

SIDSEL JERKØ OG DAG FJELD EDVARDESEN

Kostnadsdekkende husleie?

Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold

Prosjektrapport 85

2011



SINTEF Byggforsk

Sidsel Jerkø og Dag Fjeld Edvardsen

Kostnadsdekkende husleie?

Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold

Prosjektrapport 85 – 2011

Prosjektrapport nr. 85
Sidsel Jerkø og Dag Fjeld Edvardsen

Kostnadsdekkende husleie?

Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard/vedlikehold

Emneord:

Kommunal eiendomsforvaltning, vedlikeholdskostnader, husleienivå, boliger for vanskeligstilte, selvfinansiering av boligsektor, etterslep av vedlikehold, ytre/indre vedlikehold

ISSN 1504-6958

ISBN 978-82-536-1240-9 (pdf)

ISBN 978-82-536-1241-6 (trykt)

Prosjektnr.:3B0316

Illustrasjonsfoto, omslag:

Byggforskserien, Planlegging 330.170, Foto: SINTEF Byggforsk

40 eks. trykt av AIT AS e-dit

Innmat: 100 g munken polar

Omslag: 240 g trucard

© Copyright SINTEF akademisk forlag 2011

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med SINTEF akademisk forlag er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 124 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.sintef.no/byggforsk



Forord

Denne rapporten er finansiert av Husbanken v/ Region Midt-Norge, og er utarbeidet av Sidsel Jerkø ved SINTEF Byggeforsk i samarbeid med Dag Fjeld Edvardsen ved Catendø AS. Hensikten med prosjektet er å se nærmere på rammebetingelsene for forvaltning av kommunale utleieboliger, for å belyse utfordringer knyttet til "kostnadsdekkende husleie". Målgruppa er derfor Husbanken, KR D, kommunale boligforvaltere og politikere. For øvrig vil vi gjerne rette en takk til alle medvirkende i de tre casekommunene.

"Kostnadsdekkende husleie" indikerer at det skal være en balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en enhet som skal være selvfinansierende, og at det skal kunne drives verdibevarende vedlikehold innenfor denne rammen. Vi har i denne rapporten sett nærmere på dette gjennom en caseundersøkelse med tre kommuner: Trondheim, Steinkjer og Molde, og sammenholdt resultatene med andre kilder. Trondheim og Steinkjer kommuner er i ferd med å innføre et husleienivå som vil ligge noe under gjengs leie, men vesentlig høyere enn tidligere husleienivå, mens Molde kommune innførte gjengs leie i 2003.

Alle tre casekommuner utfører vedlikehold innenfor en ramme nært opptil anbefalte normer (Steinkjer noe under), og alle overholder sine budsjetter. Men alle tre casekommuner har problemer med å kunne utføre ytre vedlikehold, fordi det indre vedlikeholdet krever nesten alle vedlikeholdsmidlene. Alle tre kommuner har også godt belegg når de forklarer hvorfor det indre vedlikeholdet er så krevende: de har alle hatt økt problembelastning knyttet til leietakerne både i ordinære utleieboliger og i omsorgsboliger, og det er kortere botid pr. leietaker. Det indre vedlikeholdet krever altså mer ressurser enn normene tilsier, og dette gir etterslep på det ytre vedlikeholdet.

Det bør startes en drøfting av mulige økonomiske modeller for inndekning av de brukerrelaterte kostnadene i kommunale boliger, og det bør også drøftes hvordan boligforvalterne kan bygge opp en økonomisk buffer innenfor de selvfinansierte enhetene.

Oslo, 8. desember 2011

Kristin Holthe
Forskningsleder

Sidsel Jerkø
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag og konklusjoner	5
1 Innledning	7
1.1 Formalia.....	7
1.2 Mål og målgruppe	7
1.3 Bakgrunn for prosjektet / problemanalyse.....	7
1.4 Om forskningsmetode og rapport	8
2 Om utfordringene	9
2.1 Viktige kilder	9
2.2 Om husleiefastsettelse	10
2.3 Litt mer om utfordringene.....	10
3 Caseundersøkelsen og casebeskrivelser	12
3.1 Om caseundersøkelsen	12
3.2 Case 1: Trondheim kommune.....	13
3.3 Case 2: Steinkjer kommune	14
3.4 Case 3: Molde kommune	15
4 Analyser	16
4.1 Generelt.....	16
4.2 Organisering.....	16
4.3 Boligmassen.....	19
4.4 Beboere	21
4.5 Investeringer.....	28
4.6 FDV – med vekt på vedlikeholdet	31
4.7 Husleie	38
4.8 Virkemidler som har vært prøvd.....	43
4.9 Økonomisk balanse og realkapitalen.....	45
5 Oppsummering og konklusjoner	51
5.1 Fra case-undersøkelsen.....	51
5.2 Suksesskriterier for å oppnå "kostnadsdekkende husleie"	58
Referanser – litteratur	60

Kostnadsdekkende husleie?

Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard / vedlikehold

Sammendrag og konklusjoner

Innledning

Denne rapporten er finansiert av Husbanken v/ Region Midt-Norge, og er utarbeidet av Sidsel Jerkø ved SINTEF Byggforsk i samarbeid med Dag Fjeld Edvardsen ved Catenda AS. Hensikten med prosjektet er å se nærmere på rammebetingelsene for forvaltning av kommunale utleieboliger, for å belyse utfordringer knyttet til "kostnadsdekkende husleie". Målgruppa er Husbanken, KR D, kommunale boligforvaltere og politikere.

Utfordringene

Utfordringene er primært knyttet til økende problembelastninger og lav boevne hos en stor andel av leietakerne i de kommunale boligene, samtidig som boligforvalterne skal drifte boligene på forretningsmessig basis innenfor rammen av det "gjengs leie" gir av husleieinntekter.

Omleggingen av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet (i 2005) innebar at leienivået skulle kunne økes fra et historisk betinget og svært lavt husleienivå opp til "gjengs leie", og merkostnadene skulle dekkes av økt bostøtte og andre personretta økonomiske virkemidler. Samtidig skulle det være et mål at de kommunale boligene ble en selvfinansierende enhet.

Det kan imidlertid fortsatt være utfordringer knyttet til å gjennomføre tilstrekkelig verdibevarende vedlikehold i de kommunale boligene, og fokus vil være å se om det finnes enkeltfaktorer som kan identifiseres for å kunne oppnå større sikkerhet for at verdibevarende vedlikehold kan utføres.

Casestudie

Forskningsmetode har vært en kvalitativ casestudie kombinert med dokumentstudier.

I samråd med Husbankens Region Midt-Norge ble tre casekommuner fra deres region valgt: Trondheim, Steinkjer og Molde kommuner. Disse bykommunene har tre ulike organiseringer av forvaltninga av de kommunale utleieboligene (hhv. integrert del av kommunen, eget aksjeselskap, og kommunalt foretak), og alle tre forvaltningene oppfattes som godt drevet.

Analyser

Det er gjennomført intervjuer av eiendomsforvaltere, boligtildelere, evt. også økonomiansvarlige i kommunen. Det er også foretatt dokumentgjennomgang av både dokumenter fra de tre case-kommunene, og opplysningene er sammenholdt med tilsvarende rapporter fra enkelte andre kommuner, med opplysninger fra Statistisk Sentralbyrå (SSB/KOSTRA), og fra tidligere forskningsrapporter og offentlige utredninger.

Problemstillingen er kompleks, og ble derfor inndelt i relevante deltemaer. Disse er i analysene først sett på enkeltvis, og til slutt sett i forhold til hverandre.

Konklusjoner

"Kostnadsdekkende husleie" indikerer at det skal være en balanse mellom inntekter og utgifter innenfor en enhet som skal være selvfinansierende, og at det skal kunne drives verdibevarende vedlikehold.

På inntektssida ser vi i denne caseundersøkelsen at selv om alle tre kommuner nå tar sikte på et vesentlig høyere husleienivå enn dette historisk sett har ligget på, er det ennå to av tre som ikke har full politisk støtte

for å ha gjengs leie – som er et snitt av det som tas i markedet. I tillegg har de samme to kommunene en "snill" praksis knyttet til husleierestanser og inndrivelse av depositum der det kunne være grunnlag for det. Det er ennå et potensiale for å øke inntektsgrunnlaget noe i minst to av de tre casekommunene.

På utgiftssida ser vi i denne caseundersøkelsen at alle tre kommuner har som mål å drifte med et verdibevarende vedlikehold som mål innenfor rammen av "normer" for dette – og de har også både budsjetter og reelle kostnader til vedlikehold som ligger nær normene (Steinkjer litt under).

Likevel rapporterer alle tre kommunene om problemer med å kunne utføre tilstrekkelig ytre vedlikehold, fordi det indre vedlikeholdet "krever" nesten alle vedlikeholdsmidlene. Dette dokumenteres både i de detaljerte regnskapene, og i dokumentene som viser etterslepet i vedlikehold, det påpekes i intervjuene – og det støttes av tilsvarende rapporter fra andre kommuner.

Alle kommunene har godt belegg for å kunne forklare hvorfor det indre vedlikeholdet er så kostnads-krevende, og også at utfordringene knyttet til de ulike kategoriene leietakere er stadig økende. Årsakene kan ha ulik "vektning" i de tre kommunene – men alle kommunene har elementer av alle hovedårsaker:

- Problembelastningen øker fordi tildelingskriteriene er blitt strengere for å kunne få kommunal bolig
- Problembelastningen øker fordi det er nye brukergrupper som kommer inn med nye og store utfordringer for byggene: flyktninger er en stor og økende gruppe, og fuktskader er ikke uvanlig som følge av lav forståelse for boliger i vårt klima, unge rusbrukere med lav boevne representerer nye utfordringer osv.
- Problembelastningen øker også i omsorgsboligene, særlig pga. bruk/opplæring i bruk av rullestoler m.m.
- Det er innført kortere botid pr. leieforhold, nå med en maksimal botid på tre år.
- Manglende indre vedlikehold kan gi høyt klageliv, noe som bidrar til at dette prioriteres.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er realistisk å kunne "vri ressurser fra et indre til et ytre vedlikehold" for å få til et godt verdibevarende ytre vedlikehold, med denne type utfordringer.

Denne undersøkelsen viser at det indre vedlikeholdet i disse boligene krever mer enn normene tilsier.

Det bør derfor startes en drøfting av mulige økonomiske modeller for å dekke opp de ekstraordinært høye brukerrelaterede kostnadene til indre vedlikehold. I kommunale utleieboliger kan ikke disse kostnadene dekkes innenfor en økonomisk ramme som er basert på normtall for vedlikehold av boliger for ordinære brukergrupper i det ordinære boligmarkedet, og innenfor en selvfinansierende enhet med inntekter som maksimalt er gjengs leie.

Kan det alternativt stilles et retorisk spørsmålstegn ved om behovet for egne kommunale boliger fortsatt er tilstede etter omlegginga av subsidiemodellen? Dette spørsmålet vil vel måtte besvares med et klart "ja", for det vil alltid være personer som vil ha problemer med å få boliger i det private markedet på tross av betalingsevne (av mange årsaker). Men dermed bør dekning av merkostnader i slike boliger drøftes videre.

Det bør også startes en drøfting av modeller som kan sikre at boligforvalterne har anledning til å bygge opp en økonomisk buffer for å kunne håndtere uforutsette kostnader m.m., slik at enhetene for boligforvaltning kan bli reelt selvfinansierende (uavhengig av organisasjonsform).

Suksesskriterier for å kunne oppnå et godt og verdibevarende vedlikehold av kommunale utleieboliger med et reelt kostnadsdekkende husleienivå, vil i tillegg til å ha en husleie på nivå med gjengs leie og en "streng" praksis med inndrivelse av utestående fordringer, også være avhengig av om forvaltningsenheten får adgang til å etablere en økonomisk buffer, og om de beboerrelaterede merkostnadene kan identifiseres slik at det kan utvikles virkemidler for å finansiere disse på annen måte enn over husleia.

Kostnadsdekkende husleie?

Om kommunale utleieboliger, husleienivå og teknisk standard / vedlikehold

1 Innledning

1.1 Formalia

Rapporten er finansiert av Husbanken, Region Midt-Norge.

Rapporten er i hovedsak skrevet av Sidsel Jerkø ved SINTEF Byggforsk. For statistiske og økonomiske analyser og drøftinger har Dag Fjeld Edvardsen ved Catenda AS bidratt, og kvalitetssikrer for rapporten har vært Cecilie Flyen Øyen ved SINTEF Byggforsk.

For øvrig vil vi gjerne rette en takk til alle medvirkende i de tre casekommunene.

1.2 Mål og målgruppe

Hovedmålet med prosjektet er å bidra til økt kunnskap om utfordringer og rammebetingelser for forvaltning og drift av kommunale utleieboliger, med utgangspunkt i den antatt generelt høye slitasjefaktoren på boliger for vanskeligstilte, kombinert med tak for husleie og politiske vedtak om ”kostnadsdekkende husleie”.

Prosjektet vil dermed kunne være et bidrag til å finne fram til driftsmodeller som kan sikre et forsvarlig vedlikehold med et ”kostnadsdekkende husleienivå”, dvs. potensialet / betingelsene for å drifte kommunale boliger på beste måte.

Målgruppa er norske kommuner, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Husbankens fagstab. Prosjektet vil også kunne ha politisk interesse.

1.3 Bakgrunn for prosjektet / problemanalyse

1.3.1 Endringer i subsidiemodellen

Subsidiemodellen for kommunale utleieboliger ble endret i 2005, ved at virkemidlene det skulle legges mindre vekt på tilskudd og mer vekt på individuell støtte til beboerne. Dette ble gjort ved å heve dekningsprosenten for bostøtten til beboere i kommunalt disponerte og formidlede leiligheter fra 70 til 80 prosent, samtidig som investeringstilskudd til omsorgsboliger og tilskudd til utleieboliger ble redusert til maksimalt 20 prosent av kjøpesum eller byggekostnad. Omlegging av subsidiemodellen var ment å oppfylle følgende fire formål:

- Gi en bedre tilpasning mellom kapasitet og behov
- Redusere kostnader til fremskaffelse av utleieboliger
- Unngå at utleieboligene blir en fattigdomsfelle
- Gi større fleksibilitet når subsidiene følger beboer

Konkret skulle dette gjennomføres ved at husleiene med dette kunne settes opp til et kostnadsdekkende nivå, eventuelt med gjengs leie som tak, slik at boligene kunne forvaltes og vedlikeholdes forsvarlig innenfor et selvfinansiert økonomisk område med en tydeliggjort økonomi, samtidig som merkostnadene for beboerne ble dekket av økt bostøtte.

Denne omleggingen er evaluert i forhold til intensjonene bl.a. i NIBR-rapport 2007:7: *Rolf Barlundhaug og Per Medby: "Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet – en evaluering av omleggingen av modellen"*, som har en teoretisk innfallsvinkel til evalueringa av omleggingen, og som har et bredt perspektiv.

1.3.2 Utfordringer knyttet til høy slitasje i boligene

Det ser ut til å være tilsynelatende store økonomiske utfordringer knyttet til å drifte de kommunale utleieboligene med et husleienivå som ligger nær et gjennomsnitt i markedet, når disse boligene har en rekke rammebetingelser som er kostnadsdrivende i forhold til de boligene som danner utgangspunktet for den gjennomsnittlige leia i markedet. De kommunale boligene har en vesentlig høyere flyttefrekvens, de har beboere med til dels lav boevne som bidrar til at boligene brukes feil og slites raskere, og mange kommuner har allerede et etterslep i vedlikehold av sine boliger. Det kan også være andre faktorer som bidrar til høy slitasjefaktor.

1.3.3 Fokus i dette prosjektet

Dette prosjektet er ikke primært noen ny evaluering av endringene i subsidiemodellen i forhold til de intensjonene disse endringene var ment å imøtekomme, men har et smalere fokus. Vi viser også til kap. 2.3.1 hvor problemstillingene er utdypet noe.

I hovedsak fokuserer dette prosjektet på boligforvalterens rammebetingelser for å kunne drifte boligmassen på en forsvarlig måte uten å forringe kommunens realkapital.

Vi vil derfor se nærmere på om kommunene har tilfredsstillende rammebetingelser for slik forvaltning, hvordan de faktisk klarer dette, og hva som er suksesskriteriene for dette.

1.4 Om forskningsmetode og rapport

1.4.1 Forskningsmetode

For å kunne se nærmere på om rammebetingelsene i kommunene er tilfredsstillende, bør vi kunne identifisere hvilke faktorer som bidrar til god og effektiv drift – eventuelt som bidrar til det motsatte. Dette innebærer å vurdere hva som i størst grad bidrar til slitasje av bygningsmassen og eventuelt hvorfor det bidrar i så stor grad. Videre bør vi identifisere avvik i rammebetingelsene mellom kommunale utleieboliger og ordinære boliger i markedet mht. kostnadsbærende elementer. Suksesskriteriene for prosjektet er i liten grad direkte lesbare fra tallmateriale, budsjetter og statistikker, fordi dette er kvalitative spørsmål med vurderinger av årsakssammenhenger.

Prosjektet gjennomføres derfor som en kvalitativ caseundersøkelse, som kombineres med dokumentstudier. Dokumentstudiene omhandler primært informasjon om boligmassen, budsjetter/økonomi og forvaltning, organisering, og opplysninger om beboerne så langt dette er tilgjengelig i anonymisert form.

1.4.2 Oppbygning av rapporten

Problemstillingen er kompleks, men kan i hovedsak relateres til en konkret analyse av rammebetingelsene for kommunal boligforvaltning, og empiri knyttet til dette. Teoretiske studier har derfor relativt sett hatt noe mindre fokus, selv om en rekke dokumenter er gjennomgått som litteratursøk, og elementer fra dette refereres i analysene for hvert deltema.

Hovedvekten ligger i analysekapittelet (4), men der er hvert deltema analysert isolert, og koblinger mellom de ulike temaene gjøres først i kapittel 5, gjennom oppsummeringer og konklusjoner.

2 Om utfordringene

2.1 Viktige kilder

Det boligsosiale feltet har vært i fokus både i statlige utredninger, i kommunale rapporter, i politiske debatter og i forskning knyttet til virkemidler for sektoren og mulige effekter av virkemidlene. Vi går ikke inn på en komplett omtale av alle dokumenter og deres innhold her, men for de kildene vi har benyttet viser vi til referanser/litteraturliste bak. Vi tar her bare med en meget kort omtale av noen av de viktigste kildene.

Boligsosiale aspekter

Her vil vi særlig trekke fram St.meld. 23 (2003-2004) "Om boligpolitikken" [5]. Den legger grunnlaget for omlegginga av subsidiemodellen for boligtilskuddet som ble innført i 2005.

En del av problemstillingene som ble trukket fram der er siden fulgt opp i NOU 2011:15 "Rom for alle" [7].

Det er også publisert en stor mengde forskningsrapporter om ulike aspekter av boligsosiale problemstillinger, med fokus både på boformer, tilsynsordninger, fokus på ulike kategorier av vanskeligstilte på boligmarkedet (rus, psykiatri, hjemløse, flyktninger osv.). Men som bakgrunn for denne rapporten er forskningen knyttet direkte til vanskeligstilte bare benyttet i relativt beskjedent omfang, nettopp fordi fokus i disse rapportene har vært hensynet til de vanskeligstilte. Ettersom fokus i dette prosjektet skulle være eiendomsforvaltningen av boligmassen for de vanskeligstilte, har det heller vært nødvendig å bevisst flytte fokus over til forvalterne.

NIBR-rapport 2007:7 "Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet" har imidlertid vært nyttig lesning, også om samspillet mellom de ulike hensyn som må tas når nye virkemidler skal etableres [12].

Om eiendomsforvaltning generelt

NOU 2004:22 "Velholdte bygninger gir mer til alle" [6] inneholder mye viktig bakgrunnsinformasjon.

I tillegg har Multiconsult og PriceWaterhouse Coopers gjennomført en undersøkelse for KS: "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde" (2008) [1], og de har der kartlagt situasjonen for bygningsteknisk standard på et overordnet nivå, og de har også tatt med omtaler av forklaringer og konsekvenser.

KS har publisert Hovedrapport fra ASSS nettverket 2010 [20], med opplysninger om viktige hovedtall for eiendomsforvaltningen i deres kommuner. ASSS er et nettverk for de største kommunene i landet.

I tillegg vil vi trekke frem Telemarksforskning sin rapport 219:2005: "Formuesbevaring, kapitalkostnader og resultatbegreper" [21], og Rambølls rapport om "IKS i kommunal eiendomsforvaltning" (2009) [4].

Om de kommunale utleieboligene mer spesielt

Det er også flere rapporter som har fokusert mer direkte på utleieboliger. Forvaltningsrevisjonen har sett nærmere på denne sektoren i mange kommuner, og vi har særlig sett på forvaltningsrevisjonsrapportene for Oslo kommune (2001:4 og 2009:19) [10 og 11] og for Enebakk kommune (Forvaltningsrevisjonen i Follo-regionen, "Om vedlikehold av kommunale bygg", 2007) [8].

I tillegg har Asker kommune gitt ut en grundig temamelding i 2007 om "Kommunal utbygging, rehabilitering og boligutvikling" [9] med fokus på økonomien knyttet til de kommunale utleieboligene.

Kildene har i hovedsak vært benyttet for å utdype problemstillinger reist i intervjuene, og for å sjekke hvorvidt utfordringene har vært spesielle for disse kommunene, eller ha en mer generell karakter.

SSB/KOSTRA har derfor også vært en viktig kilde for dette formålet, for å kunne se tall og opplysninger fra de tre casekommunene i en større sammenheng.

2.2 Om husleiefastsettelse

Kommunene har gitt oss oversikter som viser hvordan husleiebegrepene blir definert og beregnet i de ulike kommunene. Disse begrepene er også forklart i NIBR-rapport 7:2007 om subsidiemodellen [12]. De ulike husleiebegrepene og kommunenes bruk av dem blir i tillegg drøftet nærmere i Byggforsks prosjektrapport 338:2002 av Hansen og Brattbakk: "Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993" [19]. Begrepene er også omtalt i en rekke andre dokumenter. Vi tar derfor bare med en kort omtale.

- *Husleier basert på vurderinger av betalingsevne*
- *Historisk betingede husleier*

Dette er husleiefastsettelser som ofte har vært brukt i kommunale utleieboliger tidligere. Disse ligger normalt et godt stykke lavere enn husleier ellers i markedet.

- *Gjengs leie*
- *Markedsleie*

Markedsleie innebærer en skjønnsmessig vurdering av hva "markedet" er villig til å betale for en leilighet, mens gjengs leie ment å være et gjennomsnitt av markedsleieprisene. Begge deler har imidlertid også innslag av skjønn ved fastsettelsen. I NIBR-rapport 2007:7 [12] slår de fast at når gjengs leie er benyttet for kommunale utleieboliger, er gjengs leie oftest satt slik at det ligger noe under det private leiemarkedet, bl.a. fordi kommunene bevisst har vært forsiktige, gjerne av hensyn til beboere som ikke kvalifiserer til statlig bostøtte (og dette kan være over halvparten av beboerne).

Flere av kommunene har tydeliggjort hvordan de fastsetter gjengs leie, for å redusere elementet av skjønn. Molde kommune har eksempelvis følgende modell for fastsettelse av gjengs leie:

$$\text{Gjengs husleie} = \text{leieareal} \times \text{basisleie} \times \text{arealfaktor} \times \text{stedsfaktor} \times \text{standardfaktor} \times \text{markedsfaktor} / 12$$

Denne formelen blir fulgt opp av en presisering av hva som er leieareal, og hva som ligger i begrepet "basisleie": med det menes gjengs leie for en sentrumsnær leilighet av god størrelse og standard.

- *Kostnadsdekkende leie*
- *Utgiftsdekkende leie*

Kostnadsdekkende leie og utgiftsdekkende leie er beslektede, men ikke helt identiske begreper, selv om de ofte kan forveksles eller sammenblandes. I NIBR-rapporten presiseres at kostnadsdekkende leie dekker kostnadene i enkeltprosjekter, og tar hensyn til at eier ikke skal kunne bygge opp fremtidig boligformue, samtidig som leia vil variere med bl.a. tilskuddsandel osv., noe som vil kunne føre til at ellers like leiligheter kan få ulik leie. Med utgiftsdekkende leie menes en leie hvor en større del av bygningsmassen er selvfinansierende og sees under ett, selv om deler av bygningsmassen (eksempelvis eldre og nedbetalte boliger) har lavere utgifter enn leieinntekter.

2.3 Litt mer om utfordringene

2.3.1 Fra prosjektbeskrivelsen

Tema og fokus i denne rapporten er rammebetingelsene for forvaltning av kommunale utleieboliger som skal driftes innenfor en selvfinansiert enhet, med husleieinntekter på maksimalt gjengs leie (som er et snitt av tilsvarende leie i markedet).

Prosjektets problemstillinger er følgende:

- Hvorvidt organisering og regnskapsførsel gir tilstrekkelig godt skille mellom økonomien knyttet til de kommunale boligene og den øvrige kommuneøkonomien

- Hvorvidt inntektene faktisk er gjengs leie, og om inntektene fra gjengs leie kan sammenholdes med utgiftsnivået for forvaltning av de kommunale utleieboligene
- Hvorvidt det er like forutsetninger for drift av kommunale utleieboliger og utleieboliger i det private markedet – som har dannet grunnlaget for utvikling av "normer for vedlikehold" av slike boliger

Vi hadde videre en intensjon om å undersøke mer om:

- Status for boligmassen – teknisk standard og mulig etterslep på vedlikehold
- Hvorvidt kommunene kunne dokumentere at de hadde ekstraordinære vedlikeholdskostnader
- Om det var spesielle forhold knyttet til den praktiske drifta (egen regi, rammeavtaler osv.)
- Om det var tilfredsstillende tilsynsordninger knyttet til de kommunale boligene
- Om organiseringa av de kommunale boligene har betydning for FDV-kostnader m.m.

2.3.2 Gjennomføring av prosjektet

I en slik undersøkelse er det åpenbart at vi ved gjennomføringa må basere oss på det tallmateriale og/eller andre kilder vi får tilgang til fra casekommunene, og som oppleves som relevante fra både deres og vår side i forhold til problemstillingen. Dette gjelder:

- Oversikter over teknisk standard på bygningsmassen
- Tallmateriale over m² driftet areal, beløp for vedlikehold, tall knyttet til beboere: antall søknader som ble innvilget/avslått, og hvilke brukerkategorier som nå prioriteres inn i disse boligene m.m.
- Hvilke opplysninger kommunene kan gi i forhold til personvern (kommunene er ikke så store)
- En del andre typer opplysninger og data

I forhold til vår problemstilling var det en utfordring at tallmaterialet oftest ikke var direkte sammenlignbart, så opplysningene måtte kobles til flere ulike kilder for likevel å kunne gi oss relevant informasjon.

Ettersom det ikke var private boliger med kommunal tildelingsrett i noen av de tre kommunene, var det heller ikke mulig å sammenligne kommunal boligforvaltning med privat forvaltning av tilsvarende boliger.

Det har imidlertid vært det private utleiemarkedet beregnet på ordinære privatpersoner som har dannet utgangspunktet for de normene vi refererer til for vedlikehold, og det kunne vært av interesse å se nærmere på forvaltningen av den type boliger. Men dette ville vært en meget stor undersøkelse som lå utenom det vi hadde beskrevet for prosjektet, og det var heller ingen enkel og samlet informasjonskilde for dette. I tillegg opplyste de både i Steinkjer kommune og i Molde kommune at det private markedet for utleieboliger var svært lite og uprofesjonelt, og dominert av villaeiere som leide ut små leiligheter i egen bolig (sokler).

Det kildematerialet vi har hatt tilgang til fra både kommunene og de øvrige kildene har likevel gitt tilstrekkelig grunnlag for å kunne trekke noen konklusjoner om prosjektets hovedproblemstilling.

3 Caseundersøkelsen og casebeskrivelser

3.1 Om caseundersøkelsen

Utvalg av casekommuner

I prosjektbeskrivelsen var det tatt sikte på å benytte 2-3 bykommuner som case.

Prosjektet er finansiert over regionale midler for Region Midt-Norge innenfor Husbanken, og dette medfører at casekommunene bør ligge innenfor Region Midt-Norge. For å belyse de aktuelle problemstillingene så godt som mulig, bør de aktuelle bykommunene ha ulik organisering av forvaltning, drift og tildeling av kommunale utleieboliger.

I samråd med Husbanken ble følgende bykommuner valgt ut: Trondheim kommune, Steinkjer kommune og Molde kommune.

Caseundersøkelsen

Prosjektet er gjennomført som en kvalitativ casestudie, med både dybdeintervjuer og dokumentstudier.

Det ble gjennomført intervjuer av personer med ansvar for boligmassen og personer med ansvar for tildeling og/eller oppfølging av beboerne i alle tre kommuner. I Steinkjer kommune ble det også gjennomført et intervju med økonomiansvarlig i rådmannsetaten med sikte på å belyse temaet fra kommunal side i den kommunen hvor boligene var drevet av et aksjeselskap. Det var i utgangspunktet planlagt også å intervjuer private, profesjonelle utleiery i de aktuelle kommunene, men ettersom ingen av kommunene oppga at de hadde private utleieboliger med kommunal tildelingsrett, falt dette bort.

I tillegg til intervjuer har det vært gjennomført dokumentstudier fra de tre kommunene, og aktuelle resultater fra disse tre kommunene er sammenlignet med landsgjennomsnitt, og/eller med opplysninger oppgitt i andre offentlige kilder eller i andre forskningsrapporter.

Intervjuguide

Intervjuguiden legges med som vedlegg 1, og den har omfattet følgende hovedtemaer:

- Organisatoriske forhold: Boligforvaltningen i forhold til kommunen
- Boligmassen: Antall/type boliger, eierstruktur, standard m.m.
- Beboere: Tildelingskriterier og tilsynsordninger
- Investeringskostnader og nybygging
- Driftskostnader og vedlikehold
- Husleia: Husleienivå og hva husleia dekker
- Regnskapsførsel
- Virkemidler: Hvilke tiltak har de prøvd mht. utfordringer knyttet til kommunale utleieboliger?

3.2 Case 1: Trondheim kommune

3.2.1 Basisopplysninger

Trondheim kommune har ca. 175.000 innbyggere.

Årlig befolkningsvekst på ca. 1,5% - som er svært høyt, og nest høyest blant de store byene i landet. Både inntektsnivå og ressursbruk pr. innbygger ligger litt under landsgjennomsnittet. Dekningsprosenten for kommunale boliger er synkende, og ligger nå på ca. 22,9 boliger pr. 1000 innbyggere.



3.2.2 Organisering, regnskap og økonomi

De kommunale boligene forvaltes av Trondheim eiendom, som er en integrert del av Trondheim kommune. De har fram til for ca. et år siden også hatt uklare grensesnitt mht. økonomien knyttet til boligforvaltninga, ettersom kapitalkostnadene for boligene ble dekket av sentrale poster, og eventuelt overforbruk av vedlikeholdsmidler for sektoren kunne dekkes opp av vedlikeholdsmidler for formålsbygg. Økonomien er nå atskilt fra øvrig del av eiendomsforvaltninga, og enheten vil bli organisert med sikte på reell selvfinansiering fra 2014. Iht. sak til Bystyret (arkivsak 2009/20488) ble det samtidig lagt om til et øket husleienivå, "utgiftsdekkende husleie", som er noe under "gjengs leie". Dette vil bli implementert over en 3-års-periode, og være gjennomført innen utgangen av 2013. I løpet av implementeringsperioden vil husleieinntektene stige gradvis, og merinntekten vil i denne perioden benyttes til å hente opp etterslep på vedlikeholdet på den kommunale boligmassen. Inntil dette er gjennomført utgjør boligforvaltninga en utgiftspost i kommuneregnskapet.

3.2.3 Tilbud og etterspørsel, beboere

De har stor befolkningsøkning og lange ventelister for å få tildelt kommunal bolig. Dette skyldes bl.a. synkende dekningsgrad, et generelt høyt prisnivå på små leieboliger i det ordinære markedet, og et stort press på de samme boligene pga. mange studenter. Kriteriene for å få tildelt bolig er dermed skjerpet, og det er derfor en økende problembelastning blant de beboerne som har fått tildelt bolig. De største utfordringene er knyttet til rus og/eller psykiatri, og det er da primært egnede boliger med et relevant tjenestetilbud som er vanskelig å finne. Flyktninger utgjør for øvrig en stor og økende andel av de som får tildelt kommunale utleieboliger. Det er nylig innført maksimal botid på 3 år, så det er hyppigere beboerskifter i leilighetene.

3.2.4 Boligmasse, standard, vedlikehold

Trondheim eiendom forvalter ca. 4.000 boliger, og av disse er det ca. 2.900 boliger i egne bygninger, borettslag og sameier, ca. 1.000 boliger som eies av Boligstiftelsen, og ca. 100 boliger eid av 5 mindre stiftelser for spesielle brukergrupper (aktive rusbrukere og andre). Utover stiftelsene har de ikke avtaler om private boliger med kommunal tildelingsrett. Bygningsmassen som forvaltes omfatter både trygdeboliger og ordinære utleieboliger. Trondheim eiendom forvalter ikke hospitser – kommunen har både hospitser og to natt/krisetilbud, men disse drives som institusjoner under Helse/Omsorg.

Kommunebudsjettet for 2012 oppgir at "den tekniske standarden på boligene er i dag varierende, og det ligger et betydelig oppgraderingsbehov i enkelte hus og bygårder. Dette gjelder ikke minst de såkalte 1890-gårdene, som på grunn av konstruksjonen har branntekniske mangler". De omtalte gårdene har fått ekstra investeringsmidler for oppgradering, og kommunen har i tillegg en årlig investeringsramme for boliger på ca. 55 mill kr. (den var tidligere ca. 70 mill kr.). Store deler av beløpet kommer fra salg av boliger.

Etterslepet på vedlikehold er primært et etterslep på ytre vedlikehold. Det er i den nevnte saken til Bystyret redegjort for at budsjettet for vedlikehold totalt sett ligger tett under "normene" for dette, men at nesten alle midlene brukes til innvendig vedlikehold. Saken konkluderer med at vedlikeholdsnivået må opprettholdes, men at "ressursene må vris fra indre til ytre vedlikehold".



3.3 Case 2: Steinkjer kommune

3.3.1 Basisopplysninger

Steinkjer kommune har ca. 21.500 innbyggere, og befolkningstallet er stabilt med kun en svak økning på 0,3% årlig. Det er imidlertid en relativt sett stor økning i antall eldre i gruppa 67-79 år. Dekningsprosenten for kommunale utleieboliger er av historiske årsaker svært høy, og ligger på ca. 40 boliger pr. 1.000 innbyggere. Det er imidlertid nå en stor endring mht. hvem som bor i boligene.

3.3.2 Organisering, regnskap og økonomi

Alle boligene med kommunal tildelingsrett forvaltes av eget aksjeselskap som er 100 % eid av Steinkjer kommune: Steinbygg AS, som ble opprettet i 2002. De overtok da eiendomsretten til litt over halvparten av de kommunale boligene, mens nær 400 boliger fortsatt eies av kommunen. Steinkjerbygg AS har et eget regnskap separat fra kommunens økonomi, og eventuelt underskudd må dekkes av selskapets egenkapital. Men SSB/KOSTRAAs oversikter viser likevel at kommunen bruker store årlige beløp til boligforvaltningen, noe som skyldes at kommunens leieinntekter for egne boliger inntektsføres sentralt mens leiekostnader føres som boligformål – og at kommunen drifter noen omsorgsboliger i egen regi. Disse forholdene ryddes nå opp i ved at de siste nær 400 boligene vil bli overført formelt til Steinkjerbygg fra 01.01.2012, og det økonomiske oppgjøret mellom de to partene reforhandles. De har ingen private boliger med kommunal tildelingsrett. Husleienivået for de kommunale boligene har historisk sett vært meget lavt, men etter opprettelsen av Steinkjerbygg ble husleia øket vesentlig. Husleia ligger imidlertid fortsatt "godt under gjengs leie", og Steinkjerbygg ønsker derfor at husleia økes ytterligere, opp til gjengs leie.

3.3.3 Tilbud og etterspørsel, beboere

Hovedtyngden av boligene ble bygget i 1950 og -60-årene for personer som manglet bolig, men som ikke nødvendigvis var vanskeligstilte på annen måte. Mange av disse boligene bebos fortsatt av de som den gang flyttet inn, men disse er nå i hovedsak eldre enslige. Det pågår imidlertid nå et "generasjonsskifte", og ved nye tildelinger er det leietakere med til dels stor problembelastning som flytter inn – i særlig grad beboere med rusproblematikk og/eller "dobbel-diagnoser" (rus/psykiatri). Kommunen har for øvrig svært lange ventelister for tildeling av kommunale boliger, men også mange avslag fordi søkerne ikke tilfredsstiller nye kriterier for tildeling av kommunal bolig. Det høye søkertallet kan ha sammenheng med det lave nivået for husleier. Steinkjer kommune har videre forpliktet seg til å ta imot en relativt høy andel flyktninger årlig, og disse prioriteres ved tildeling av nye boliger. Den endrete profilen for beboere i kommunale leiligheter fører også til at det er et stort behov for en endring i boligmassen for å kunne møte nye behov bedre.

3.3.4 Boligmasse, standard, vedlikehold

Steinkjerbygg har i saken til kommunestyret om overdragelse av de resterende boligene kostnadsberegnet etterslepet på vedlikehold i bygningsmassen. Dette er meget stort, og det er i hovedsak ytre vedlikehold. Men det avdekkes også nå et etterslep av indre vedlikehold i de boligene som har vært bebodd av samme leietakere i 40-50 år med svært lite tilsyn fra eiendomsforvaltningen. Steinkjerbygg ønsker å selge en del av den uhensiktsmessige boligmassen eller boliger med lav standard, både for å kunne gjennomføre oppgradering av andre deler av boligmassen, og for å kunne endre boligtilbudet ved kjøp av nye boliger slik at det nå møter de nye kravene for nye beboergrupper. I saken om overdragelse av boligmassen ønsket Steinkjerbygg at det økonomiske oppgjøret skulle omfatte et beløp for å kunne hente opp deler av etterslepet i vedlikehold, men dette ble bare delvis imøtekommet av kommunestyret.

Steinkjerbygg har i budsjettene et beløp for vedlikehold som er noe lavere enn normene anbefaler, og de har som målsetning å opprettholde dette nivået (eller helst øke opp til normene). Samtidig har de store utfordringer med det ytre vedlikeholdet, og vurderer flere alternative måter å få dette utført rimeligere: bruk av elever på bygglinje på videregående skoler, personer på attføring m.m.

3.4 Case 3: Molde kommune

3.4.1 Basisopplysninger

Molde kommune har ca. 25.000 innbyggere, og en befolkningsvekst som ligger nokså høyt, på litt over 1 % årlig. Dekningsprosenten for kommunale utleieboliger er omtrent som i Trondheim kommune, på ca. 20 boliger pr. 1.000 innbyggere. Det kan se ut som om det er balanse mellom tilbud og etterspørsel for denne type boliger nå.



3.4.2 Organisering, regnskap og økonomi

Alle boligene med kommunal tildelingsrett forvaltes av det kommunale foretaket Molde Utleieboliger KF (MUKF). Dette ble opprettet i 2003, og det ble da samtidig innført gjengs leie og et krav om selvfinansiering av boligforvaltninga. Det kommunale foretaket har eget regnskap, men det er kommunestyret som er styre også for foretaket. Dermed er det kommunestyret som tar stilling til bruk av eventuelt overskudd/underskudd. Foretaket har gått med overskudd alle år unntatt 2008 siden opprettelsen, og overskuddet har da blitt overført til kommunekassa. Det året de gikk med underskudd pga. høyt rentenivå, dekket kommunekassa dette underskuddet som et lån som må tilbakebetales over tre år. Denne håndteringa av overskudd/underskudd gjør at boligforvaltninga iht. SSB/KOSTRAS oversikter viser at boligsektoren overfører midler til kommunen. Husleienivået har ligget på omtrent gjengs leie siden opprettelsen, og MUKF har jevnlig møter med byens meglerforening for å drøfte hva dette nivået ligger på. MUKF håndterer også innkreving av utestående fordringer selv. De har en relativt "streng praksis" på dette, og bare et lite og ubetydelig beløp som utestående fordringer. De har også depositum for 6 mnd. i sine leiligheter, og en streng praksis for å beholde depositum etter skader eller dersom det på andre måter er kontraktsmessig grunnlag for å beholde det.

De har ingen private boliger med kommunal tildelingsrett, og heller ikke hospitser. Men kommunen har et sykehjem som står tomt pga. manglende driftsmidler, og dette benyttes midlertidig delvis som utleieboliger.

3.4.3 Tilbud og etterspørsel, beboere

Det kan se ut som om det er balanse mellom tilbud og etterspørsel mht. antall boliger, men behovene er i endring, så det er et behov for bedre tilpasning av boligmassen. Molde kommune har påtatt seg en relativt stor andel enslige flyktninger, og behovet er anslått til 30-40 nye boliger pr. år for disse. Dette medfører også et økt behov for store leiligheter for familieforeninger. Men de har størst utfordringer med boliger for leietakere med rusproblematikk, psykiatri eller "doble diagnoser" (rus/psykiatri), og det er spesielt tjenestetilbudet som da er utfordringen. De har også en ny økende gruppe med svært unge rusbrukere som blir kastet ut hjemmefra, som har dårlig boevne og som er en gruppe som gir grunn til bekymring. Tjenestetilbudet er en utfordring fordi dette er boliger hvor beboerne står fritt til å kunne avslå kommunens tilbud om hjelp eller boveiledning. Molde kommune har ikke formalisert tildelingskriteriene og rutinene for tildeling av bolig, dette skjer i dag basert på skjønn. Men formalisering forventes i løpet av vinteren, og da vil også klageadgang for leietakerne og grunnlag for nøyaktige oversikter over behov m.m. bli bedre.

3.4.4 Boligmasse, standard, vedlikehold

MUKF har boliger spredt over hele den langstrakte kommunen. Husleia (som er gjengs leie) differensieres i forhold til beliggenhet. Ved endring i boligtilbudet vil de selge deler av de mindre sentrale boligene og kjøpe små sentrumsnære leiligheter for tilpasse boligene bedre til behovet. De har et stort etterslep på vedlikeholdet i kommunens boligmasse, men dette er ikke nøyaktig kostnadsberegnet. Det er imidlertid klart at etterslepet primært er knyttet til ytre vedlikehold.

Budsjett for vedlikehold tilsier at nivået på dette kostnadsmessig ligger nært opp til normene for vedlikehold, men de bruker i dag for stor andel av midlene til indre vedlikehold og vil satse mer på systematiske planer og oppfølging av det ytre vedlikeholdet innenfor ramma gitt av normer for vedlikehold.

4 Analyser

4.1 Generelt

4.1.1 Om analysene

I analysene vil vi sammenstille og kommentere opplysninger fra de tre casekommunene tematisk, og der det er relevant vil vi også sammenligne med landsgjennomsnitt eller tilsvarende.

4.1.2 Om kommunene

Noen viktige og relevante hovedopplysninger om kommunene er sammenstillet i matrisen under:

<i>Kommune</i>	<i>Størrelse</i>	<i>Karakteriske trekk for byen</i>	<i>Tendens for dekning av boliger</i>
Trondheim	Ca. 175.000	Regionsenter og storby. Høy befolkningsvekst: ca 1,5% årlig	Synkende dekningsgrad
Steinkjer	Ca. 21.000	Bykommune i innlandet. Stabilt folketall, bare 0,3% økning. Men relativt sett stor økning eldre.	Meget høy dekningsgrad; Historiske årsaker til høy dekning.
Molde	Ca. 25.000	Bykommune ved kysten. Økende folketall: ca. 1,0% årlig.	Relativt stabilt

Dekningsgraden vil bli videre utdypet i avsnittet om tilbud og etterspørsel seinere.

4.2 Organisering

4.2.1 Organisering av Boligforvaltninga

De tre kommunene har tre ulike prinsipielle organiseringer av sin boligforvaltning. Matrisen under viser både de aktuelle organisatoriske modellene, kommenterer veien fram dit, og eventuell vei videre:

<i>Kommune</i>	<i>Boligforvaltning</i>	<i>Tidligere omorganisering</i>	<i>Ønsker om endringer nå</i>
Trondheim	Boligavdelinga: Integrert del av kommunens forvaltning , under Trondheim Eiendom. Boligene eies/ forvaltes av dem.	K-sak fra 2009 vedtok "ny husleiemodell" for å øke husleia, og få boligene som et eget, selvfinansiert område i regnskapene.	Ny sak ønskes fremmet for flere avklaringer om økonomien når boligene skal være selvfinansierte.
Steinkjer	Steinkjerbygg AS Aksjeselskap . ca. 50% av boligene eies av AS, de øvrige er under overføring. Alle forvaltes av Steinkjerbygg.	AS ble opprettet i 2002, og det er 100% eid av kommunen.	Sak om mulig endring ønskes fra rådmannen, og endring til KF vurderes. Organisering av tildelinger m.m. ønskes også endret.
Molde	Molde Utleieboliger KF, MUKF. Kommunalt foretak . Alle boligene eies av MUKF, og alle forvaltes av dem.	KF opprettet i 2003, utfra et ønske om klarere skille økonomisk mellom boliger og formålsbygg. Samarbeid mellom bolig og tildeling fungerte heller ikke helt bra.	Ingen pågående prosesser om omorganisering. Kun forbedringsprosesser, særlig for økonomiske forhold v/ vedlikeholdet.

I de tre casekommunene er det altså tre prinsipielt ulike måter å organisere boligdrifta på: i Trondheim er den en del av kommunens ordinære og integrerte drift, mens begge de to mindre bykommunene har skilt boligdrifta ut i egne økonomiske resultatenheter: hhv. aksjeselskap (AS) og kommunalt foretak (KF), for 7-8 år siden: i hhv. 2002 og 2003.

Men det pågår endringsprosesser i alle tre kommunene, i større eller mindre grad:

- I Trondheim søker de en modell innenfor kommunen som vil skille boligdrifta klarere ut som egen og selvfinansiert økonomisk resultat enhet – som i realiteten beveger seg mot prinsippene som ligger til grunn for et kommunalt foretak.
- I Steinkjer vil det i nær framtid bli lagt fram en sak om mulig endring fra AS til KF, bl.a. fordi det er et ønske fra kommunens administrasjon og politikere å ha et tettere innsyn i selskapets økonomi. Det er imidlertid ikke klart hva saken vil konkludere med, og det er flere meninger om innholdet.
- I Molde hvor de allerede har et KF, handler endringsprosessene kun om forbedringer av modellen mht. økonomiske forhold knyttet til håndtering av mulige overskudd/underskudd i det kommunale foretaket.

Det kan utfra dette se ut til at rammebetingelsene for kommunale foretak bør ha spesielt fokus, ettersom dette er en modell som blir vurdert som positiv/interessant av de øvrige kommunene. Relevante spørsmål blir da: Hva skiller de ulike modellene i forhold til våre problemstillinger? Hvorfor vurderes KF som en god modell? Med "våre problemstillinger" menes i denne sammenheng graden av økonomisk selvstendighet for KF'et i forhold til kommunekassa – og reell selvfinansieringsgrad.

Det vil falle utenfor dette prosjektets fokus å gå nærmere inn i en drøfting rundt selskapsformer for kommunal boligdrift, men vi kan slå fast at dette kan ha stor betydning for det økonomiske grensesnittet mellom boligforvaltninga og den generelle kommuneøkonomien.

4.2.2 Organisering av tildeling / personretta tiltak

De tre kommunene har også noe ulik organisering av de instansene som jobber med boligtildeling og personretta tiltak, og vi tar også med en matrise for dette:

Kommune	Boligtildelinger m.m.	Ønsker om endringer nå
Trondheim	Avd. for Helse&Velferd (HVK) prinsipp-tildeler iht. behov til alle boliger, og har ansvar for bostøtte. ESIKT foretar praktisk tildeling og kontrakter	Ikke planer om endringer.
Steinkjer	Boligkontoret tildeler i ordinære boliger, og er plassert i Plan- og Utredningsenhet direkte under rådmannen. Har bostøtta. Avd. for Omsorg har et Tildelingskontor for omsorgsboliger. Flere enheter i Avd. for Omsorg yter tjenester i boligene.	Nåværende ordning er 2 år gammel og skal evalueres. De vurderer alternative plasseringer av Boligkont.
Molde	NAV tildeler i ordinære boliger, og har bostøtte + sosialhjelp. Flyktningekontoret tildeler boliger for flyktninger Helse&Omsorg, Ressursenheten og Tiltakskonsulent for funksjonshemmede vurderer behov og utfører tjenester	Ikke planer om endringer.

Ansvarsfordelingene og arbeidsoppgavene for de etatene som jobber med tildelinger av boliger og personretta tiltak er bygget opp på mange ulike måter, med ulike kombinasjoner av ansvar. Det er imidlertid bare i Steinkjer kommune at de nå vurderer en omorganisering. Det er også der de har kortest tid siden forrige omorganisering, og det er evaluering av denne ordningen som utløser tanker om nye modeller. Boligkontoret oppgir selv at de ville sett en løsning hvor Boligkontoret var samordnet med Sosialkontoret under NAV som en god organisering som ville gitt en bedre samordning av de personretta tiltakene, og dermed bidra til å se bostøtte, sosialhjelp, oppfølgingstiltak og andre tjenester i en helhet.

En evaluering av disse aspektene er ikke i fokus i dette prosjektet, og vi vil derfor bare ta for oss de konkrete konsekvensene av dette i forhold til ansvar for økonomiske konsekvenser for boligdrifta, i seinere avsnitt.

4.2.3 Samarbeid mellom partene i boligforvaltninga

Det er svært viktig også for økonomisk resultat for boligene at samarbeidet mellom alle parter fungerer optimalt. Disse partene eller rollene er i prinsippet:

- boligforvaltere, med ansvar for FDV av boligmassen
- tildelere både i forhold til tildelingskriterier/behov og i forhold til ledighet i boligmassen
- instanser med ansvar for oppfølgingstjenester i boligene av ulikt slag
- instanser med ansvar for personretta økonomiske tiltak (statlig bostøtte, kommunal bostøtte og sosialhjelp).

Samarbeidet er viktigere enn selve ansvarsfordelingen, og det vises bl.a. av at flere av kommunene har lagt store ressurser ned i omorganiseringer blant annet fordi samarbeidet ikke har fungert bra nok (av ulike årsaker), og at en omorganisering har åpnet mulighetene både for endringer i rutiner mellom partene både formelt og uformelt og endringer i personers arbeidsoppgaver. Både i Steinkjer kommune og i Molde kommune har dermed svikt i samarbeidet vært medvirkende årsaker til omorganiseringer og dermed også til at de i dag har de modeller de har. I begge disse kommuner fungerer nå samarbeidet bra.

I Trondheim kommune mener alle informantene at samarbeidet alltid har fungert bra, og dette karakteriseres nå som "gull verdt".

4.3 Boligmassen

4.3.1 Antallet kommunale boliger, dekningsgrad og eierform

Først vil vi se nærmere på kommunenes egen beskrivelse av sin boligmasse:

Kommune	Oppgitt antall boliger	Antall boliger pr. 1000 innb.	Eiendomsforhold
Trondheim	Ca. 4.000	22,9	De har ingen private boliger med kommunal tildelingsrett. Ca. 1.100 av disse er eiet av ideelle stiftelser. Har en krisebolig, og to natt/krisetilbud (et for hvert kjønn)
Steinkjer	Ca. 850 (inkl. de 450)	40,5	De har ingen private boliger med kommunal tildelingsrett. Ca. 450 er under overføring fra kommunen til Steinkjerbygg. De har ingen hospitser, og ingen "kriseberedskap".
Molde	Ca. 510	20,4	Det er ingen private boliger med kommunal tildelingsrett, men det er noen stiftelser med eldre- eller ungdomsboliger som ikke er del av MUKF – men heller ikke kom. Tildeling. De har ingen hospitser, og ingen "kriseberedskap".

Steinkjer kommune oppgir at de har spesielt høy dekningsgrad av historiske årsaker. Det ble bygget svært mange boliger rett etter krigen, og disse ble tildelt folk som da manglet bolig, men som ikke var vanskeligstilte på annen måte. Disse har i liten grad flyttet ut, og mange boliger bebos ennå av de som da flyttet inn, men som nå i stor grad er eldre enslige (overvekt av damer).

Iht. oversikten over er det imidlertid noen avvik mellom det informantene har oppgitt som dekningsgrad, og det som ligger inne i SSB's KOSTRA-oversikt om det samme. Antallet boliger stemmer heller ikke helt med det de selv har oppgitt i intervjuer i alle kommunene.

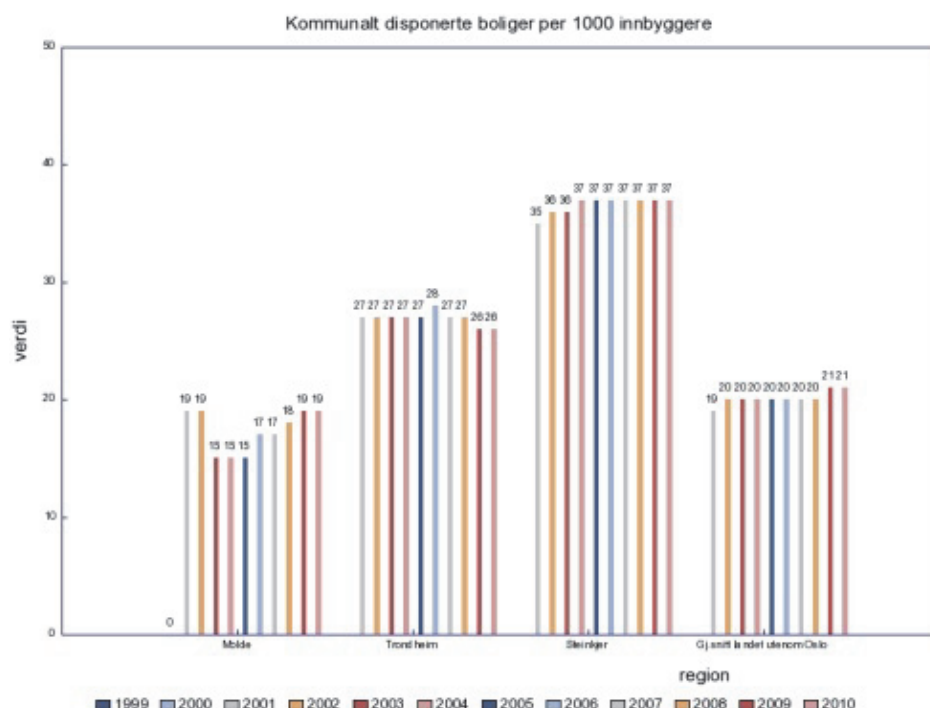


Fig.: SSB's oversikt: kommunalt disponerte boliger i de tre kommunene, og landsgjennomsnittet.

- I Trondheim er innbyggertallet 175.000, og de oppgir at de har 4000 boliger – som gir en dekningsgrad på ca. 2,3 %. De oppgir imidlertid i intervju at dekningsgraden er synkende, fra tidligere ca. 5,5 % til ca. 4,5% nå, mens SSB oppgir at den er 2,6 % nå.
- I Steinkjer er innbyggertallet 21.000, og de oppgir at de har 850 boliger, som gir en dekningsgrad på ca. 4,1 %. De oppgir selv i intervju at de har en høy dekningsgrad, og SSB oppgir den til å være ca. 3,7 %.
- I Molde kommune er innbyggertallet 25.000, og de oppgir at de har 510 boliger – som gir en dekningsgrad på 2,0 %. De har her regnet med en relativt fersk økning på tilsammen 31 nye boliger, og ved å benytte tallene fra før denne økningen vil dekningsgraden bli 1,9 % iht. opplysninger i intervju, selv om de ikke selv hadde regnet ut prosenten i intervjuet. SSB oppgir dekningsgraden til ca. 1,9 %, som stemmer godt. Molde kommune har også et sykehjem som står tomt. Dette fikk investeringsmidler, men mangler driftsmidler, og sykehjemmet har derfor blitt brukt som gjennomgangsboliger siden det sto ferdig i 2005–06. Det benyttes også av Hjelpemiddelforvaltningen og til administrative funksjoner, og regnes ikke med til "boligmassen" i Molde kommune.

Det kan se ut som at hva som regnes som kommunal bolig er noe ulikt definert i de ulike kildene, eller at det kan være unøyaktigheter mht. rapportering. Men det er ikke mulig i dette prosjektet å gå nærmere inn på årsaker til den type avvik. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at man må være svært forsiktig med å relatere ulike typer tall med hverandre, fordi det kan hende det ikke er sammenlignbare størrelser. For vårt formål er imidlertid ikke dekningsgraden det viktigste aspektet.

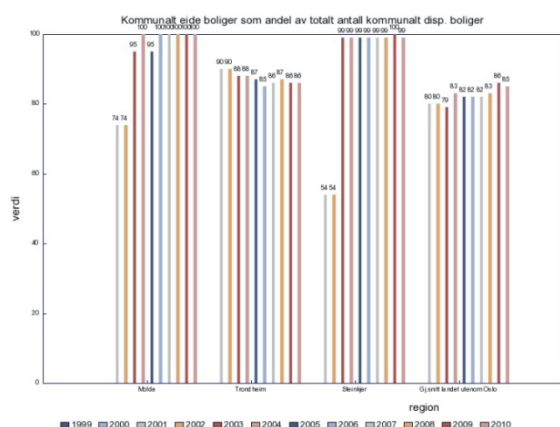


Fig: SSB's oversikt: Kommunalt eide boliger som andel av kommunalt disponerte boliger

Både Steinkjer og Molde oppgir at de ikke har tilgang på private boliger med kommunal tildelingsrett, og at alle boligene dermed er kommunalt eide. Dette stemmer med opplysningene i SSB / KOSTRA.

I Trondheim er det imidlertid avvik mellom opplysninger i intervjuer og i SSB's oversikt, men dette kan skyldes ulike tolkninger av definisjoner og hvordan de ulike stiftelsene defineres i forhold til totalen. Det kan også være interessant å merke seg at trenden for andel kommunalt eide boliger i forhold til totalen i Trondheim kommune er dalende, mens den samme trenden for landsgjennomsnittet er økende.

Trondheim kommune har gode oversikter over hver enkelt bolig de forvalter både mht. størrelse, antall rom, husleienivå og FDV-kostnader. Det viktige for vårt formål her er at det er samsvar mellom de boliger som regnes med for inntekter og utgifter i alle tre kommuner, og at disse tallene er pålitelige for Trondheim kommune. Antallet boliger totalt sett er kun relevant i forhold til press på disse boligene og indirekte dermed også årsaker til økt slitasje.

4.3.2 Standard på boligmassen

Alle de tre kommunene oppgir at de har en varierende standard på sine boliger, og at de har et betydelig etterslep av vedlikehold på deler av boligmassen. Dette blir utdypet under avsnittet om FDV seinere.

4.4 Beboere

4.4.1 Beboere og ventelister

Først en kort beskrivelse av situasjonen i hver av de tre kommunene.

Trondheim:

De har et kommunestyrevedtak om at antall boliger ikke skal øke dersom ikke innbyggertallet øker tilsvarende, dvs. at det skal være en konstant dekningsgrad. I realiteten er imidlertid dekningsgraden synkende, og det er derfor stadig strengere vilkår for å få tildelt bolig. Det er f.eks. nå svært vanskelig og/eller svært lang venteliste for bytting av bolig.

De har også en del flyktninger som bor i store leiligheter tildelt på ”oppsigelige kontrakter” etter familie-gjenforeninger, men hvor barna nå har flyttet ut og foreldrene har større bolig enn behovet skulle tilsi. For denne gruppa er forventningene at en oppjustering av husleia til gjengs leie vil bidra til en opprydding. Markedssituasjonen spiller forøvrig også en rolle. Det er et høyt prisnivå i byen, noe som gir et stort press på små leiligheter, særlig fordi det allerede er et press på disse pga. det høye antallet studenter i byen.

Det er en standard botid på 3 år, men tidligere har mange kontrakter (særlig for eldre og for HVPU) vært ”oppsigelige”. Disse vil fortsatt få varige botilbud, men på tidsbegrensede kontrakter.

Steinkjer:

Steinkjer har som nevnt en relativt høy andel eldre enslige uten problembelastninger som bor på ”oppsigelige avtaler”, og som har gjort det i 60–70 år. Nå er det imidlertid et ”generasjonsskifte” på gang. Når disse beboerne faller fra, tildeles boligene problembelastede beboergrupper iht. tildelingskriterier som er mer lik normalen for å kunne få kommunal bolig. Flere av disse boligene har ikke hatt tilsyn eller omfattende renovering på 30–60 år, og når andre brukergrupper flytter inn avdekkes et stort behov for renovering. De ”nye” beboerne har en klar dominans av rus og psykiatri, som også er økonomisk vanskeligstilte.

Andelen flyktninger er også økende. Kommunen har inngått avtale om å ta imot 35 nye flyktninger pr. år over en 3-års-periode, og det er primært enslige mindreårige de skal ta imot.

En av de største utfordringene er å oppnå tilstrekkelig fleksibilitet i boligmassen – for å kunne tilby boliger både til unge flyktninger, flyktninger med familiegjenforening, og den økende gruppa med rus og psykiatridiagnoser. De har god kapasitet på omsorgsboliger i kommunen, og også tildels ledige boliger der. Men de mener at de har mangel på ordinære boliger, og har venteliste. De jobber nå med å finne en plan for å øke fleksibiliteten i den eksisterende boligmassen, for å tilpasses behovet på en bedre måte.

Kommunale gjennomgangsboliger tildeles nå med en ordinær botid på 3 år, men det er fortsatt et betydelig antall boliger som ble tildelt tidligere på oppsigelige¹ kontrakter. Beboere i omsorgsboliger har fortsatt også oppsigelige kontakter og kan i praksis bo livet ut.

Det er ikke spesielt press eller andre særlige forhold knyttet til det ordinære boligmarkedet i byen.

Molde

Det har tidligere vært knapphet på boliger, men det ser nå ut som om det er balanse i tilbud og etterspørsel både for omsorgsboliger og ordinære boliger. Men det kan tenkes at det ledige sykehjemmet som nå brukes midlertidig som gjennomgangsboliger bidrar til at bildet tegnes litt bedre enn situasjonen reelt er.

¹ Med *oppsigelig kontrakt* menes iht. husleieloven en tidsbestemt husleieavtale, som leietaker fritt kan si opp og da normalt ha 3 mnd. oppsigelsestid, men som utleier bare kan si opp dersom det finnes en saklig grunn for det. En tidsbestemt husleieavtale har fastsatt en konkret dato for avtalens utløp.

Behovene er i endring. Det er nå en trend at det er mindre behov for de store leilighetene og et økende behov for 1-2-roms leiligheter, noe som forsterkes av flere kvoter med enslige flyktninger. NAV Molde estimerer behovet til 30-40 nye slike leiligheter pr. år over en 2-3-års periode, og vurderer ulike fysiske løsninger for å få bedre fleksibilitet i nye boliger og boligmassen generelt.

De mener at det er spesielt dyrt på boligmarkedet i Molde kommune, og begrunner dette med et sprengt marked pga. høgskoler m.m. De viser også til at det private leiemarkedet fungerer dårlig – det er ikke profesjonelt nok, og byen er kanskje for liten.

Det er uansett vanskelig å komme inn på markedet for unge, men også for "gamle flyktninger".

De har siden 2006 hatt 3 års ordinær botid med mulighet for 1-års-forlengelser utover det. Dette strammes nå ytterligere til ved at det vil bli krevet et dokumentert behov for å få slik forlengelse.

Sammenstilling av de tre casekommunene

Situasjonen er noe ulik i de tre kommunene.

Matrisen under er beskrivelser av hver av kommunene iht. opplysninger gitt i intervjuene.

<i>Kommune</i>	<i>Ant. på venteliste</i>	<i>Beskrivelse av ventelista</i>
Trondheim	Gjennomsnitt 400 pers. for 1. gangs tildeling, og 100-150 for bytting. (500: ca. 2,9/1000 innb.) Ofte mismatch mellom behov og det som er ledig	Stor forskjell på ulike brukergrupper: - Nokså kort for eldre - Lengst liste for bytting, inkl. flyktninger m/ gjenforening - Lengst liste også for doble diagnoser, pga. tjenestetilbudet - Stort behov for små leiligheter, enslige m/ lite problemer - Økende behov: rus/helse
Steinkjer	Antall ikke eksakt oppgitt (60: 2,9/1000 innb.)	God kapasitet på omsorgsboliger, og til dels ledige boliger. Venteliste for ordinære boliger
Molde	60-70 på venteliste for omsorgsboliger, ikke alle er reelle søkere. (65: 2,6/1000 innb.)	Vanskeligst å finne egnet tilbud til doble/triple diagnoser, og det er tjenestetilbudet som er utfordringen. Økende behov for små leiligheter (1-2-roms) for enslige, særlig nye flyktninger, og unge enslige rusbrukere. Noe behov for særlig store leiligheter for familiegjengforening

Vi så i oversiktene over boligmasse og dekningsgrad at det kanskje kan være ulike definisjoner bak tallene, og velger derfor å benytte tallene fra SSB, mens vi benytter opplysningene fra intervjuer som utfyllende informasjon og forklaringsmodeller.

SSB har også flere oversikter som bl.a. forteller om ventelister, søkermasse og tildelinger i de kommunale boligene – alle opplysninger gitt som antall pr. 1000 innbyggere, og sammenlignet med et landsgjennomsnitt.

Vi tar med følgende oversikter:

- Oversikt over antall søkere pr. 1000 innbyggere
- Oversikt over antall nye søkere pr. 1000 innbyggere
- Oversikt over andel søkere som har fått avslag, i prosent av antall søkere
- Oversikt over antall husstander tildelt bolig, i prosent av antall søknader på bolig
- Oversikt over andel nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig (i prosent?)

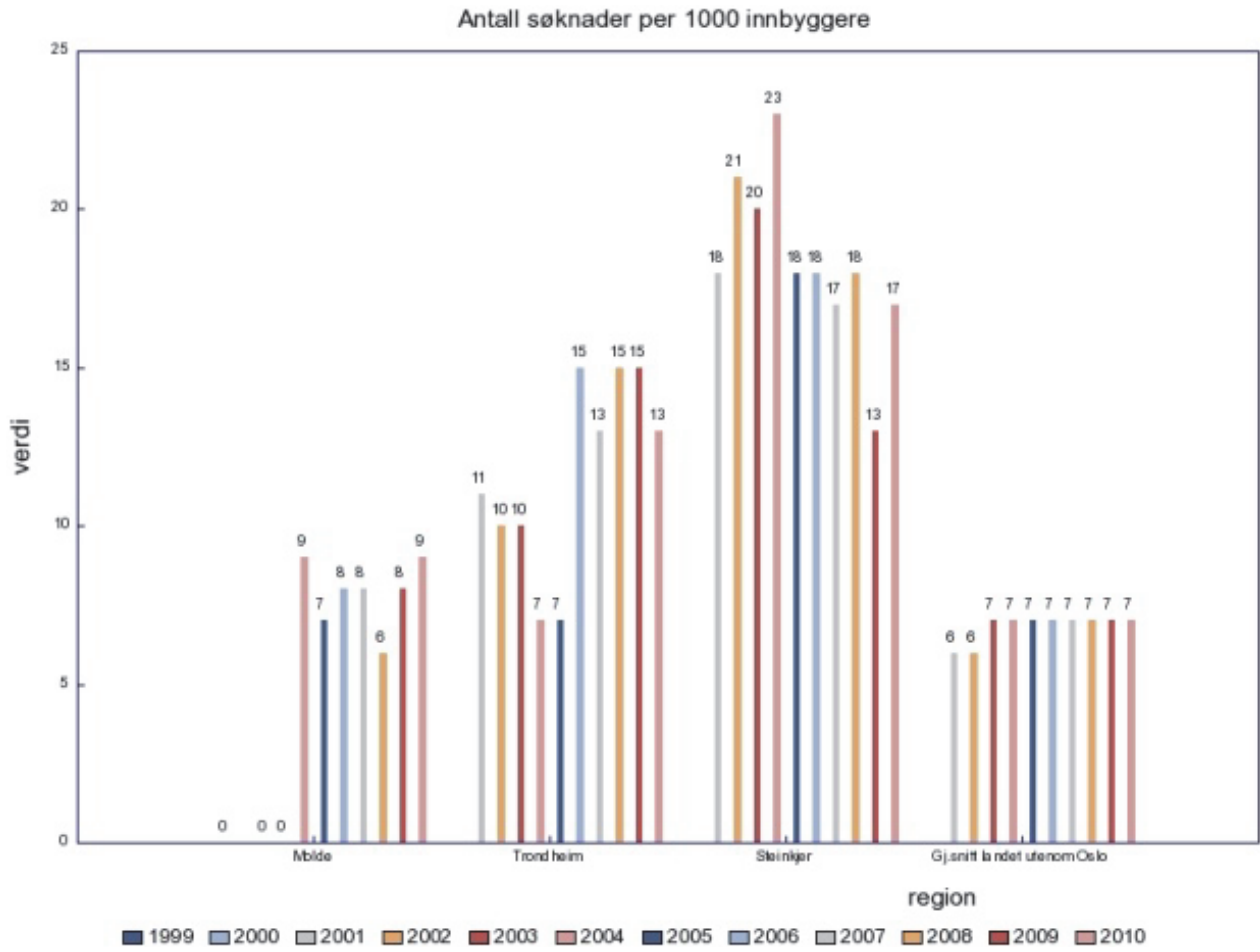


Fig.: Antall søknader per 1000 innbyggere

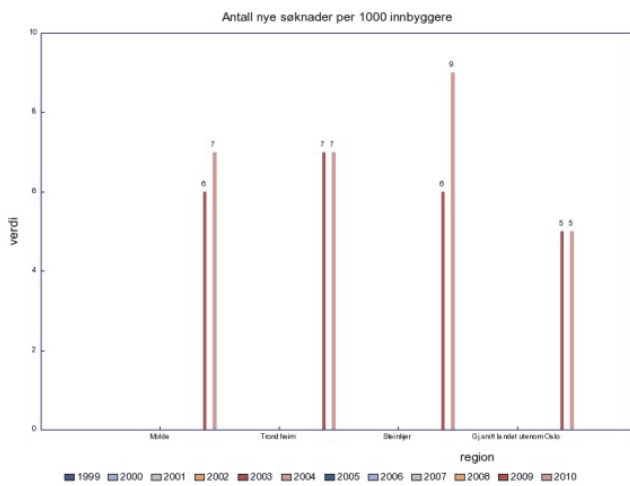


Fig.: Antall nye søknader per 1000 innbyggere

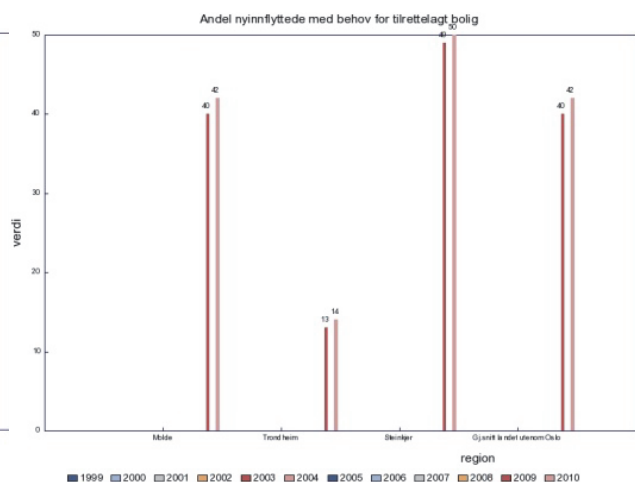


Fig.: Antall nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig

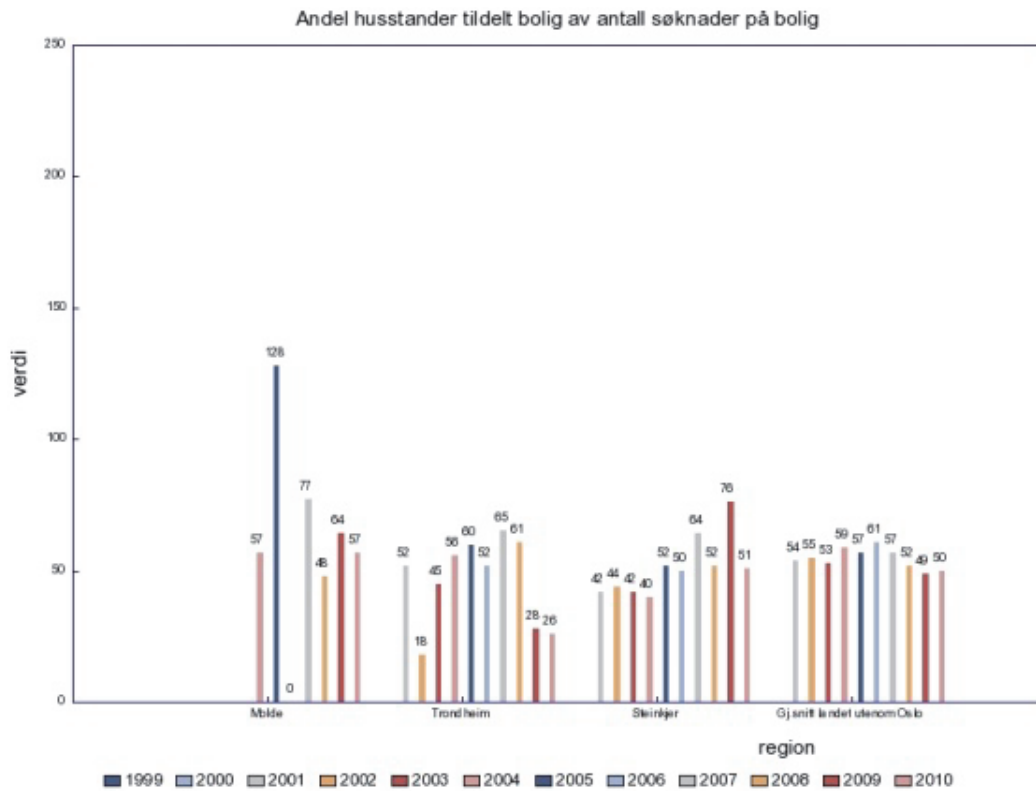


Fig.: Andel husstander tildelt bolig av antall søknader på bolig

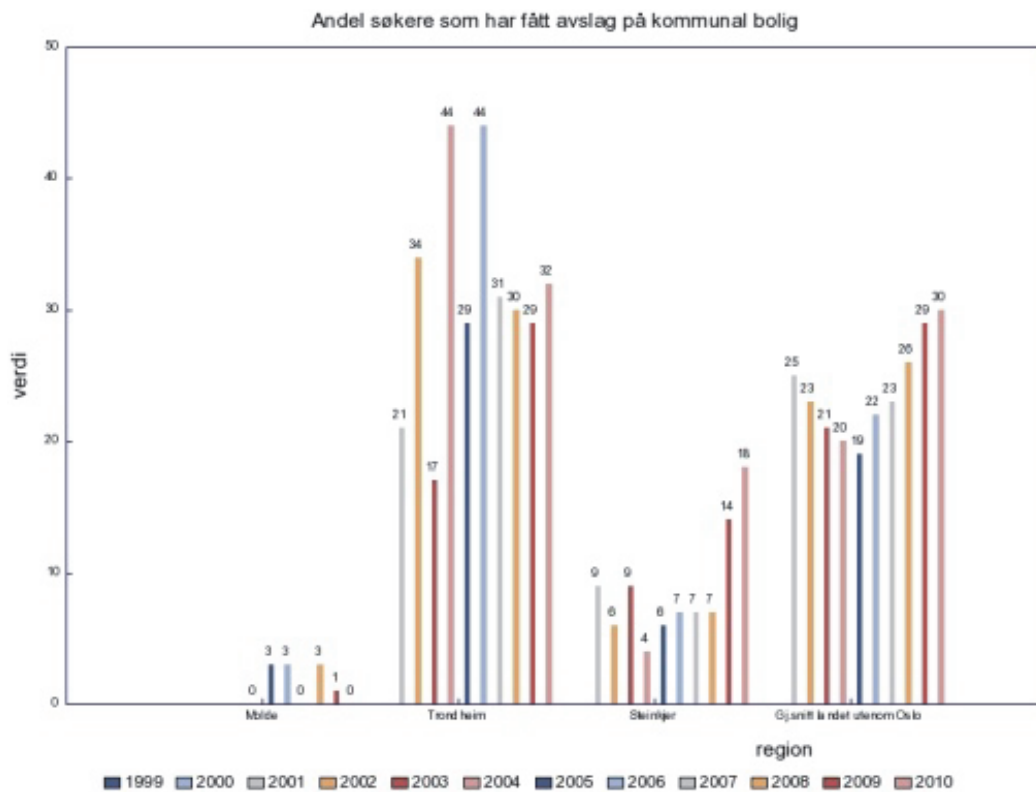


Fig.: Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig

Oversiktene fra SSB om søknadene viser: (iht. de tre første oversiktene over)

- Alle de tre casekommunene har flere søknader om kommunale boliger pr. 1000 innbyggere enn landsgjennomsnittet, og da høyest i Steinkjer kommune hvor antallet ligger på omtrent det dobbelte av landsgjennomsnittet. Molde kommune ligger nokså nær landsgjennomsnittet, mens Trondheim ligger noe over – og med økende tendens.
- Antall nye søknader pr. 1000 innbyggere ligger også over landsgjennomsnittet for alle tre kommunene, og igjen ligger Steinkjer høyest med omtrent dobbelt så mange nye søkere som landsgjennomsnittet.
- Mht. andel nyinnflyttede med behov for tilrettelagt bolig, ligger igjen Steinkjer kommune høyest og over landsgjennomsnittet og Molde nokså nære gjennomsnittet. Det største avviket i denne oversikten er Trondheim kommune, som ligger svært lavt, på bare ca. en tredjedel av landsgjennomsnittet.

Av relevante forklarende bakgrunnsopplysninger som er gitt i intervjuene kan vi nevne:

- Trondheim kommune er en "regionhovedstad", og har dermed en storbyproblematikk knyttet til søkere med behov for kommunal bolig. I tillegg er byen en studentby med betydelig press på små leiligheter i det ordinære boligmarkedet, noe som gir et stort press spesielt på små leiligheter.
- Steinkjer kommunes høye andel søkere forklares i intervjuer primært med en høy andel nye flyktninger, ettersom de har forpliktet seg til å ta imot 35 nye flyktninger pr. år over en 3-års-periode.
- Molde kommune har også studenter (bl.a. til en høyskole) som bidrar til et press på de små utleieboligene, og det pekes i tillegg på noen andre forhold:
 - De har mange institusjoner for rus og psykiatri og et godt tilbud til disse klientene. Mange av tilbudene er også beregnet på hjemmeboende klienter som får dagtilbud. Disse institusjonene bygges nå ned, mens klientenes nettverk er i Molde. Dette bidrar til et press på kommunale boliger, og særlig grad boliger med behov for tjenester.
 - Det generelle private utleiemarkedet er svakt og uprofesjonelt, og boligkontoret stiller selv et retorisk spørsmål ved om byen kanskje er for liten til at et privat utleiemarked kan fungere godt.

For Steinkjer kommune kan imidlertid ikke den høye flyktningekvoten være hele forklaringen, fordi de har hatt svært høy andel søkere over en lengre periode enn perioden med økt antall flyktninger, og dessuten er det en fallende tendens relatert til antall innbyggere.

Årsakene til disse forskjellene kan ligge mange steder, og vi vil derfor kommentere dette ytterligere etter at vi har gjennomgått flere forhold ved de kommunale boligene, spesielt husleienivået.

Oversiktene fra SSB om behandling av søknadene viser: (iht. de to siste oversiktene over)

- Når det gjelder antall tildelinger i forhold til antall søknader, har alle de tre kommunene ligget relativt likt – og relativt nær landsgjennomsnittet, med unntak av de to siste årene hvor Trondheim har ligget lavere, nesten ned mot halvparten. Steinkjer har også hatt et år som avviker fra dette, men da med flere tildelinger enn snittet.
- Når det gjelder avslag er det imidlertid vesentlige forskjeller mellom kommunene:
 - Trondheim kommune har flere avslag i forhold til søkere enn landsgjennomsnittet, og antallet varierer en del fra år til år. Men mens landsgjennomsnittet har en økende tendens mht. antall avslag, har Trondheim en synkende tendens – og de ligger nå bare litt over gjennomsnittet.
 - Steinkjer kommune har vesentlig færre avslag enn landsgjennomsnittet. Antallet har ligget rundt en tredjedel av snittet, men har øket mye de siste to årene i oversikten (dvs. fra de begynte å ta imot høyere antall flyktninger) og ligger nå rundt to tredjedeler av gjennomsnittet.
 - Molde kommune har i praksis nesten ikke avslag, og avviker derfor mye fra gjennomsnittet.

Tallene kan fortelle noe om det reelle behovet for kommunale boliger – men det kan også fortelle noe om tildelingskriteriene: hvis det er strenge tildelingskriterier (gjerne fordi kommunale boliger er et knapphetsgode), vil det være relativt flere som får avslag – dvs. at søkerne ikke fyller kriteriene.

Også for denne type opplysninger kan det være flere forklaringsmodeller, og dette vil bli kommentert videre etter at flere forhold er gjennomgått – spesielt husleienivået.

4.4.2 Tildelingskriterier og -rutiner

Statistikken forteller noe om antallet tildelinger, mens tildelingskriteriene kan si noe mer om hvem som bor i de kommunale boligene. I hovedsak tildeles boligene til personer med lav boevne², enten økonomisk eller på annen måte. Vi kommenterer først tildelingskriteriene for kommunale utleieboliger:

Kommune	Tildelingskriterier	Om endringer
Trondheim	Prioriteringsnøkkel er nylig vedtatt, og innebærer skjærpede krav for tildeling.	Prioriteringsnøkkel er ny, i praksis en formalisering av tidligere skjønn, og noe innskjerping av kriterier.
Steinkjer	Har klare tildelingskriterier	Ingen nylige endringer eller planer om nye endringer.
Molde	Ikke formelle tildelingskriterier Tildeling er basert på skjønn og uformelle kriterier	Kriterier og reglement er under arbeid, og ventes vedtatt i løpet av vinteren.

Både Trondheim og Steinkjer kommuner har klare saksbehandlingsrutiner i skriftlig form, med en tydelig rollefordeling mellom mange parter. Molde har imidlertid ikke dette i skriftlig form, og de jobber derfor nå med å lage både tildelingskriterier og saksbehandlingsreglement, og håper på vedtak i løpet av vinteren. Molde har imidlertid satset mye på god kvalifisering av medarbeidere på boligsosialt felt.

Klare tildelingskriterier og klart saksbehandlingsreglement er viktig både fordi det vil bedre oversikten over reelt behov, og fordi klageretten vil bli ivaretatt på en bedre måte.

Oversikten fra SSB/KOSTRA under viser hvordan nye boligtildelinger i 2010 er fordelt i de tre case-kommunene i forhold til et landsgjennomsnitt.

	Molde	Tr.heim	Steinkjer	landsgjennomsnitt	
Tildeling av boliger					
Andel husstander tildelt bolig av antall søknader på bolig Enhet: Prosent	f i d s	51	26	57	50
Andel nyinnflytete husstander av antall nye søknader Enhet: Prosent	i d s	60	38	50	54
Andel nyinnflytete husstander av alle husstander som er tildelt bolig Enhet: Prosent	i d s	67	75	65	80
Andel nyinnflytete flyktninger Enhet: Prosent	f i d s	29	47	35	19
Andel nyinnflytete med behov for tilrettelagt bolig Enhet: Prosent	i d s	50	14	42	42
Andel nyinnflytete med psykiske lidelser Enhet: Prosent	f i d s	8	10	:	8
Andel nyinnflytete rusmiddelmissbrukere Enhet: Prosent	f i d s	8	9	7	7
Andel nyinnflytete rusmiddelmissbrukere med psykiske lidelser Enhet: Prosent	f i d s	4	3	5	5
Andel nyinnflytete med andre problemer Enhet: Prosent	i d s	:	16	11	14
Andel nyinnflytete uten behovsprøving Enhet: Prosent	f i d s	:	:	:	6

Vi ser at Molde og Steinkjer har mange likhetstrekk ved boligtildelinger, men at Trondheim skiller seg litt fra disse to. På flere områder er det også klare avvik fra landsgjennomsnittet for alle tre kommuner. De viktigste merknadene er:

² Boevne: Kan ha forskjellige betydninger: i forhold til økonomisk evne, evne til å kunne fungere i boligen, evne til å fungere i forhold til omgivelsene, evne til å mestre en bosituasjon og til å beholde en bolig. Boevne knyttes til en persons mulighet til å fungere i et bomiljø *over tid* (Thorshaug og Berg, 2009) [22]

- Trondheim har færre nyinnflyttede søkere enn både de to andre kommunene og snittet, men likevel utgjør de nyinnflyttede 75 % av de som har fått tildelt boliger. Dette er mer enn de to andre kommunene, men mindre enn snittet.
- Alle tre kommuner har tildelt flere boliger til flyktninger enn snittet på 19 %: Trondheim er helt oppe i 47 %, Steinkjer på 35 % som også er høyt. Mht. tildelinger er dette den største gruppa i Trondheim.
- Nyinnflyttede med behov for tilrettelagte boliger er imidlertid den største gruppa i de to andre kommunene mht. tildelinger, på hhv. 50 % i Molde og 42 % i Steinkjer.
- Utover dette ser vi at andelen tildelinger til rusmiddelbrukere og/eller psykiske lidelser er tilnærmet lik eller litt over landsgjennomsnittet for alle tre kommuner.

Ettersom alle tre kommuner formelt nå har 3-årige kontrakter og betrakter boligmassen som "gjennomgangsboliger", skulle dette bildet egentlig gi en god situasjonsbeskrivelse av hvem som bor i de kommunale utleieboligene. Men fordi denne tidsbegrensningen med 3-års-kontrakter er av nyere dato i både Steinkjer og Molde, og at det i alle tre kommuner (selv om det er mest i Steinkjer) er relativt høy andel "gamle og evige kontrakter", (dvs. boliger som er tildelt på oppsigelige kontrakter for til dels svært mange år siden), gir ikke denne oversikten et riktig bilde av hvem som bor i leilighetene. Andelen "evige kontrakter" er størst i Steinkjer kommune som tidligere beskrevet, men det foregår nå et generasjonsskifte der – og de nye beboerne har til dels sterk problembelastning.

4.4.3 Særlige utfordringer knyttet til beboerne og boligtilbudet

3-års botid er nå gjennomført i alle de tre kommunene, men det er fremdeles mange som bor på "oppsigelige kontrakter" som i praksis vil vare livet ut for de aktuelle beboerne (særlig i Steinkjer, men også et betydelig antall i de to andre kommunene). I disse boligene har det vært utført relativt lite vedlikehold over lang tid, blant annet pga. manglende atkomst til boligene. Når det nå foregår et "generasjonsskifte" og nye tildelinger vil skje både på tidsbegrensede kontrakter (3 år eller kortere) og til beboere med lavere boevne enn de som har bodd der tidligere, vil slitasje og vedlikeholdskostnadene øke vesentlig.

Hovedtyngden nye beboere er nå flyktninger eller beboere med behov for tilrettelagte boliger. Begge disse brukergruppene innebærer særlige utfordringer mht. drift og vedlikehold, som vi kommer tilbake til seinere. I tillegg oppgir alle tre kommuner at det er store utfordringer knyttet til rusbrukere og til personer med psykiatriske diagnoser – eller begge deler. Tildelinger er da krevende fordi boligene også må være knyttet opp til et tjenestetilbud som er relevant for de ulike søkerne. Som regel er det tjenestetilbudet (ikke boligen) som utgjør utfordringen, og som gjør at disse søkerne står lengst på ventelister. I Molde trekkes særlig utfordringer med unge, enslige rusbrukere med lav boevne fram som en gruppe det er vanskelig å finne egnet tilbud til.

Det etterlyses for øvrig større fleksibilitet i boligtilbudet i alle tre kommuner.

- Kommunene skisserer ønsker om mulige måter å øke fleksibiliteten, bl.a. ved å bygge gruppeboliger hvor en hybel kan leies av personalet slik at det er enklere å utføre tilsyn i boligene,
- De kunne ønske seg boliger som kunne varieres fra f.eks. 5 hybler opp til en stor leilighet (for familiegjenforeninger) – avhengig av behovet
- Det har også vært fremmet ønsker om mulige mer "robuste løsninger" i forhold til skader som kan påføres av beboerne

Denne type utfordringer i boligmassen er knyttet til beboernes funksjonelle behov, ikke nødvendigvis direkte til vedlikeholdskostnader pr. m² av boligmassen. Men disse faktorene er kostnadsdrivende fordi de ofte innebærer tilgang til fellesarealer, felles fasiliteter eller et øket arealbehov pga. tilpasninger, og kostnadene for dette må bæres av husleia. Dette er merkostnader som ordinære boliger i det åpne markedet ikke har – og det er det åpne boligmarkedet som danner grunnlaget for beregning av gjengs leie.

4.5 Investeringer

4.5.1 Omfang av investeringer– til bygging og kjøp av boliger

Omfang av investeringer til bygging og/eller kjøp av kommunale utleieboliger vil kunne variere mye fra år til år. Vi forventer også at variasjonene kan være større i små kommuner enn i større, fordi enkeltprosjekter der kan gi større utslag.

Oversikten under fra SSB/KOSTRA viser brutto investeringsutgifter til boligformål pr. innbygger:

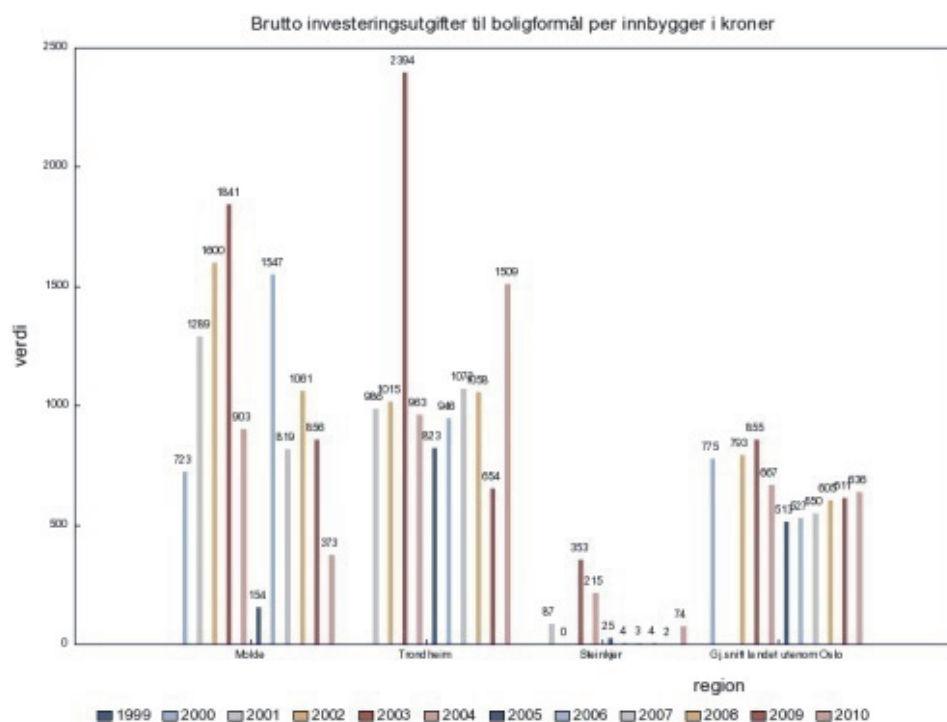


Fig.: Brutto investeringsutgifter til boligformål per innbygger i kroner

Den viser at Trondheim og Molde kommuner har varierende investeringsutgifter til boliger fra år til år, men at begge disse kommunene i hovedsak ligger litt over landsgjennomsnittet med synkende tendens. Steinkjer kommune har imidlertid svært lave investeringsutgifter til formålet, tilnærmet null, men de har i utgangspunktet en svært høy dekningsprosent av kommunale boliger av historiske årsaker.

Dette stemmer godt overens med det de har opplyst i intervjuer:

Kommune	Investeringsutgifter	Bygging eller kjøp	Politiske mål
Trondheim	55-56 mill./år Tidligere 70 mill.	Ca. 8 mill. går til ordinære boliger, resten til kategori-boliger. Mest bygging, men både bygging og kjøp.	Behovet er en økning på 240 boliger pr. år for å opprettholde dekningsgraden. I forrige 4-års-periode klarte de bare 52 pr. år med samme målsetning.
Steinkjer	Svært lite investeringer	Både bygging og kjøp – men i svært lite omfang	Et mål å endre boligmassen slik at den blir mer fleksibel
Molde	Beløp ikke oppgitt, men det er i 2010 anskaffet 24 nye boliger	Hovedsakelig kjøp. Bygging vurderes som for dyrt, tar for lang tid, og ikke ledige aktuelle tomter.	Et mål å få en boligmasse som er bedre tilpasset behovene.

Kommentarer til oversikten:

- Trondheim oppgir at deres erfaring er at det er mye dyrere å bygge boliger for HVPU enn for andre brukerkategorier, og dette skyldes både de store behovene for fellesarealer, og en større vekt på universell utforming (UU).
- Trondheim har også fått ekstraordinære investeringsmidler (i budsjettet for 2012) for omfattende oppgradering av kommunale leiegårder bygget på 1890-tallet, og dette er primært begrunnet med brannpålegg (bl.a. rømningsveier) og andre forhold knyttet til sikkerhet.
- Steinkjerbygg AS oppgir at de nesten ikke har investert i nybygging de senere år, og at det kun er vesentlig mindre enn 10 % av deres boligmasse som er bygget de siste 10 år.
- MUKF har hatt noen negative erfaringer med bygging i egen regi for rusbrukere og/eller personer med psykiatriske diagnoser. De har bygget småhus litt utenfor sentrum – men dette har ført til store naboprotester både til byggesaken og etter at småhusene var tatt i bruk (og hvor deres beboere skapte støy, bråk og ubehageligheter). Ved kjøp av boliger i etablerte områder reduseres naboprotester.
- MUKF har avtaler med entreprenører om kjøp av små 2-roms sentrumsnære leiligheter til priser som ligger under normal markedspris. Dette forklares med at entreprenørene bygger om og renoverer sentrale tomannsboliger, og med denne løsninga slipper de å seksjonere boligene for så å etablere sameier for boligene etterpå, før salg. MUKF får dermed kjøpe rimeligere enn markedspris, og de gjør dette så langt som mulig innenfor lov om offentlige anskaffelser.

Trondheim kommune, som både har storbyutfordringer på behovssiden med stor problembelastning, raskt økende befolkning, press i leiemarkedet for små boliger pga. mange studenter, og et generelt press og høyt prisnivå på kjøp av boliger, har samtidig hatt relativt sett en nedgang i dekningsgraden. De har ikke klart å følge opp politiske målsettinger mht. anskaffelse av nye boliger. Deres fokus for investeringer er derfor primært å anskaffe så mange boliger at dekningsgraden ikke synker ytterligere.

Det bygges for tiden mest bofellesskap med betjent base og noen fellesrom, for målgruppen HVPU eller yngre funksjonshemmede. De løser forholdet til husleieloven (for bemanninga) ved å leie formelt den ene av hyblene slik at de har rett til å benytte fellesrommene.

For Steinkjer og Molde kommuner er fokus primært å sikre et bedre samsvar mellom behov og bygningsmasse. Molde har befolkningsvekst og øker boligmassen med den type boliger som pr. i dag er nødvendig for å dekke behovene. Steinkjer har større vekt på å øke fleksibiliteten i eksisterende boligmasse, bl.a. fordi de har en relativt sett stabil befolkning og svært høy dekningsgrad på kommunale boliger av historiske årsaker.

Miljøaspekter i nye boliger

Ingen av de tre kommunene vektlegger miljø/energi utover det som nå er innarbeidet i forskrifter, og de mener at de ikke har tilstrekkelige insitamenter for det på tross av et generelt politisk fokus på dette. De er pålagt å drive forretningsmessig, og ønsker ikke fordyrende elementer. For dem er beliggenhet, boligtype og størrelse viktigere enn miljø/energiløsninger. Ved energieffektivisering vil det være beboerne som tar ut gevinsten (ikke de som investerer), forutsatt at beboerne bruker huset på rett måte.

Kommunene legger heller ikke større vekt på universell utforming enn forskriftene legger opp til, med mindre de bygger omsorgsboliger / kategoriboliger.

For ordinære gjennomgangsboliger er fokus at de må være rimelige. Boligkontoret i Molde kommune / NAV oppgir også i intervju at de kunne ønske at disse boligene hadde en "mer robust standard – mindre ødelegbar".

4.5.2 Egenkapital og finansiering

Investeringer i bygging eller kjøp krever kapital og finansiering. Ettersom de tre kommunene har ulike eierstruktur og selskapsform for drifta av boligene og dermed ulike "samhandling med kommunekassa", vil det også være ulike mekanismer for å finansiere investeringene.

<i>Kommune</i>	<i>Finansiering av investeringer</i>	<i>Salg – hva selges?</i>	<i>Merknad</i>
Trondheim	<ul style="list-style-type: none"> - Salg av store leiligheter vil finansiere kjøp av mindre boliger på åpent marked. - Bygging i egen regi: de tar opp lån som del av kommunens felles låneopptak - Ved bygging av omsorgsboliger dekkes kapitalkostn. av Helse/Velferd. - For alle: 20 % tilskudd³ 	Salg: oftest borettslagsleiligheter, til beboerne i disse, f.eks. flyktninger. De selger til markedspris/meglertakst, gjerne store eller med dårlig standard, som er u hensiktsmessige eller har feil beliggenhet. Se "virkemidler".	Økonomien har ikke vært isolert fra øvrig forvaltning som selvfinansierende enhet, og kapitalkostnader har vært dekket sentralt. Dette vil nå bli endret fra 2011.
Steinkjer	Salg av boliger vil finansiere kjøp eller bygging av nye, og boligmassen kan endres i tråd med behov. De kan ta opp lån med samme vilkår som kommunen	Det selges til yngre som har behov for egen bolig (type leilighet er ikke oppgitt). Se "virkemidler".	Steinkjer sliter ikke med å nedbetale gamle investeringskostnader: Det meste er bygget på 1950 og -60-tallet og er nedbetalt.
Molde	Primært kjøp med 20 % tilskudd og 80 % lån i Husbanken. Må dekkes av husleia.	MUKF selger ingen boliger. Heller ikke "salg for kjøp" eller "leie for eie".	Ordningen med kjøp av rimelige boliger (se over) bærer seg økonomisk pga. investeringstilskudd / tilskudd til utleieboliger og gjengs leie.

Trondheim kommune selger mest større familieleiligheter, og kjøper småleiligheter, bl.a. fordi behovet nå er størst for enslige (ca. 90 % av søkerne har behov for små leiligheter). I hovedsak opprettholdes det samme antallet leiligheter, det økes for eksempel ikke ved at det selges en stor leilighet og kjøpes to små. I prinsippet er det heller slik at de selger noe som har dårligere standard, beliggenhet osv. og kjøper noe mindre til normal standard. Det er siden 2009 solgt 66 boliger til beboerne av leilighetene (uten forutgående budrunder), og ordningen vil bli utvidet (se "Virkemidler", bak). Men det er ikke noen direkte kobling mellom salg og kjøp.

Økonomien vil for øvrig drøftes samlet etter at driftskostnader, husleie og regnskapsprinsipp er gjennomgått.

³ Det gis tilskudd til utleieboliger, og investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Se www.husbanken.no for mer informasjon om tilskuddsordningene.

4.6 FDV – med vekt på vedlikeholdet

4.6.1 Hva koster verdibevarende vedlikehold i hht. ”normer”?

Rapport for KS (2008) [1]

Vedlikeholdskostnadene er bl.a. omtalt i rapporten fra Multiconsult / Pricewaterhouse Coopers: "Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde", som ble utarbeidet for KS i 2008. De har i sitt pkt. 4.5.2 "Vedlikeholdskostnader – normtall for verdibevarende vedlikehold" estimert et gjennomsnittlig kostnadsbehov for vedlikehold av kommunal bygningsmasse (alle kategorier) som årskostnad i kr/m² pr. år iht. NS 3454 "Livssyklus kostnader for byggverk". De har der tatt med periodiske vedlikeholdstiltak og utskiftninger utfra antatt levetid på hver komponent. I rapporten har de ikke tatt hensyn til regnskapsføring og finansiering når det gjelder grensesnittet drift og kapital, dvs. ulikhetene mellom NS 3454, kommuneloven og regnskapsloven. Beregningene er basert på 60 års levetid og 6 % kalkulasjonsrente. Det konkluderes med at vedlikeholdsbehovet for kommunal bygningsmasse var ca. 170 kr/m² pr. år (tall fra 2008). Videre hevder de at dette er avhengig av at det er et nødvendig minimum på volum bygningsmasse (anslagsvis minst 45-55.000 m²), og at eventuelle endringer i brukerbehovene holdes utenom.

NOU 2004:22 [6]

Planmessig vedlikehold er omtalt i NOU 2004:22 "Velholdte bygninger gir mer til alle". I NOU'en stilles det spørsmålsteget ved om planmessig vedlikehold faktisk lønner seg, eller om "skippertak" er like kostnads-effektivt på lang sikt. Utvalget gjennomførte en spørreundersøkelse hvor 15 % av de spurte eiendomsforvalterne faktisk mente at planmessig vedlikehold ikke ville gi lavere vedlikeholdskostnader på lang sikt. Selv om 85 % av de spurte mente at planmessig vedlikehold var rimeligst, er dette interessant i forhold til etterslepet av vedlikehold for de kommunale boligene. I rapporten (s. 76) oppgis at det regnes med et normtall for vedlikehold på 100 kr/m² i 2004, men dette gjelder ikke spesielt for boliger.

Oslo kommunerevisjon (2001 og 2009) [10 og 11]

Oslo kommunerevisjon har tatt med normkostnader for vedlikehold av boliger i sin revisjonsrapport 4/2001 [10]. De oppgir at BKI (byggekostnadsindeks) for "boliger i alt", dvs. både eneboliger og blokkleiligheter, i 2001 lå på 104,80 kr/m² pr. år, noe som tilsvarer 147,70 kr/m² per år i 2010. Samtidig oppgir de at deres erfarings-baserte vedlikeholdskostnader for verdibevarende vedlikehold i kommunale boliger i 2001 var 120-140 kr/m² per år – som tilsvarer 169-197 kr/m² per år.

Iht. Oslo kommunerevisjons rapport 19/2009 [11]: "Vedlikehold i Boligbygg Oslo KF" oppgis at Multiconsult i 2009 estimerte et snitt for verdibevarende vedlikehold til å være 170 kr/m².

Asker kommune (2007) [9]

Asker kommunes "Temamelding: Kommunal utbygging, rehabilitering og boligutvikling" fra 2007 har også et avsnitt om vedlikehold av kommunale utleieboliger. De oppgir at deres vedlikeholdskostnader er:

<i>Boligtype</i>	<i>M²</i>	<i>Vedlikehold pr. m²</i>	<i>Anbefalt norm* for vedlikehold pr. m²</i>
Trygdeboliger	8.700	338,-	220,-
Utleieboliger	28.820	137,-	214,-

* Anbefalt norm gjelder for normal bruk (men det refereres ikke til hvor normene er hentet)

Asker kommune oppgir at de fakturerer ca. 30 mill årlig i husleie, og at 6,8 mill av dette tilbakeføres til vedlikehold for boligene. Forklaringen på at vedlikeholdet til trygdeboligene er 338,- kr/m² per år (dvs. høyere enn normen) er at de har endret tildelingsmønsteret for denne type boliger, slik at det er hyppigere beboerskifter og at beboerne har lavere boevne. Samtidig viser de til at det lavere nivået for utleieboliger (137,- mot normen på 214,-) for dem gir en årlig underdekning på 2,2 mill – som de ønsker å fremme som økt bevilgning. Samtidig har de beregnet sitt vedlikeholdsetterslep til 7,8 mill, og de oppgir også at budsjettet

for boliger stadig er vanskeligere å holde pga. stadig hyppigere beboerskifter også i utleieboligene, og stadig høyere andel beboere med mangelfull boevne.

Trondheim kommune

Trondheim kommune oppgir i et saksframlegg til Bystyret (arkivsak 09/20488) at "normerte vedlikeholdskostnader" for boliger i 2009 er 184 kr/m² per år, basert på normtallene fra Holte Byggsafe, som er en mye brukt base for nøkkeltall innen byggebransjen. Tallet er ikke så langt unna de oppjusterte tallene som refereres til fra Oslo Kommunerevisjon i 2001, men vi kommer tilbake til Trondheim kommunes saksframlegg seinere.

Oppsummering om "foreliggende normer"

Gjennomgangen over viser at "normtall" for vedlikehold av kommunale utleieboliger er ikke helt entydig – og at tallene heller ikke benyttes likt eller på entydige måter. Likevel vil vi foreløpig kunne konkludere med at et beløp for verdibevarende vedlikehold av kommunale boliger bør ligge på ca. 180–200 kr/m² per år – men det er indikasjoner på at tallet kanskje burde justeres ytterligere opp for trygdeboliger.

4.6.2 Hva betales for vedlikehold i casekommunene

Utfordringer med tallmaterialet fra casekommunene

Vi har fått tilgang til en rekke dokumenter fra case-kommunene. Men disse omfatter ulik type informasjon om FDV-kostnadene, og tallene er ikke direkte sammenlignbare – hverken med hverandre, med landsgjennomsnitt eller med "normtallene". Noen av årsakene til at direkte sammenlikninger kan gi misvisende opplysninger, er:

- Tallene for FDV i budsjetter, regnskap osv. refererer ofte ikke til et definert antall m² som skal driftes for dette beløpet. Eller omvendt: der vi har m² er dette ofte ikke koblet til FDV-kostnader.
- Noen oversikter har tall som omfatter "FDV – kommunale utleieboliger" uten å skille mellom forvaltning, drift og vedlikehold. Det er derfor ikke mulig å trekke ut direkte informasjon om vedlikeholdet uten bedre underlagstall.
- Der det er oppgitt antall m² som forvaltes, er det ikke skilt mellom type boliger (småhus, blokk, rekkehus osv.) annet enn i beste fall som antall boenheter, ikke antall m².
- Der det er oppgitt antall m² som "forvaltes", er det heller ikke skilt mellom egne boliger hvor både ytre og indre vedlikehold skal forvaltes, eller andre eierformer. Dette kan f.eks. være borettslagsleiligheter, hvor forvalteren betaler en leie til borettslaget som omfatter en del forvaltningskostnader (som kommunale avgifter osv.) og det ytre vedlikeholdet, mens det som står oppført som "forvaltning" i realiteten i disse boligene hovedsakelig omfatter indre vedlikehold og litt drift og forvaltning.
- Der FDV-kostnadene er angitt, er det ikke helt entydig utfra de dokumenter vi har tilgang til hvorvidt tallene omfatter leie til borettslagene (selv om vi antar at de gjør det) – selv om borettslagsleilighetene bare har vedlikeholdskostnader knyttet til indre vedlikehold, fordi det ytre vedlikeholdet ivaretas gjennom husleie til borettslaget.
- Der vedlikeholdskostnadene er angitt er det med ett unntak (Bystyresak i Trondheim kommune fra 2009) ikke skilt mellom ytre vedlikehold og indre vedlikehold.
- Der vedlikeholdskostnader er angitt, er det heller ikke skilt mellom trygdeboliger eller ordinære utleieboliger, på tross av at disse har ulik belastning mht. beboere/bruk.
- I en av kommunene ble det også kommentert at "den type tall kanskje heller ikke var så interessante, fordi de ikke fortalte noe om hvor effektivt boligene ble driftet".

Vi kan altså ikke legge stor vekt på selve tallanalysene fra casekommunene. Men gjennom opplysninger gitt i intervjuer, tidligere saksframlegg knyttet til boligforvaltninga og delvis gjennom årsbudsjetter og regnskap, makrotall m.m. har vi likevel fått et bilde av systemene og mekanismene i hver av kommunene. Dermed har vi også dannet oss et bilde av noen av utfordringene knyttet til vedlikeholdet.

Opplysninger om vedlikeholdskostnader gitt i intervjuer og i case-kommunenes egne dokumenter
Trondheim kommune

- Den viktigste, grundigste og mest relevante av de skriftlige kildene fra Trondheim er et saksframlegg til Bystyret i 2009 (arkivsak 2009/20488): "Ny modell for fastsettelse av husleie i kommunale leieboliger og ny økonomisk organisering av boligdriften", og den nye husleiemodellen skulle økes vesentlig, opp til "utgiftsdekkende husleie" (men ikke til "gjengs leie" som ville vært enda høyere).

Kommunen har i denne saken redegjort detaljert for vedlikeholdskostnadene, og de har tatt med følgende sammenligning mellom kommunens faktiske vedlikeholdskostnader og de tilsvarende normerte vedlikeholdskostnadene iht. Holte Byggsafe:

<i>Komponent</i>	<i>Faktiske utgifter</i>	<i>Normerte utgifter</i>	<i>Differanse</i>
Indre vedlikehold i kr per m ²	157,-	87,-	70,-
Ytre vedlikehold i kr per m ²	14,-	97,-	Minus 83,-
Sum vedlikehold i kr per m²	171,-	184,-	Minus 13,-

Denne oversikten viser at slitasjefaktoren og ressursbruken på indre vedlikehold har vært vesentlig høyere i kommunale utleieboliger enn i boliger med "normalt slitasjenivå", selv om totalkostnadene til vedlikehold ikke er særlige mye lavere enn "normerte utgifter". I denne saken innstiller rådmannen på at "utgifter til vedlikehold av kommunale boliger skal opprettholdes på samme nivå som i dag, men man skal vri ressurser fra indre til ytre vedlikehold av boligene". Begrunnelsen for dette er at man antar at det kanskje kan være en indikasjon på en for lav terskel for hva som aksepteres av slitasje inne i leilighetene. I denne saken omtales ikke noe etterslep på vedlikeholdet av de kommunale boligene. Totalbudsjettet for de kommunalt eide boligene balanserer for øvrig rundt 152 mill. kr.

- I kommunens budsjett for 2012 omtales investeringer og drift for kommunale utleieboliger. Innledningsvis nevnes at "det er et omfattende behov for større oppgraderinger av mange kommunale leiegårder". Dette utdypes som bakgrunn for egen investeringsramme for en slik oppgradering, spesielt av "1890-gårdene", men det sies også at "økningen i husleieinntekter bidrar til finansieringen . . .". I sammendraget trekkes det fram at "man har en langsiktig strategi for å sikre kommunens realkapital", og under kapittelet om økonomi/drift sies det: "I tråd med Bystyrets ønsker har rådmannen lagt inn en betydelig satsing på vedlikehold av eide bygg unntatt kommunale boliger. Ferdig implementert medfører denne satsingen 18,7 mill. kr. mer i vedlikehold. Økningen vil gjøre det mulig å bedre tilstanden på mange kommunale bygg. I tillegg har Bystyret vedtatt at merinntekter fra ny husleiemodell skal benyttes til økt verdibevarende vedlikehold av de kommunale boligene. Satsningen medfører på sikt at den kommunale boligmassen blir oppgradert til et helt annet nivå enn det den har i dag".
- I en PP-presentasjon fra oktober 2011 hvor budsjettet presenteres, har kommunen en foil med tittelen "drift versus vedlikehold", hvor det under en tabell om "prioritering av verdibevarende vedlikehold" sies at det ønskes rammeøkninger for boligene fra 6,8 mill. kr. i 2012 til 11,6 mill. kr. i 2013, og en videre økning opp til 18,7 mill. kr. i 2015 (men kan være grunn til å anta at dette er de samme midlene som var omtalt for formålsbygg (se over).).
- Dette er utdypet i et notat fra Trondheim eiendom til ledergruppen Byutvikling av 08.06.2011. Notatet påpeker at det vil ta tid å nå det nye husleienivået, og at boligdrifta tidligst kan være selvfinansierende fra 2014. Hovedpoenget er at de allerede i første tertial 2011 ser at utgiftsnivået som ble lagt til grunn for saken om nye husleiemodell i 2009 ligger altfor lavt. Det ønskes derfor en revurdering av utgiftsnivået, begrunnet med både økte kommunale avgifter, større vedlikeholdsbehov m.m., samtidig som det ønskes en prinsipiell drøfting av håndtering av et eventuelt overskudd/underskudd på boligdrifta.

- I intervjuene fra Trondheim kommune er dette utdypet ytterligere. De er nå inne i en overgangsperiode hvor husleienivået skal økes opp til "utgiftsdekkende leie". I denne perioden benyttes de økte leieinntektene til de har ekstraordinære midler til vedlikehold for å hente opp noe av etterslepet på vedlikehold på boligene. Standarden er dermed blitt noe bedre, og etterslepet noe mindre (selv om perioden ikke er ferdig). De jobber nå med å utarbeide en bedre oversikt over etterslepet, og å gjennomføre en tilstandsvurdering av alle boligene (med tilstandskategorier "lav – middels – god"). Så langt viser oversikten at de har flest boliger i gruppa "middels god". Notatet til ledergruppa i Byutvikling var ment å skulle bidra til at nivået på budsjett for vedlikehold av boligene etter implementeringsperioden kan legges på et høyere nivå enn før.

Steinkjer kommune

- Ettersom det er Steinkjerbygg AS som drifter boligene, er det ikke tatt med særlige avsnitt om økonomien knyttet til boligene i kommunale budsjetteter eller årsregnskap. Vi har heller ikke tilgang på budsjett eller årsmelding for Steinkjerbygg AS.

Det er imidlertid flere saksframlegg for kommunestyret som omtaler økonomien for boligene: både to saksframlegg fra 2002 relatert til opprettelsen av Steinkjerbygg AS, og et saksframlegg fra 2011 som omhandler overføringen av de siste ca. 400 boligene til Steinkjerbygg AS.

- Saksframleggene fra opprettelsen av Steinkjerbygg AS i 2002 omhandler hhv. "Organisering av Steinkjer kommunes boligforvaltning" og "Organisering av Steinkjer kommunes eiendomsforvaltning". Saksframleggene har kun makrotall: antall boliger, antall gjeld knyttet til boligene, samlede driftskostnader for boligene dersom alle skulle forvaltes av Steinkjerbygg AS. Mht. vedlikehold sies det i saken om eiendomsforvaltninga: "Vedlikeholdet av kommunens bygningsmasse er varierende. For boligene er vedlikeholdskostnadene innkalkulert i husleiene, noe som gir grunnlag for et hensiktsmessig vedlikehold. For bygg som *ikke* har eksterne leieinntekter, men som brukes og betales av kommunen selv, er vedlikeholdet til dels mangelfullt".

- Saksframlegg 2011/1062 om overføring av boligmasse fra Steinkjer kommune til Steinkjerbygg AS har m² knyttet til boligmassen – både den som ble overført i 2002 og den som skal overføres nå. Saken har også tall for verdifastsettelse av boligene, og oppsett for økonomiske oppgjør/overføringer mellom Steinkjer kommune og Steinkjerbygg. Det sies bl.a. i pkt. 2.4.1: "Det er en forutsetning at overføring av boligmassen ikke skal røre ved budsjettbalansen innenfor drift i Steinkjer kommune i vesentlig grad – kommunens driftsbalanse skal være den samme". Steinkjerbygg AS har fram til nå betalt en leie på 18,5 mill. kr. for de boligene kommunen eier, og ved overføring av boligene omtales derfor et "inntektsbortfall" hos kommunen. Dette vil imidlertid kunne erstattes av at kommunen får "renter og avdrag på en selgerkreditt" på et tilsvarende beløp. I saken påvises imidlertid et etterslep på 196 mill., for boligmassen samlet, og det akutte minimumsbehovet anslås til 85 mill., hvorav 42,5 mill. tilskrives de eiendommene som nå overføres. Dette ville utgjøre 5,6 mill. i årlig redusert overføring dersom etterslepet skulle utbedres over en 12-års-periode. Rådmannen anser reduserte overføringer som "ikke tilrådelig", og det foreslås en gradvis reduksjon fra 18,7 mill. i 2011 ned til 15 mill. i 2014.

Dette innebærer at Steinkjerbygg AS får en liten økning i sine rammer for å hente opp etterslepet i vedlikehold for de boligene som nå overføres (dvs. nær halvparten av boligmassen). Dette beløpet øker gradvis over en 4-års-periode opp til halvparten av det stipulerte behovet for disse boligene – men det aksepteres ikke noen generell økning i kostnadsnivået for det generelle vedlikeholdet utover dette.

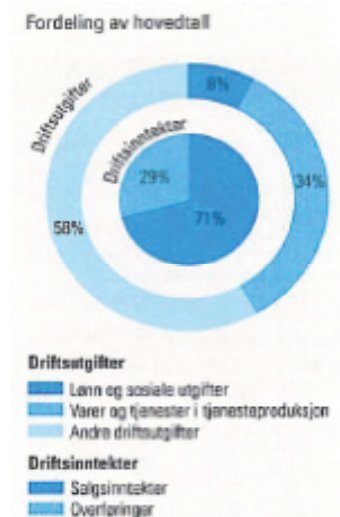
- I intervjuene fremheves at etterslepet som er omtalt over i hovedsak er generell slitasje, men at det typisk er utvendig vedlikehold som utgjør etterslepet. I tillegg øker også etterslepet inne fordi de nå har et generasjonsskifte i boligene som fører til mye hardere slitasje innvendig. Flere rusbrukere og tyngre rusbrukere har gitt økt belastning fra hærverk, mange flere flyktninger hvorav mange har dårlig boevne har gitt mange fuktskader, og omsorgsboligene har tyngre brukere / "nybrukere" av motoriserte rullestoler som

kjører på vegger o.l., som ofte gir behov for full rehabilitering av boligene. Samtidig er egenandel på forsikring såpass høy at det ikke er regningsssvarende å benytte forsikringen til å finansiere utbedringer. Det vurderes derfor nå alternative/rimeligere løsninger for utbedring av vedlikeholdsetterslepet, som bruk av elever ved bygglinje på videregående skole, bruk av personer på attføring (3-mnd-avtaler), og samarbeid med fengslet. De oppgir for øvrig at kostnader til vedlikehold utgjør ca. 6 mill. kr for ca. 49.000 m², noe som tilsvarer ca. 122 kr/m². Men Steinkjerbygg oppgir også at de nå har en prioritert plan for å øke dette beløpet.

Molde kommune

- Molde kommunes budsjett har bare tatt med en side om Molde utleieboliger KF (MUKF), under "Andre selskap". For økonomien knyttet til de kommunale boligene er det derfor bare tatt med hovedtall, samt en figur som viser fordelingen av disse med en noe uklær forklaring:

Av utgiftene er 8+34% lønn, varer og tjenester i tjeneste-produksjon mens 58% er "andre driftsutgifter". Av inntektene er 71% salgsinntekter og 29% overføringer. Vi antar at i denne sammenheng er "salgsinntekter" lik husleie fra beboerne. Utgiftene er ikke relatert til antall m².



- Regnskapsrapporten av 31.07.2011 til styret i det kommunale selskapet har imidlertid mer detaljerte tall (selv om tallene ikke er relatert direkte til antall m²), og også viktige kommentarer til de ulike hovedpostene. MUKF er spesielt opptatt av grensesnittet mellom kommunen og det kommunale foretaket mht. håndteringen av overskudd/underskudd, og dette går også frem av kommentarene om "vedlikeholdskostnader":

"Vi vil i denne sammenheng, nok en gang, påpeke at ved beregning av husleie/gjengs leie så utgjør en stor del av inntekten midler som skal gå/avsettes til vedlikehold. Når store deler av disse vedlikeholdsmidlene år etter år tas ut av foretaket som overskudd eller disponible midler, blir det akkumulert et stort etterslep på vedlikeholdet av alle våre eiendommer som igjen fører til akselererende vedlikeholdskostnader og i verste fall til sanering av bygg. Med eiers krav om avkastning på ansvarlige lån og innskutt kapital (pt. mer enn 8%) vil denne situasjonen vedvare og etterslep på vedlikehold økes ytterligere. Vi har allerede flere eiendommer som må totalrenoveres der midlene må lånefinansieres."

Regnskapsrapporten konkluderer med et resultat som iht. prognosen vil vise et negativt resultat for 2011, med et overforbruk på kr. 935.000,- på tross av at inntektene vil være ca. kr. 4.244.000,- mer enn budsjett.

- I intervjuene går det fram at spesielt det ytre vedlikeholdet er en stor utfordring. De har ikke detaljert oversikt over alle kostnader til hver enkelt bolig, og heller ikke nøyaktige oversikter over beløp som brukes til ytre og indre vedlikehold. Men likevel vet de at det er det ytre vedlikeholdet som utgjør den største utfordringen, og de har flere eiendommer som er saneringsmodne mht. ytre vedlikehold, men som er OK inne. Det bygningsmessige tilsynet av boligene er primært knyttet opp til befaringer og arbeid som utføres ved hvert beboerskifte eller når det varsles om spesielle forhold, og da sjekkes også utvendig tilstand. MUKF har også jevnlig temamessige inspeksjonsrunder, for eksempel registrering av behov for beising, men de har ikke midler til å gjennomføre alle tiltakene.

De vurderer også ekstraordinært vedlikehold til å være en stor utfordring. Variable kostnader er svært få, og budsjettet har derfor ikke stort rom for ekstraordinære tiltak. I budsjettet ligger ordinært vedlikehold og rutiner for dette, og de legger opp til et budsjett som viser et "overskudd" som kan benyttes til ekstraordinært vedlikehold, etterslep, eller spesielle tiltak for ytre vedlikehold. Men "overskuddet" overføres da til kommunekassa med henvisning til lavt rentenivå, og midler til eventuelt ekstraordinært vedlikehold må hentes fra de ordinære vedlikeholdspostene.

4.6.3 Oppsummering om vedlikehold

Det er særlig to temaer knyttet til vedlikeholdet som trekkes fram, og som de ansvarlige forvalterne er bekymret for: Det ene er etterslepet av vedlikehold, og det andre er balansen mellom indre vedlikehold og ytre vedlikehold. I tillegg trekkes det frem at slitasjebelastningen som kan tilskrives beboerne er økende.

Etterslepet på vedlikehold

Alle tre casekommuner har et etterslep på vedlikeholdet av kommunale boliger i større eller mindre grad.

- Trondheim kommune ser ut til å ha relativt sett minst utfordringer knyttet til etterslep. I saken til kommunestyret i 2009 om ny husleiemodell betegner de standarden på sine boliger som "boliger med normalt slitasjenivå", og de omtaler ikke noe etterslep av vedlikehold. Likevel viser både et seinere notat til ledergruppa i Byutvikling og opplysninger gitt i intervjuer at de har et etterslep, og at de forsøker å finne måter å hente dette opp. Den viktigste strategien er at de i forbindelse med en oppjustering av husleienivået har en overgangsperiode på 4 år hvor husleieinntektene økes uten at overføringene fra kommunen reduseres, og denne ekstraintekten benyttes til å hente opp deler av etterslepet. For en gruppe boliger omtalt som "1890-gårdene" avsettes det egne investeringsmidler for rehabilitering.
- Steinkjer kommune ser ut til å ha den største utfordringen knyttet til etterslep. Etterslepet var nevnt allerede ved opprettelsen av Steinkjerbygg AS i 2002, og fikk stort fokus i kommunestyresaken i 2011 om overføring av de resterende boligene fra kommunen til Steinkjerbygg. Etterslepet var kostnadsberegnet til nærmere 200 mill. for de til sammen ca. 850 boligene, men i saken legges det bare opp en strategi for de ca. 400 boligene som skal overføres. Det konkluderes fra rådmannen med at strategien kun kan imøtekomme ca. halvparten av det estimerte behovet for oppgradering av disse 400 boligene. Strategien går ut på at husleienivået for boligene økes over en 4-års-periode, og at overføringene fra Steinkjerbygg AS til kommunen kan nedjusteres gradvis i løpet av denne perioden (og så evt. opp igjen).
- Molde kommune viser også til et stort etterslep, men de har ikke kostnadsberegnet dette like nøyaktig. De påpeker likevel i sin regnskapsrapport fra juli 2011 at rammebetingelsene deres ikke gir dem muligheter for å hente opp etterslepet. Strategien for opphenting vil evt. være full rehabilitering og låneopptak.

Det er altså to strategier for å hente opp vedlikeholdsetterslepet: a) en overgangsordning i forbindelse med økt husleienivå, og b) låneopptak for full rehabilitering.

Men for de to mindre kommunene, som relativt sett har de største utfordringene, ser ikke strategiene ut til å kunne dekke behovene. Ingen av kommunene legger opp til et fast, øket nivå på vedlikeholdskostnader.

Slitasjefaktor som kan tilskrives beboerne

Alle tre casekommuner rapporterer om en økt slitasje på leilighetene knyttet til et "generasjonsskifte" blant beboerne, i retning av beboere som i større grad sliter på boligene:

- Det er mye høyere andel flyktninger blant de som får tildelt boliger. Mange av disse har lav boevne, og det er særlig fuktskader som er kostnadsdrivende i disse boligene.
- Andelen rusbrukere er omtrent den samme eller svakt økende i alle kommunene, men det er en tendens til at rusbrukerne har tyngre problembelastning og sliter mer på boligene enn tidligere. Det er også en økende andel unge rusbrukere med lav boevne.
- Det er utfordringer knyttet til tilsynsordningene for de beboergruppene som sliter mest på boligene, og forvaltningsavdelingene for boliger kan ikke etablere tilsyn inne i boligene. Tilsyn er også en utfordring for helse/omsorgs/velferdsenhetene, men selv der det er brukbart tilsyn er det ikke alltid at de personretta tilsynspersonene vil eller kan ta ansvar for tilsyn av bygningsmassen. Det er imidlertid gjort likevel på personlig initiativ, men ikke satt formelt i system.
- I omsorgsboligene er det også tyngre belastninger på bygget, og beboerne som får tildelt slike boliger har stadig dårligere helse. Det er nå mange som får sine første rullestoler (gjern motoriserte) i

omsorgsboligene, og krasjing med veggene under opplæring er ikke uvanlig. Det er også mange individuelle tilpasninger.

Indre og ytre vedlikehold

Alle tre kommuner påpeker at det ytre vedlikeholdet er mest forsømt / utgjør størst utfordring:

- Trondheim kommune har i sak til kommunestyret i 2009 vist at deres samlede vedlikeholdskostnader ligger omtrent på de normerte kostnadene – men at nesten hele beløpet går til indre vedlikehold, kun et ubetydelig beløp brukes på det ytre vedlikeholdet. Saksframlegget konkluderer med at vedlikeholdsnivået opprettholdes, men at ressursene må "vris fra indre til ytre vedlikehold".
- Steinkjer kommune har redegjort i saksframlegg til kommunestyret 2011 for et betydelig etterslep, og i intervju sies at dette "typisk er utvendig vedlikehold".
- Molde kommune redegjør også i regnskapsrapport fra 2011 for et betydelig etterslep, og også her sies det i intervju at det spesielt er det ytre vedlikeholdet som er forsømt.

Kommunene har i intervjuene flere forklaringsmodeller på at det er det ytre vedlikeholdet som blir mest forsømt:

- For det første har alle tre kommuner gode rutiner for befaringer og utbedringer knyttet til hvert beboerskifte – og det er nå hyppigere beboerskifter enn tidligere.
- For det andre innebærer endringene i retning av beboere med tyngre problembelastninger en klar økning av kostnadene til vedlikehold innomhus, og skadene må utbedres fortløpende.
- Rutinene for tilsyn og rutinemessig vedlikehold av det utvendige er kanskje ikke godt nok systematisert i alle kommunene, og det får heller ikke så stor prioritet når det ikke er midler nok til det uansett.
- Det stilles også spørsmålsteget fra kommunene ved om terskelen for utbedring inne kan være for lav.

Konklusjonen om at indre vedlikehold av boligene prioriteres framfor ytre vedlikehold – som dermed blir forsømt – forsterkes også av andre rapporter som går dypere ned i dette. Oslo Kommunerevisjon har i sin rapport 19/2009 "Vedlikehold i Boligbygg Oslo KF" sett på regnskapene ned på artsnivå og konkluderer for det første med at vedlikeholdsbudsjettet i utgangspunkt ligger under "normer" (her referert til Holte Byggsafe), og for det andre med at nesten ingen av de vedlikeholdsmidlene er benyttet til ytre vedlikehold. De har også sett på dokumenter fra Boligbygg Oslo KF, hvor det bl.a. står (litt forkortet):

"For det første var istandsetting av tomme boliger høyt prioritert fordi dette var viktig for å redusere husleietapet mest mulig. Boligene ble pusset opp etter en fast minimumsstandard. Det andre forholdet var at i bebodde boliger er det iht. kontrakten mye vedlikehold som beboer selv er ansvarlig for å måtte bekoste. Men mange av Boligbyggs leietakere har redusert boevne og er ikke i stand til å ivareta boligen på en akseptabel måte. Dette medførte at Boligbygg måtte bruke mye vedlikeholdsmidler for å reparere forholdsvis enkle skader for dermed å unngå eventuelle store følgeskader".

Og videre i strategidokumentet for 2008–2010:

"I dag går det meste av vedlikeholdsmidlene inn i rehabilitering og klargjøring av boliger ved leietaker-skifte, på bekostning av fasade, tak og fellesområder".

Det henvises også til at det er tilsvarende situasjon i Bergen kommune.

Men anbefalingene fra Kommunerevisjonen er at det settes opp planer for bedre systematisk vedlikehold som skal omfatte både indre og ytre flater av eiendomsmassen.

Situasjonen med at det indre vedlikeholdet (må) prioriteres på bekostning av det ytre vedlikeholdet er altså ikke en situasjon som er spesiell for de tre casekommunene. Dette ser ut til å være en tydelig situasjonsbeskrivelse for kommunale utleieboliger.

4.7 Husleie

4.7.1 Husleienivå i case-kommunene

Situasjonen i hver kommune

Alle tre casekommuner er nå i ferd med å legge om til et vesentlig høyere husleienivå enn tidligere, som et resultat av endringene i subsidiemodellen fra Husbanken i 2005. I prinsippet skal boligsektorene nå være selvfinansierende enheter, med kostnadsdekkende husleie og personretta tiltak for de som har behov for økonomisk støtte, i form av bostøtte (statlig og/eller kommunal) og eventuelt sosialhjelp til boligformål. Vi ser først på hvordan leienivået beskrives i intervjuer i hver av casekommunene.

Trondheim kommune

Ny utgiftsdekkende husleiemodell ble vedtatt i Bystyret i 2009, arkivsak 2009/20488: "Ny modell for fastsettelse av husleie i kommunale leieboliger og ny økonomisk organisering av boligdriften" – som også er referert til under avsnitt om vedlikehold. Det økte husleienivået er under implementering og vil stort sett være gjennomført i løpet av 2013.

I saken der det økte husleienivået ble vedtatt sies det i siste punkt at "utgiftene til vedlikehold av kommunale boliger skal opprettholdes på samme nivå som i dag, men man skal vri ressurser fra indre til ytre vedlikehold". Dette forklares i intervju med at det bare var i overgangsperioden fram til ut året 2013 at merinntektene fra ny husleiemodell skulle benyttes av boligavdelinga, for å redusere etterslepet av vedlikehold på boligene. Etter denne perioden skulle utgiftsnivået til vedlikehold være omtrent på samme nivå som før omleggingen, og merinntektene skulle deretter inntektsføres på sentrale kommunale budsjettposter. Rådmannen vil skrive en egen sak om mulig disponering av denne merinntekten (som er beregnet til ca. 32,2 mill kr.).

Saken om husleiefastsettelse innebærer at det *ikke* er "gjengs leie" som benyttes ved fastsettelse av husleia slik det opprinnelige forslaget var, men at leia skal være kostnadsdekkende / utgiftsdekkende – dvs. at de ikke har lov til å tjene penger på denne virksomheten ("på de vanskeligstilte"). Gjengs leie er likevel øvre grense. Husleiene blir gjennom denne omlegginga vesentlig høyere enn de var før 2009: eksempelvis vil boliger som til nå har hatt leie på ca. 2.500,-/mnd. kunne få husleia økt til ca. 6.500,-/mnd.

Fram til nå har kapitalkostnadene ikke vært dekket inn via husleia; dvs. at kommunen har dekket disse kostnadene direkte over sentrale poster og gjennom samlede låneopptak. Planen er at boligdrifta med det økte husleienivået skal dekke inn sine egne kapitalkostnader via inntekter fra husleia. I overgangsperioden vil kapitalkostnadene fortsatt bli dekket av sentrale midler.

Steinkjer kommune

Det var inntil for et år siden kommunestyret som fastsatte husleiene, evt. prinsipielle føringer for den. Boligene var "subsidiert" fram til 2002 (opprettelsen av Steinkjerbygg AS - SB), ved at det til da var fastsatt husleier som lå tildels mye under reell markedsleie for tilsvarende boliger.

Det føres ingen statistikk for "gjengs leie". Husleia fastsettes nå av SB basert på skjønn. Dette kan innebære store økninger i husleia ved beboerskifter, der husleia har vært kunstig lav. Det er markedet som bestemmer hva husleia ligger på, ikke kostnader/utgifter til den aktuelle boligen. De siste kontraktene som da ble inngått hadde et husleienivå som lå nært opp til gjengs leie. Dette var for boliger hvor Flyktningkontoret eller NAV betalte leia. Husleia gjenspeiler både standard og størrelse på boligen, men det er i hovedsak mest størrelsen. Hvis de skal sette opp husleia til "gjengs leie", må de bli mer tydelige på eventuelle årsaker til redusert husleie. Husleia ligger fortsatt godt under gjengs leie.

Fordi husleia fortsatt ligger godt under gjengs leie, ønsker politisk ledelse nå at leia skal settes ytterligere opp. De mener at en lav leie blir en sovepute for beboerne i forhold til å skaffe seg egen bolig, og at

beboerne bør ut på det åpne markedet. Andre politikere mener imidlertid at standarden er for lav / lavere enn ”gjengs standard”, og at gjengs leie derfor ikke kan kreves.

Kontraktene som inngås mellom SB og beboere er tidsbegrenset til 3 år. I kontraktene tas det normalt med en setning om indeksregulering av husleia i løpet av kontraktsperioden. Dersom kommunen ønsker å øke husleia utover indeksreguleringa, må de varsle 6 mnd. i forveien. Dette vil være nødvendig dersom de skal følge signalene fra ordføreren om å oppgradere leia til gjengs leie. Beboerne får da normalt et nytt brev når det er 3 mnd. igjen av varslingsperioden.

Molde kommune

MUKF sjekker jevnlig med meglerforbundet eget leienivå mot "gjengs leie" for ulike typer leiligheter. Husleiemodellen til Husbanken forutsetter 10 års fast rentenivå.

De går generelt i underskudd i borettslagsleilighetene, pga. høy fast leie til borettslagene, mens MUKF bare får ta "gjengs leie" fra beboerne. Dette ligger ikke høyt nok til at MUKF har tilstrekkelige midler til egne kostnader. MUKF har også problemer med oppgraderinger / økt leie fra borettslagene, fordi de selv da må vente på en regulering av "gjengs leie". De faste kostnadene til borettslagene er en tøff belastning også ved vakanser, og vakansene er lengre i borettslagsleilighetene enn i andre leiligheter. Dette forårsakes bl.a. av at borettslagene skal "godkjenne leietaker", og dette kan ta lang tid (gjærne opptil 1,5 mnd.).

Hva dekkes av husleia?

Ettersom husleienivået er relativt ulikt i de tre kommunene, har vi imidlertid ikke medtatt konkrete beløp for husleienivået. Men av historiske og andre årsaker er det noen ulikheter mht. hva som dekkes av husleia, og vi viser derfor dette i en matrise ("avvik" er uthevet):

	<i>Trondheim</i>	<i>Steinkjer</i>	<i>Molde</i>
<i>Kapitalkostnader</i>	Medtatt. Dette er nytt, og i overgangsperioden dekkes de sentralt.	Medtatt. Noen endringer nå, ved overføring av boliger til SB.	Medtatt.
<i>Forsikring</i>	Ikke medtatt. De er ikke formelt selv-assurandør, men del av kommunens portefølje. Kostnader belastes sentralt i kommunen, men egenandel er 400.000,-. TE betaler heller ikke til internt fornd.	Medtatt. SB har egenandel på 50.000,- og henter nå inn anbud på ny ordning felles med kommunen.	Medtatt. MUKF har felles forsikring med kommunen, men får egne fakturaer. Tidligere var egenandel 500.000,-, men er nå 100.000,-. Dette gir dyrere premie, men fortsatt så høy terskel at den ikke brukes
<i>Energi</i>	Ikke medtatt. Hver beboer må ha egen avtale med kraftselskap. Men der det er fellesmåler er dette medtatt i leia.	Ikke medtatt. Hver beboer må ha egen avtale, unntatt for felles målere i bofellesskap. Ingen energisparetiltak.	Ikke medtatt. Hver beboer må ha egen avtale. Det er ikke investert i noen sparetiltak.
<i>Serviceavtaler</i>	Medtatt. Tjenester kjøpes fra andre kommunale avdelinger.	Medtatt. SB kjøper tjenestene i markedet, iht. kommunens generelle rammeavtaler.	Medtatt. MUKF har faste avtaler med foretak i markedet, om f.eks. brannmeldere, EI-tilsyn osv.
<i>Kommunale avgifter</i>	Medtatt. Dette er gjort nylig. Og i tillegg har disse avgiftene nettopp steget svært mye.	Medtatt.	Medtatt.

<i>Vedlikehold</i>	Medtatt. Ikke skille mellom ordinært / ekstraordinært vedlikehold	Medtatt.	Medtatt. Alle vedlikeholdsarbeider må dekkes av husleieinntekter
<i>Hvitevarer</i>	Ikke medtatt normalt. Men i nye boliger kan dette være bygningsmessig integrert, og er da medtatt.	Ikke medtatt. I 95% av boligene er dette ikke medtatt. Unntaket er bygningsintegrert utstyr.	Ikke medtatt.
<i>Annen møblering</i>	Ikke medtatt. Det er kun flyktningeboliger som leies ut møblert, og kostnader dekkes av FLYBO	Ikke medtatt. De leier bare ut umøblert.	Ikke medtatt. De leier bare ut umøblert.
<i>Tilsyn</i>	Delvis medtatt. TE har 3 personer som jobber med aboveiledning, og som må dekkes av husleie når TE skal være selvfinansiert. Utenom leia er vanlige personretta tiltak fra HVK, ESIKT, Flyktn.kont.	Ikke medtatt. Omsorgsavgd.'s personale gir imidlertid ofte uformelle tilbakemeldinger til SB om forhold knyttet til manglende vedlikehold.	Ikke medtatt. De har ikke tilsyn av bygget utover befaringer av håndverkerne ved hvert beboerskifte
<i>Depositum?</i>	Nei, TE tar ikke depositum i egne leiligheter, men noen av stiftelsene tar det.	Ja, normalt dep. for 3 mnd. husleie. For "tunge brukere" tar de 6 mnd. depositum, og NAV må da stille garanti. Ikke dep. i omsorgsboliger	Ja, normalt dep. for 6 mnd. husleie, og de krever at NAV sletter evt. gammel gjeld. I omsorgsboliger er det bare dep. for 3 mnd. husleie.

Noen utdypninger:

- Steinkjerbygg AS tar depositum for ordinære utleieboliger, men ikke for omsorgsboliger. Den siste tidens utvikling, bl.a. med stadig økende mengde skader pga. de motoriserte rullestolene, gjør at SB også ønsker depositum i omsorgsboligene.
- MUKF og forsikring: De har kommentert at de med den tidligere egenandelen på 500.000,- i praksis fungerte som en selvassurandør, for det var da bare aktuelt å benytte forsikringen i tilfelle brann og totalskade. Men de mener at de fremdeles er nærmest selvassurandør, for 100.000,- er også så høy egenandel at det er lite som kan tas på forsikringen. MUKF kan for eksempel ikke utbedre fullt ut etter vannlekkasjer. De utbedrer bare de synlige skadene i den aktuelle leiligheten, og sjekker ikke om det er fuktskader i etasjeskillene, eller tegn til skader i boligen under.

Forsikringenes egenandel er høy også i de to andre kommunene: 400.000,- i Trondheim og 50.000,- i Steinkjer. Den høye egenandelen gjør at svært mange skader i de kommunale utleieboligene må utbedres over et vedlikeholdsbudsjett, selv der hvor skadenes karakter er slik at man i "vanlige boliger" normalt ville brukt forsikringen til å dekke dette (eksempelvis vannskader). Det kan være en utfordring at forsikrings-selskapene ikke dekker kostnadene dersom bruker/eier har "opprådt uaktsomt". Dette er dermed forhold som bidrar til et økt nivå på kostnadene til indre vedlikehold av boligmassen, og som er nært knyttet til boevne.

4.7.2 Inntektstap

Balansen i regnskapet er også avhengig av om det er viktige kilder til at ikke inntektene blir som forutsatt, og vi tar dermed også med litt om inntektstap i casekommunene.

Redusert husleie pga. lav standard

Inntektstap pga. redusert husleie begrunnet med lav standard i boligene er ikke vurdert som noen viktig kilde til bortfall av leieinntekter i noen av de tre kommunene. Både Trondheim og Molde forteller at de har hatt

eksempler på dette, men det er sjelden og i svært lite omfang. Reduksjonen er i så fall liten, og dette er helt ubetydelig i en større sammenheng.

At dette har forekommet sjelden kan imidlertid også ha sammenheng med at husleienivået i alle tre kommuner har vært vesentlig lavere enn markedsleie / gjengs leie helt fram til nylig, og enkelte steder fortsatt er lav. Det kan derfor være tenkelig at denne type inntektsbortfall vil kunne øke noe i omfang på sikt.

Ved beboerskifter

Alle de tre kommunene forsøker å identifisere hovedårsaken til vakanser, for å kunne fordele kostnadene ved slike vakanser på riktig måte. Rutinene ved tildeling har som regel en klar målsetting knyttet til å kunne fordele kostnader i forhold til hvem som bærer hovedansvaret for tapet.

- I Trondheim kommune har det vært jobbet aktivt med å redusere tap knyttet til beboerskifter, og de har klart å halvere dette tapet i løpet av 3 år. Dette fordi de i 2008 innførte nye og strenge rutiner ved beboerskifter, og fordi de i 2009 også innførte "ett-tilbuds-praktisering". Likevel utgjør dette et tap på ca. 4,4 mill. kr. årlig av en årlig stipulert husleieinntekt på ca. 295 mill. kr., dvs. et tap på bare ca. 1,5 %. Oversiktene viser videre at ca. 2/3 av dette tapet skyldes fysisk klargjøring av leiligheten (ca. 2,9 mill. kr.) og må dekkes av Trondheim eiendom. Tomgang pga. for sein tildeling dermed utgjør ca. 1/3 (ca. 1,5 mill. kr.) og må dekkes av ESIKT (dvs. bolig-tildelerne).
- I Steinkjer kommune er perioden uten inntekt i forbindelse med beboerskifter varierende, men oftest mellom 0 og 3 måneder, med et snitt på ca. 3 uker. Hva dette utgjør i prosentvis tap er ikke utregnet. Det ble kommentert at koordineringa på tildelingssiden mellom Helse- og Omsorgsetaten (omsorgsboligene) og Boligkontoret (ordinære boliger) "kunne bli bedre". Tapet knyttet til tomgangsleie i omsorgsboligene bæres av Steinkjer kommune, mens tapet knyttet til de ordinære utleieboligene må bæres av Steinkjerbygg AS.
- I Molde kommune oppga de at vakansen knyttet til beboerskifter var på ca. 5 %, og at dette var vurdert som tilfredsstillende, selv om MUKF mente det var litt å hente på forbedring av rutinene (men bare litt). Utgangspunktet er ca. 38 mill. kr. i leieinntekter, så tomgangstapet utgjør ca. 1,9 mill. kr. Helse/Omsorg dekker kostnadene ved vakanser i omsorgsboligene, mens Flyktningekontoret ikke dekker tilsvarende tap for boliger for flyktninger, der dekker NAV tapet. For de ordinære utleieboligene er dekning av tap mer sammensatt: Dersom beboere bare flytter ut før oppsigelsestiden er utløpt, må NAV dekke tapet for avtalt leieperiode, forutsatt at beboeren er registrert hos dem. Utover disse situasjonene må MUKF dekke tapet ved ledighet.

For dekning av inntektstap ved beboerskifter skiller det altså i Trondheim mellom årsaker til ledighet:

- a) Tomgang fordi det jobbes med å klargjøre leiligheten / det utføres vedlikehold (eiendomsenhets tap)
- b) Tomgang fordi tildeling tar for lang tid. (tildeler-instansens tap)

I de to mindre kommunene vil dekning av tapet knyttet til ledighet i større grad avhenge av type bolig:

- c) Tomgang i omsorgsboliger/kategoriboliger må dekkes av de etater som tildeler i disse boligene / NAV
- d) Tomgang i ordinære utleieboliger må dekkes av eiendomsenheten.

Vi vil ikke gå nærmere inn på evalueringer av disse to hovedprinsippene, men det kan se ut som om prinsippet med dekning av tap av den parten som kan påvirke størrelsen på tapet totalt sett har gitt lavest tap. Men utvalget på bare tre casekommuner er for spinkelt til at dette kan drøftes videre her, og det kan dessuten være medvirkende faktorer som vi ikke har sett på.

Restanser og utestående fordringer

Med restanser mener vi primært ikke-innbetalt husleie, men vi kan også regne manglende inndragning av depositum der hver det ville vært grunnlag for det som en utestående fordring og dermed som et inntektstap.

- Trondheim eiendom har ikke kommentert restanser eller utestående fordringer.
- Steinkjerbygg AS krever inn husleia selv (de benytter ikke inkassobyrå). Men de mener selv at de generelt har vært "for snille" ved innkrevninger, og har en restanse på ca. 2 mill. kr. I tillegg anslår de at de det siste året har nesten det samme beløpet (1–2 mill kr) i utestående fordringer, ved at de ikke har beholdt depositum der de kunne gjort det iht. kontrakten. SB ønsker nå en strengere praksis. En "utkastelse" vil da innebære at husleia dekkes av NAV, og det ville redusert SB's tap.
- MUKF krever også inn husleia selv (benytter ikke inkassobyrå). De benytter konsekvent 2. gangs varsel, og deretter begjæring om utkastelse via namsmannen pga. manglende innbetalt leie. Samarbeidet mellom MUKF og NAV fungerer bra i slike situasjoner, og MUKF har bare ca. 100.000,- i restanser nå. "Merbelastningen" på sosialkontorets budsjetter på grunn av restanser var i 2011 ca. 600.000,- for det siste halve året. MUKF har også en relativt streng praksis med innkreving av depositum når de har rett til det iht. kontrakten. Dersom depositum er stillet som garanti fra NAV eller Flyktingtjenesten, må disse instansene betale depositumsbeløpene.

Vi kjenner ikke situasjonen for restanser og utestående fordringer i Trondheim kommune, men vi ser at de to boligforetakene i de to omtrent jevnstore kommunene Steinkjer og Molde har relativt ulik praksis: Steinkjer har (eller har hatt?) en "snill" praksis, mens Molde har hatt en "streng" praksis. Når beboerne ikke oppfyller sine forpliktelser utgjør dette et tap for det offentlige. Ved en "snill" praksis hos boligforvalterne vil dette tapet måtte dekkes av et driftsbudsjett og i praksis resultere i redusert vedlikehold, mens ved en "streng" praksis må dette dekkes over sosialhjelpsbudsjetter eller tilsvarende.

Det kan se ut som om tapet ved restanser og utestående fordringer fort kan bli vesentlig større enn tapet knyttet til tomgangsleie ved beboerskifter.

4.7.3 Oppsummering om husleie

Vi tar først med en liten rask oppsummering av de viktigste momentene om husleia, med vekt på der det er ulikheter mellom kommunene:

Kommune	Husleienivå – gjengs leie?	Hva dekkes av leia? (avvik)	Inntekstap
Trondheim	Husleia har fram til 2009 vært svært lav, men er nå i en overgangsfase til et "utgifts-dekkende husleienivå" – som er lavere enn gjengs leie. Likevel er det nesten 3-dobling av leia.	Forsikring er ikke medtatt – det dekkes sentralt, men har egenandel på 400.000,- TE har 3 boligveiledere som dekkes over husleia. TE har ikke depositum	TE har svært lave tap knyttet til beboerskifter, og bare ca. 2/3 av dem må dekkes av TE. Vi kjenner ikke situasjonen mht. tap på restanser.
Steinkjer	Husleia ble øket fra et svært lavt nivå til et "mellomnivå" i 2002 "godt under gjengs leie". Det er ønske om en ny økning nå, opp til gjengs leie.	Forsikring er medtatt, og egenandel er 50.000,-. Depositum i ordinære boliger for 3 mnd. leie (6 mnd. for "tunge" brukere). Ikke dep. for omsorgsboliger	Relativt store tap pga. "snill" praksis både med restanser og inndrivelse av depositum.
Molde	MUKF har gjengs leie som sjekkes jevnlig med meglerforbundet, og har hatt dette siden 2003.	Forsikring er medtatt, og egenandel er nå 100.000,-. Depositum i ord. boliger for 6 mnd. leie, og for 3 mnd. leie i omsorgsboliger.	Relativt lite tap på restanser, og de krever inn depositum iht. en streng praksis.

Vi ser altså at Trondheim har ligget med lav husleie helt fram til 2009, og husleienivået heves nå der til et nivå som ligger litt under gjengs leie via en overgangsfase. Molde har hatt gjengs leie siden 2003. Steinkjer har hatt svært lav leie tidligere, og har bare hevet denne til et "mellomnivå" opp mot gjengs leie.

Vi vil i konklusjonene se dette opp mot grensesnitt mot kommuneøkonomien, relatert til utfordringer knyttet til beboere og slitasje, og mot økonomiske utfordringene for verdibevarende vedlikehold, m.m.

4.8 Virkemidler som har vært prøvd

4.8.1 Om "virkemidler" i denne sammenheng.

Med "virkemidler" menes i denne sammenheng virkemidler som enten har vært prøvd for å hjelpe beboerne til å kunne fungere bra i egen bolig i det private markedet, eller virkemidler for å forbedre økonomien knyttet til de kommunale boligene – enten sett i forhold til kommuneøkonomien, eller sett i forhold til driftsøkonomien for boligene.

Spørsmålet om "bruk av virkemidler" ble stillet åpent, slik at vi dermed kunne få en forståelse for hvor intervjuobjektene hadde fokus. Intervjuobjektene var kjent med at dette prosjektet skulle fokusere på rammebetingelser for god drift av boligene inklusive et forsvarlig og verdibevarende vedlikehold. Svarene avdekket at intervjuobjektene fokus primært var å se på mulige virkemidler i forhold til å hjelpe beboerne til å fungere bra i egen bolig i det private markedet.

4.8.2 Salg av boliger til beboerne

Trondheim kommune har hatt en overordnet målsetting med å hjelpe beboere over i det private markedet, enten som boligeiere selv eller som leietakere, og Trondheim eiendom har derfor solgt boliger til beboerne i sine kommunale boliger. Det er spesielt flyktninger som har fått tilbud om å kjøpe leiligheter i borettslag (men også noen andre boliger). Beboerne får da tilbud om å kjøpe de leilighetene de selv bor i til markedspris/meglertakst, uten forutgående budrunder. Siden 2009 har de solgt ca. 66 boliger på denne måten, og ordningen er nå utvidet til å gjelde alle som bor i kommunale borettslagsleiligheter.

Informantene ser to fordeler ved denne ordningen: 1) Flyktninger og andre blir på denne måten hjulpet videre i boligmarkedet, og 2) salgsinntekten kan benyttes til kjøp av annen bolig i markedet.

Slik kan Trondheim kommune også gradvis endre boligmassen ettersom behovene melder seg. De selger mest større familieboliger, ofte boliger som enten har dårlig standard, er uhensiktsmessige, eller som ligger i borettslag der de har hatt mange slike leiligheter. De kjøper småleiligheter til vanlig pris og standard, bl.a. fordi behovet nå er størst for enslige (ca. 90 % av de som er søkere til leiligheter har behov for små leiligheter). Når de kjøper, skjer dette i det åpne markedet etter ordinære budrunder, og kommunen får ofte også investeringstilskudd / tilskudd til utleieboliger fra Husbanken (inntil 20 %) for kjøp av leiligheter. Vi fikk opplyst at antallet boliger som selges er omtrent det samme som antallet boliger som kjøpes, "slik at antall boliger opprettholdes".

For å verifisere dette burde imidlertid kjøp/salg også sammenholdes med et investeringsbudsjett som benyttes til både kjøp og bygging, og med oversikter over antall boliger på ulike tidspunkt. Dette er ikke mulig å gjøre innenfor rammen av dette prosjektet. Vi fikk imidlertid også opplyst at dekningsgraden totalt sett synker i kommunen pga. stor befolkningsvekst, selv om kjøp/byggeaktivitet gir en nominell økning i antallet boliger.

Steinkjer kommune hadde tidligere også en strategi med salg av boliger til beboerne via en ordning hvor de fikk kompetansemidler fra Husbanken og kunne tilby beboerne kjøp av egne boliger som en "boligrapp". Men de påpeker en svakhet ved ordningen: beboere med til dels svak boevne klarer ikke å håndtere boliger som har feil og mangler, og de har heller ikke økonomi til å kjøpe nye boliger i markedet.

4.8.3 Andre personretta virkemidler

Personretta økonomiske virkemidler

Både Trondheim kommune og Steinkjer kommune trekker fram sitt arbeid med veiledning om startlån, og ytterligere økonomisk bistand til de som ønsker egne boliger. Trondheim kommune viser eksempelvis til at de kan stille garantier for depositum, eller de kan gi sosiallån til denne type formål.

Andre tiltak for kategorier av brukere

Molde kommune jobber nå aktivt med å forsøke å finne nye boligmodeller for spesielt to kategorier beboere i kommunale boliger:

- Tidligere innsatte; personer som kommer ut fra soning av lengre dommer. De prøver å få til en beredskapsordning for dette formålet, slik at personene slipper å måtte oppsøke tidligere omgangskrets for å bo hos dem i en periode.
- Unge, tunge rusbrukere; dette kan være rusavhengige 18-åringer med dårlig boevne, og de forsøker å få til "overgangsboliger" med oppfølging fra kommunens Ressursenhet.

Disse typene personretta virkemidler har imidlertid liten innvirkning på økonomien for de kommunale boligene, så dette er ikke fulgt videre opp her selv om det ville kunne påvirke valg av typer bolig ved seinere anskaffelser.

4.8.4 Virkemidler for å bedre kommuneøkonomien eller økonomien for boligdrifta

Virkemidler eller tiltak som hadde som formål å bedre økonomien knyttet til de kommunale boligene enten for kommunekassa eller for boligforvaltningen ble ikke trukket frem av informantene under et åpent spørsmål om "virkemidler".

Dette betyr ikke nødvendigvis at slike aspekter ikke har fokus, bare at dette er en underliggende faktor for svært mange av de prosesser som har vært omtalt under andre overskrifter. Dette har bl.a. vært viktige premisser for de fleste av de saker som har vært fremmet politisk om boligforvaltninga i alle de tre kommunene.

4.9 Økonomisk balanse og realkapitalen

4.9.1 Økonomisk balanse i forhold til kommuneøkonomien

Makrotall

SSB's KOSTRA-tall har blant annet oversikter/indikatorer over a) "brutto driftsutgifter per kommunalt disponert bolig", og b) "netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger per innbygger i kr."

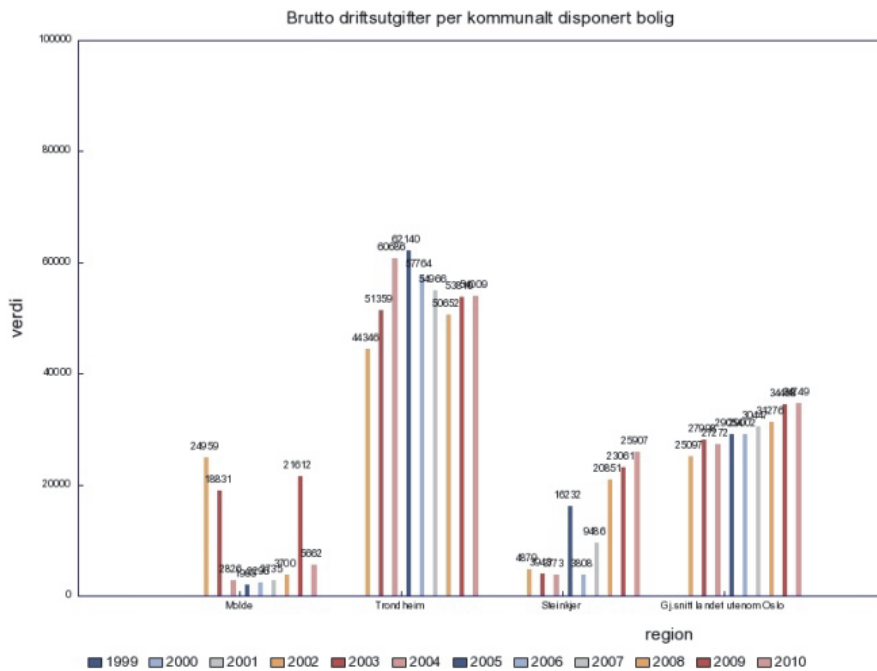


Fig.: Brutto driftsutgifter per kommunalt disponert bolig

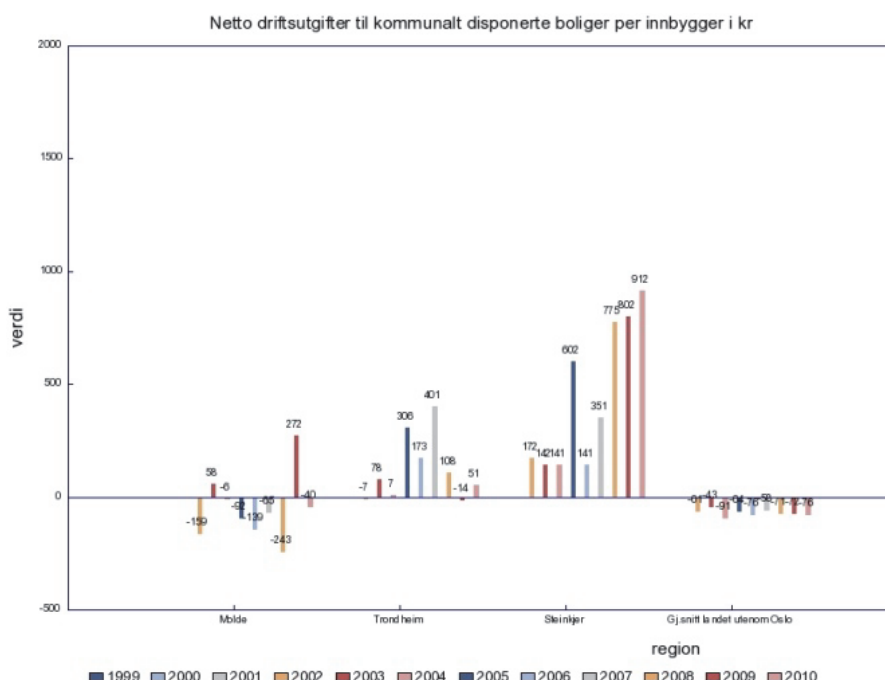


Fig.: Netto driftsutgifter til kommunalt disponerte boliger per innbygger i kr.

Indikatoren a) "brutto driftsutgifter" defineres slik i SSB's base:

Indikatoren, som er ny i 2002, viser de samlede driftsutgiftene for kommunalt disponerte boliger inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. Indikatoren viser dermed bruttokostnadene per disponert bolig for kommunen. Benyttes i tillegg til korrigerede brutto driftsutgifter pr. bolig pga. organiseringen av tjenesten. En del kommuner har opprettet kommunale boligforetak og boligstiftelser.

Teller = Brutto driftsutgifter (...kontoklasse/art) og Nevner = Antall kommunalt disponerte boliger.

Oversikten over brutto driftsutgifter per kommunalt disponerte bolig viser kostnadsnivået pr. bolig, men har ikke opplysninger om boligens størrelse eller samlet antall forvaltede m², og heller ikke om det er småhus, blokkleiligheter, i egne bygg eller i borettslag. På dette nivået kan vi heller ikke skille kostnader til vedlikehold fra kostnader til forvaltning og drift. Avskrivninger er medregnet, og dette vil kunne gjøre store utslag på kostnadsnivået. For vårt formål ville vi hatt behov for å se disse driftsutgiftene i forhold til inntektene fra husleie for de samme boligene, men det ville likevel vært for mange faktorer som vil kunne påvirke et utfall i forhold til å vurdere om husleia er kostnadsdekkende i et perspektiv hvor opprettholdelse av realkapitalen er utgangspunktet.

Indikatoren b) "netto driftsutgifter" defineres slik i SSB's base:

Indikatoren viser driftskostnadene til kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) målt i kroner pr. innbygger etter at egenbetaling og øremerkede tilskudd fra staten og ev. andre direkte inntekter er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av kommunens skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten, og indikatoren viser dermed også prioritering av kommunens frie inntekter.

Teller = netto driftsutgifter (...kontoklasse/art), Nevner = antall innbyggere totalt (...)

Oversikten viser dermed graden av selvfinansiering for de kommunale boligene (evt. "graden av sponing"). Disse makrotallene forteller imidlertid ikke om det er husleienivået som er for lavt, om det er for høye kostnader, eller om vedlikeholdskostnadene ligger på et nivå hvor verdibevarende vedlikehold er mulig.

Oversiktene fra SSB viser for våre case-kommuner at:

- Trondheim kommune ligger svært høyt i brutto driftsutgifter pr. bolig, og høyest av de tre case-kommunene. Kommunen ligger også over gjennomsnittet mht. netto driftsutgifter til kommunale boliger pr. innbygger, men der var de likevel ikke høyest av casekommunene.
- Steinkjer ligger litt under snittet mht. brutto driftsutgifter pr. bolig, men svært høyt mht. netto driftsutgifter pr. innbygger iht. SSB's oversikt.
- Molde ligger under snittet for brutto driftsutgifter, og omtrent på gjennomsnittet mht. netto driftsutgifter.

Iht. oversikten over netto driftsutgifter kan det se ut som om Molde kommune balanserer nær en selvfinansiering (med relativt store variasjoner fra år til år), mens boligdrifta går med et underskudd i både Trondheim og Steinkjer kommuner. Det ser ut som om Steinkjers underskudd relativt sett er svært stort.

For Steinkjer kommune gir imidlertid ikke SSB/KOSTRA-oversikten et korrekt bilde. Situasjonen der er noe kompleks, ved at Steinkjerbygg AS eier litt over halvparten av boligmassen (både vanlige boliger, omsorgsboliger og sykehjem) og leier resten (samme typer bygningsmasse) av Steinkjer kommune for 18,5 mill. kr. (hvorav ca. 17,9 mill. kr. er for boligmassen) Steinkjer kommune "leier tilbake" både sykehjem og en del omsorgsboliger som de selv drifter med egne vaktmestre, renholdere osv. Steinkjer kommunes inntekt på leiekostnader fra Steinkjerbygg AS er ikke ført på poster som er relatert til boligdrifta, mens "tilbakeleia" og kostnadene med egen drift er ført som kostnader til knyttet til kommunale boliger (og utgjør 18,964 mill. kr). Steinkjer kommunes reelle "underskudd på boligdrifta" er derfor lite, bare ca. (18,9 minus 17,9) 1 mill. kr.

Sammenholdt med husleie-nivået:

Dersom vi sammenholder dette med opplysninger om husleienivå, ser vi klare sammenhenger:

- Trondheim kommune har sterkt reduserte overføringer fra kommunekassa til boligsektoren etter at de startet overgangsperioden med omlegging til gjengs leie. De ligger nå i praksis nær et nivå med en selvfinansierende sektor, selv om overgangsperioden ikke er avsluttet.
- Steinkjer kommune har også overføringer fra kommunekassa til boligsektoren, selv om overføringene altså i realiteten er små (mindre enn 50 kr. pr. innbygger). De har nå det laveste husleienivået av de tre kommunene: de hevet husleia fra et meget lavt nivå til et mellomnivå mellom det tidligere lave nivået og gjengs leie i 2002, og overføringene fra kommunen til Steinkjerbygg var da ikke så store. Men kostnadsnivået har øket, og oversiktene viser nå et høyt nivå. Steinkjerbygg har også relativt sett størst eget inntektstap knyttet til restanser og manglende dekning av skader (ikke inndrivelse av depositum).
- Molde kommune har hatt gjengs leie over en lengre periode (siden 2003) og ligger omtrent på landsgjennomsnittet mht. netto driftsutgifter, dvs. at boligsektoren går med et lite overskudd som overføres til kommunekassa.

Det kan se ut som om oppgradering til gjengs leie er en forutsetning for at den kommunale boligforvaltninga skal kunne drives med et netto utgiftsnivå som er i balanse, dvs. nær en reell selvfinansiering.

I forhold til andre opplysninger gitt i intervjuene, kan det også være medvirkende for et driftsresultat at det er en streng praksis på innkreving av restanser og tilbakeholding av depositum der det er grunnlag for det.

Sammenholdt med organisasjonsform for boligforvaltninga

De tre casekommunene er ulikt organisert i forhold til et økonomisk grensesnitt mot kommuneøkonomien, og i intervjuer gir de opplysninger om samspillet mellom boligforetakene og kommuneøkonomien som er mer i tråd med det vi kan forvente iht. organisasjonsformen. Dette vil bli utdypet nærmere etter at gjennomgangen av økonomien også sett er fra boligforvaltningene – ikke bare fra kommuneøkonomien.

4.9.2 Økonomisk balanse for boligforvaltningen

Vi ser først på viktige elementer i boligforvaltningenes økonomiske forutsetninger:

Inntektene er i hovedsak:

<i>Inntektsposter</i>	<i>Risiko for inntektstap</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Husleie fra beboere – i egne boliger og boliger eid av stiftelser, som driftes av boligforvaltninga 	<ul style="list-style-type: none"> • Restanser fra beboere / "snill praksis" • For lav husleie
<ul style="list-style-type: none"> • Ordinær husleie fra beboere i borettslag 	<ul style="list-style-type: none"> • Husleie til borettslag kan være nesten like høy som det beboerne betaler, og dermed er det i praksis nesten ikke inntekt
<ul style="list-style-type: none"> • Bidrag for tomgangsleie for omsorgsboliger – fra Helse/Omsorg eller den etat som har ansvar for det • Bidrag for tomgangsleie pga. for sein tildeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Tomgangsleie for boliger pga. for tidkrevende klargjøring av leiligheter • Tomgangsleie uten at ansvar er fordelt
<ul style="list-style-type: none"> • Inndrivning av depositum der det er grunnlag for det 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke depositum • Manglende innkreving av depositum
<ul style="list-style-type: none"> • Overføringer fra kommunekassa 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiske vedtak kan endre "spilleregler"
<ul style="list-style-type: none"> • Kompensasjon for merkostnader ved nye boliger / omsorgsboliger 	<ul style="list-style-type: none"> • Mulig feilkalkulert
<ul style="list-style-type: none"> • Inntekter fra salg av fast eiendom 	<ul style="list-style-type: none"> • "Tap" ved salg til under markedspris
<ul style="list-style-type: none"> • Eventuelle investeringstilskudd eller tilskudd til utleieboliger ved kjøp/bygging av nye boliger 	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko for helt/delvis avslag på søknad

Utgiftene er i hovedsak (FD = forvaltning og drift, V = vedlikehold):

Utgiftsposter	Risiko for tap
<ul style="list-style-type: none"> Faste utgifter til FD – egne kostnader 	<ul style="list-style-type: none"> Enkelte avgifter kan få raske og store økninger, f.eks. økte kommunale avgifter etter vedtak. Husleia kan ikke økes like raskt.
<ul style="list-style-type: none"> Faste utgifter til FD – overføringer for arbeid utført i andre kommunale enheter 	<ul style="list-style-type: none"> Dersom noe forvaltningsarbeid utføres av andre kommunale enheter, kan det komme krav om økte overføringer. Dette er arbeid boligforvaltninga ikke styrer.
<ul style="list-style-type: none"> Faste utgifter til FD – avtaler med eksterne foretak 	<ul style="list-style-type: none"> Høyere prisstigning enn forventet
<ul style="list-style-type: none"> Husleie mm til borettslag og sameier Husleie for boliger eid av stiftelser, men som driftes av boligforetak 	<ul style="list-style-type: none"> Tomgangsleie må betales, og kan være dyr Husleia kan økes derfra uten at den kan økes tilsvarende fra beboerne / evt. kun seinere
<ul style="list-style-type: none"> V: Oppussinger ved beboerskifter eller etter skade og slitasje innomhus 	<ul style="list-style-type: none"> Kan være høye kostnader – også vesentlig høyere enn evt. depositum
<ul style="list-style-type: none"> V: Planlagt verdibevarende ytre vedlikehold V: Ekstraordinært vedlikehold for opphenting av etterslep på vedlikehold, både ytre og indre. 	<ul style="list-style-type: none"> Manglende ordinært vedlikehold kan gi følgeskader, og kostnader til utbedring kan øke vesentlig
<ul style="list-style-type: none"> Kapitalkostnader: overføringer til kommunekassa som betaling for renter og avdrag på låneopptak som del av kommunens fellesgjeld Kapitalkostnader: renter og avdrag på andre lån 	<ul style="list-style-type: none"> Kapitalkostnader er sårbare for renteøkninger, og årlige kostnader kan da øke vesentlig
<ul style="list-style-type: none"> Overføringer til kommunekassa 	<ul style="list-style-type: none"> Krav / politiske vedtak om økt overføring eller at "overskudd" overføres til kommunekassa

Vedlikehold utføres både av egne håndverkere og som kjøpte tjenester, og det er her ikke skilt mellom dette.

Lista er ikke nødvendigvis komplett, men den viser at det kan være til dels stor risiko både for inntektstap og ekstraordinære utgifter. Håndtering av boligforvaltningenes overskudd/underskudd bør derfor være en viktig debatt. Dersom risiko for at et eventuelt overskudd må overføres til kommunekassa, vil dette kunne hindre god planlegging av langsiktig vedlikehold eller mulighet for å gjøre større tiltak, og det vil hindre mulighetene for å bygge opp en buffer for å kunne takle uforutsette inntektstap eller store kostnader.

I alle de tre casekommunene overholder boligforvaltninga sine budsjetter – i grove trekk, og med noen variasjoner fra år til år. Dette kommer frem av både budsjetter/årsregnskap, og i intervjuer.

Den økonomiske balansen for boligforetakene er imidlertid også avhengig av hvordan overskudd/underskudd (= overføringer til/fra kommunekassa) håndteres i forhold til den økonomiske risikoen. Denne håndteringa kan faktisk også bidra til å øke risikoen, og vi ser derfor på håndtering av dette i de tre kommunene:

- Trondheim eiendom er en integrert del av kommunen og har ikke vært selvfinansierende enhet med økonomiregnskap isolert fra øvrig forvaltning. Et eventuelt overskudd/underskudd for boligdrifta ville hatt direkte konsekvens for vedlikehold av kommunens øvrige formålsbygg. Oversikten fra SSB/KOSTRA viser at det i dag er overføringer fra kommunekassa til boligdrifta (dvs. at denne går med underskudd), men at dette beløpet nå er sterkt redusert og forventes å bli omtrent null når implementering av øket husleienivå er fullført. Når boligdrifta innenfor Trondheim eiendom nå skal bli en selvfinansierende enhet, er det et ønske fra eiendomsenheten at det fremmes en sak for kommunestyret om prinsipper for håndtering av overskudd/underskudd, og dette er varslet i et notat av 08.06.2011 til ledergruppen Byutvikling.

- Steinkjerbygg AS er 100 % eid av Steinkjer kommune, men har et separat regnskap, og går isolert sett i balanse uten interaksjon med kommunekassa. Iht. opplysninger gitt i intervjuer antar rådmannsetaten at en av de viktigste årsakene til dette kan være at svært mange av boligene er fra 1950 og -60-tallet, og at de dermed i dag ikke har eller har svært lave kapitalkostnader. Samtidig er husleiene satt opp til et noe høyere nivå (fremdeles "godt under gjengs leie") på lik linje med nyere boliger. Når de nærmere 400 siste boligene nå skal overføres fra Steinkjer kommune til Steinkjerbygg AS, står det i saksframlegget til kommunestyret (sak 2011/1062) at de også ønsker en utredning om mulig endring av Steinkjerbygg fra AS til KF (kommunalt foretak). Iht. opplysninger gitt i intervjuer er bakgrunnen for dette at det er et ønske fra politisk hold om bedre innblikk/kontroll med eventuelt overskudd i boligforvaltninga.
- Molde Utleieboliger KF (MUKF) har også et separat regnskap, isolert fra kommuneregnskapet. Men ettersom de er organisert i et KF er kommunestyret også styre for foretaket, og har dermed fullt innblikk i foretakets økonomi. Siden opprettelsen har det vært overført et overskudd fra boligdrifta til kommunekassa hvert år, unntatt 2008. Pga. økt rentenivå gikk de da i underskudd, og kommunekassa dekket dette som et lån som må betales tilbake over en periode på 3 år, ved overføring av overskuddet. Dersom ikke hele beløpet da er tilbakebetalt, vil dette bli bokført som tap/utgift i kommunen. Ledelsen i MUKF sier i sin årsmelding for 2010 at de ønsker at det fremmes en prinsipp sak for kommunestyret med sikte på at MUKF skal kunne beholde overskuddet i eget foretak for å kunne ha en økonomisk buffer, og eventuelt også utføre et bedre vedlikehold på sine boliger.

Håndteringen av overskudd/underskudd er altså et meget aktuelt politisk tema i alle disse tre kommunene – dog med litt ulik motiv og ståsted for de som ønsker dette debattert.

Denne rapporten har fokus på rammebetingelsene for boligforvaltninga, og med et slikt ståsted er det imidlertid viktig å påpeke at dersom boligforvaltningene skal være selvfinansierende enheter, må de gis en mulighet for å ha en økonomisk buffer for å kunne håndtere økonomisk risiko.

4.9.3 Hva med realkapitalen?

Kommunens realkapital knyttet til kommunale boliger blir i prinsippet berørt av boligforvaltningens disposisjoner på to måter: via vedlikeholds nivået, og via kjøp/salg av fast eiendom.

Vedlikehold og realkapital

Manglende vedlikehold bidrar til en forringelse av realkapitalen. Alle de tre kommunene oppgir at de har et etterslep på vedlikeholdet som er til dels meget stort, og det er også kalkulert konkret både i Trondheim og Steinkjer kommuner. Etterslepet kan betraktes som en konkretisering av en verdiforringelse.

Det mest bekymringsfulle med dette er imidlertid at nesten hele vedlikeholdsetterslepet ser ut til å være relatert til ytre vedlikehold, og dermed er risikoen for følgeskader også svært stor. Dette vil videre kunne føre til at et akselererende forfall bidrar til en enda raskere verdiforringelse av boligmassens realverdi.

Kjøp/salg og realkapital

For kjøp/salg av kommunale boliger i disse kommunene har vi sett en tendens som kanskje bør følges opp og sjekkes grundigere enn vi har kunnet gjøre i denne undersøkelsen: Kommunene selger store og nedslitte leiligheter, og kjøper små/mindre leiligheter med en normal standard. Som tidligere nevnt er imidlertid ofte antallet boliger pga. denne typen kjøp/salg er uendret. Dette er klart uttrykt i en av kommunene, og antydnet nokså klart i de to andre.

Dette representerer en forringelse av realkapitalen på to måter:

- Kommunen selger dermed boliger/leiligheter hvor verdiforringelse i standard kommer til uttrykk i form av en lav takst, og dette tydeliggjør en allerede redusert realverdi.

- En stor leilighet blir dermed erstattet av en liten leilighet. Dermed reduseres antall m² bygningsmasse, og dette representerer også en reduksjon av realverdien.

Nå kunne det hevdes at de boligene som selges har hatt en lavere anskaffelseskostnad, og at de selges for en pris som kun innebærer at fortjeneste pga. prisstigning bare har vært noe lavere enn for andre bygg. Men ettersom det opereres i et marked med kjøp og salg, og kjøpsprisene gjenspeiler dagens nivå, er det likevel klart at en bolig med lav realverdi pga. forfall representerer en redusert mulighet for inntekt på salg.

Når det gjelder praksisen knyttet til kjøp/salg av boliger, trekkes det fra kommunene fram at dette er et aktivt virkemiddel for å kunne tilpasse boligmassen til et endret behov for boliger, dvs. at dette bidrar både til en omforming av boligmassen, og for så vidt også til en oppgradering, ettersom det kjøpes boliger med normal standard / bedre standard enn det som selges. Det betyr at kjøp/salg kan være en god strategi i forvaltninga av boligmassen, særlig omforming i forhold til endrete behov. Sett i et slikt perspektiv betyr strategien med salg/kjøp at tidligere investeringsmidler nå benyttes indirekte til ny tilpasning av bygningsmassen.

Likevel bør det kunne hevdes at velholdte boliger ville kunne gitt større fortjeneste ved salg, og at manglende vedlikehold forringer kommunens realkapital.

5 Oppsummering og konklusjoner

5.1 Fra case-undersøkelsen

5.1.1 Om organisering av boligforvaltninga og selvfinansiering

Caseundersøkelsen omfatter tre kommuner med tre forskjellige organiseringer av boligforvaltninga: a) integrert del av kommunen (Trondheim), b) som selvstendig aksjeselskap (100 % eid av kommunen) (Steinkjer) og c) som kommunalt foretak (Molde). Denne undersøkelsen tar imidlertid ikke sikte på å evaluere disse organisasjonsformene som sådan, og vi har dermed bare sett på konsekvensene av de ulike organiseringene i forhold til tema for dette prosjektet: kostnadsdekkende husleie. Organiseringa har i den sammenheng størst betydning for mulighetene for å kunne holde økonomien knyttet til boligene klart skilt fra øvrige kommuneøkonomi, noe som er viktig dersom boligforvaltninga skal være selvfinansierende.

Vi ser da at Trondheim kommune tidligere har hatt en økonomi for boligene som ikke klart nok har vært skilt fra kommuneøkonomien. Oversiktene fra SSB/KOSTRA over kommunens netto driftsutgifter til boligforvaltning viser at kommunen har "sponset" boligforvaltninga, selv om beløpet er stadig mindre og nå ligger på et lavt nivå. Dette kan imidlertid også ha sammenheng med at de tidligere har hatt et lavt husleienivå og at dette nå heves gradvis, og at kommunen nå også legger om regnskapssystemene slik at det skal være klarere skiller med bedre muligheter for å oppnå reell selvfinansiering.

Steinkjer kommune, som har boligforvaltninga skilt ut i eget AS, skulle i teorien kunne ha et helt klart skille økonomisk, men SSB/KOSTRA-oversikten viser at boligforvaltninga utgjør en stor kostnad for kommunen. Det viser seg at dette skyldes en komplisert samhandling mellom kommunen og Steinkjerbygg, hvor en inntekt på 18,5 mill. til kommunen fra boligsektoren ikke knyttes til boligsektoren i statistikken, og med korrigeringer for dette ligger "sponsinga" i Steinkjer kommune på samme nivå som i Trondheim. At det i det hele tatt er en "sponsing" skyldes at kommunen selv i tillegg drifter noen omsorgsboliger i egen regi.

Molde kommune har boligforvaltninga som et kommunalt foretak, og de har også egne regnskaper atskilt fra kommunen. Men kommunestyret er også styre for det kommunale foretaket, og "overskudd" i regnskapet der overføres til kommunekassa iht. politiske vedtak. De fleste år etter opprettelsen har boligforetaket gått med overskudd som er overført kommunekassa, men det året de gikk med underskudd pga. store renteøkning ble underskuddet dekket av kommunen som et lån som må tilbakebetales over en treårsperiode.

Både i Trondheim og i Steinkjer kommune ønsker de en utredning for å se på mulighetene for å endre organiseringa for boligforvaltninga til å være kommunale foretak. Det er primært økonomiske motiver bak dette begge steder: i Trondheim ønsker man et klarere skille for å unngå "sponsing", i Steinkjer ønsker kommunepolitikere "større innsyn i boligforvaltningens økonomi".

I Molde kommune, hvor de allerede har et kommunalt foretak, er foretaket opptatt av endringer i rammene i forhold til kommunen: MUKF ønsker å kunne beholde eventuelle overskudd innenfor foretaket, for å kunne bygge opp en buffer mot uforutsette utgifter, eventuelt å kunne øke nivået på vedlikeholdet.

Det er store usikkerheter i økonomien for kommunale boligforvaltere. Det er både stor risiko for inntektsbortfall og for uforutsette utgifter, antageligvis større risiko enn for private foretak for boligforvaltning i det ordinære markedet. Dersom denne sektoren skal være reelt selvfinansierende, må de kunne ha en mulighet for å håndtere denne usikkerheten selv, primært gjennom å kunne bygge opp en økonomisk buffer.

Graden av reell selvfinansiering i forhold til øvrig kommuneøkonomi, muligheter for å bygge opp en viss buffer for å kunne håndtere usikkerheter internt i forvaltninga og muligheter for å kunne ha en drift som går i økonomisk balanse er ikke nødvendigvis avhengig av en bestemt organisering.

Men en diskusjon om de reelle og formelle mulighetene for å kunne bygge opp en økonomisk buffer bør stå sentralt i videre diskusjoner om en selvfinansiert boligforvaltning for kommunale utleieboliger.

5.1.2 Om dekningsgrad, tildelinger og beboere

Dekningsgraden er noe ulik i de tre kommunene. Antall boliger pr. 1000 innbyggere er omtrent det samme for Trondheim og Molde kommuner (hhv. ca. 26 og ca. 20 boliger), men situasjonen er ellers ulik for disse to kommunene. Steinkjer kommune har nesten dobbelt så mange boliger pr. 1000 innbyggere (nær 40 boliger).

Alle kommunene oppgir at hele boligmassen er kommunal; dvs. at de har ikke private boliger med kommunal tildelingsrett. I Trondheim er det imidlertid flere stiftelser som eier boliger med kommunal tildelingsrett, men de fleste av disse driftes bygningsmessig av Trondheim eiendom.

Trondheim er en storby med ca. 175.000 innbyggere og med en høy befolkningsvekst (på ca. 1,5 %), og byen har mange av de typiske "storbyutfordringene" mht. behov for kommunale boliger og med relativt sett økende problembelastning. De har en politisk målsetting om å opprettholde dekningsgraden (men ikke øke), men de har ikke klart dette i siste 4-års-periode, og andelen kommunale boliger er synkende.

Steinkjer har ca. 21.000 innbyggere og noe befolkningsvekst. Den høye andelen kommunale boliger har historiske årsaker, fordi det ble bygget mange slike boliger rett etter krigen. Disse ble tildelt personer med behov for bolig uten at disse var vanskeligstilte på annen måte, og mange av disse (som nå ofte er enslige eldre kvinner) bor fremdeles i boligene. Det skjer imidlertid nå en utskifting av beboerne, og nye beboere har vesentlig høyere problembelastning og kun 3-årige kontrakter. Kommunen har også akseptert å ta imot en relativt stor årlig kvote med flyktninger. Det er derfor et behov for bedre tilpasning av boligmassen.

Molde har ca. 25.000 innbyggere og stabilt befolkningstall. Relativt sett har de imidlertid en økning i antall eldre med behov for omsorgsboliger/pleie, og noen nye utfordringer knyttet til unge rusbrukere.

Dekningsgraden er nokså stabil, men de oppgir at de til dels har behov for bedre tilpasning av boligmassen.

Det er ikke uventet mange søkere til kommunale boliger i Trondheim kommune, med de utfordringer en slik storby har, og antall søknader pr. 1000 innbyggere ligger ca. dobbelt så høyt som landsgjennomsnittet.

I Steinkjer kommune er et også svært høyt antall søkere (godt over det dobbelte av snittet), uten at det er like åpenbare forklaringer her. I Molde kommune ligger antall søkere omtrent på landsgjennomsnittet.

I alle tre kommuner er andel tildelte boliger i forhold til antall søknader omtrent på landsgjennomsnittet. Men det er store avvik når det gjelder andel søkere som får avslag på kommunal bolig. I Trondheim er dette godt over landsgjennomsnittet, i Steinkjer godt under snittet, og i Molde er det nesten ikke er avslag i det hele tatt.

Disse forholdene kan til dels forklares med tilgangen på kommunale boliger i forhold til behov. Trondheim har et økende behov og en synkende dekningsgrad, og dermed en høy avslagsprosent. Det betyr også at problembelastninga for de søkere som får tildelt bolig antas å være høyere i Trondheim enn i de andre kommunene, selv om det ikke lar seg gjøre å måle dette direkte. Molde har en mer stabil situasjon, og det kan se ut som om tilgang på boliger og behov for boliger der har stabilisert seg på et relativt riktig nivå.

Situasjonen i Steinkjer er imidlertid mer spesiell fordi de har mange boliger, og de har til og med enkelte ledige omsorgsboliger. Likevel har de svært mange søknader og en høyere avslagsandel enn Molde.

Etterspørselen etter kommunale boliger kan derfor også ha sammenheng med husleia for disse boligene. Av disse tre kommunene har Molde hatt gjengs leie siden 2003, Trondheim er i en implementeringsfase for omlegging til høyere leie, mens Steinkjer har bare øket husleienivået fra svært lavt til et nokså lavt nivå ("godt under gjengs leie"), og for en del av boligene med gamle kontrakter er den fortsatt svært lav.

Felles for disse tre kommunene er imidlertid at problembelastninga på beboerne i kommunal boligmasse er økende, og til dels sterkt økende, selv om det kan være ulike typer av problembelastninger og ulike årsaker.

5.1.3 Om investeringer, kjøp og salg

Omfang av investeringer til bygging/kjøp av kommunale boliger vil kunne variere mye fra år til år fordi enkeltprosjekter kan gi store utslag. Vi ser likevel at både Trondheim og Molde kommuner ligger jevnt på et nivå noe over landsgjennomsnittet, mens Steinkjer kommune nesten ikke har investeringer.

Trondheim oppgir at de i hovedsak bygger omsorgsboliger (som de for øvrig mener er mye dyrere pr. m² enn andre boliger), og at de har fått ekstraordinære investeringsmidler for oppgradering av gamle kommunale leiegårder fra 1890-tallet. For øvrig gjennomfører de en del salg av større borettslagsleiligheter til beboerne (for meglertakst), og kjøperne er da oftest flyktninger. De benytter inntekten til kjøp av tilsvarende antall nye små leiligheter, og endrer på den måten boligmassen.

Steinkjer har lite midler til investering, og svært liten aktivitet på dette området. De gjennomfører både bygging og kjøp, men i svært lite omfang, og da i hovedsak finansiert via salg av boliger. De selger oftest til yngre som har behov for egen bolig, og kjøper tilsvarende, men da bedre tilpasset et endret behov.

Molde prioriterer kjøp foran bygging, primært fordi bygging tar for lang tid, det er ofte protester fra et nabolag, det er mangel på ledige tomter, og ved kjøp får de egnede boliger i etablerte bomiljøer. Aktiviteten er i hovedsak finansiert via salg på det åpne markedet av mindre hensiktsmessige boliger.

Kapitalkostnadene har vært dekket noe ulikt, men vil på sikt bli dekket over husleia i alle tre kommuner. I Trondheim har kapitalkostnadene vært dekket på sentrale poster fram til den omleggingen de nå er i ferd med å gjennomføre med økt husleienivå, men når omlegginga er gjennomført vil kapitalkostnadene måtte dekkes over husleieinntektene. I Molde har kapitalkostnadene vært dekket av husleia siden opprettelsen av det kommunale foretaket i 2003. I Steinkjer er dette mer komplisert, bl.a. fordi boligmassen bare delvis var overført til Steinkjerbygg AS, men i prinsippet betales alle kapitalkostnadene over husleia. I Steinkjer er imidlertid kapitalkostnadene svært lave, fordi en stor andel av de kommunale boligene til dels er nedbetalte.

Det er ulik strategi bak omsetninger av boliger i forhold til hvem det selges til: i Trondheim selges det mest til vanskeligstilte beboere (flyktninger) som får kjøpe boligene de bor i til meglertakst, i Steinkjer selges boligene til unge som skal inn på boligmarkedet, og i Molde selges boligene i det åpne markedet. Steinkjer har tidligere forsøkt ordninger med salg til vanskeligstilte ("boligtrapp"-ordning), men etter deres erfaringer hadde da kjøperne ikke tilstrekkelig boevne til å håndtere boliger med feil og mangler.

Det er imidlertid likheter mht. hva som selges/kjøpes: Det selges primært store familieleiligheter, nedslitte eller uhensiktsmessige boliger, det selges borettslagsleiligheter, og det kjøpes sentrumsnære små leiligheter. Ingen av kommunene vektlegger energi/miljøaspekter i boliger som kjøpes eller bygges (utover lovpålagt).

Et viktig poeng for alle tre kommuner er at salg og kjøp av leiligheter er en viktig og nødvendig strategi for å tilpasse boligmassen til et endret behov.

Et annet poeng er at de da selger boliger som er mer enn 20 år gamle i kommunalt eierskap, at de får investeringstilskudd og/eller tilskudd til utleieboliger fra Husbanken (inntil 20 %) ved kjøp av nye boliger, og at denne ordningen dermed bidrar til at økonomien knyttet til investeringer "går rundt".

I forhold til realverdien av bygningsmassen vil vi likevel peke på to forhold:

- Ved at store boliger selges og små boliger kjøpes samtidig som antallet boliger er det samme (for disse transaksjonene), vil antall m² reduseres. Dette er strengt tatt en reduksjon av realverdiene.
- Det selges boliger som er mer enn 20 år gamle og som ikke vurderes som hensiktsmessige for kommunen av flere årsaker. En av disse årsakene er at de kan ha for dårlig standard, og selges dermed iht. en takst hvor det er gjort fradrag for feil, mangler og dårlig standard. Ved kjøp investeres det i boliger "med normal standard". Salg/kjøp fungerer dermed som en noe skjult måte å hente opp et etterslep av vedlikeholdet på, og salg av boligene til en lav takst synliggjør en reduksjon av kommunens realkapital.

5.1.4 Om vedlikehold og standard

Det er ikke en helt entydig norm for hva vedlikeholdskostnadene for utleieboliger burde være for å kunne gjennomføre verdibevarende vedlikehold. Det er i ulike dokumenter referert til mange kilder som har normtall, men normene er ikke helt like – og de brukes ulikt. Likevel kan vi konkludere med at et normtall for verdibevarende vedlikehold for utleieboliger oppfattes til å ligge på ca. 180-200 kr/m².

Det er heller ikke helt entydig hva de tre casekommunene betaler for vedlikehold for sine kommunale utleieboliger. Vi har sett på både regnskap og budsjetter for disse boligene, på SSB/KOSTRA-tall for både brutto og netto driftsutgifter, på noen revisor-rapporter, og vi har snakket om dette i intervjuer. Usikkerhetene i tallene vi har hatt tilgang til er bl.a. knyttet til at det ofte ikke er sammenheng mellom kronebeløp og antall m², at det ofte ikke er skilt mellom forvaltning/drift og vedlikehold, at det ikke er skille mellom småhus, leiligheter og borettslagsleiligheter (hvor ytre vedlikehold dekkes av en husleie til borettslaget), det er ikke skilt mellom omsorgsboliger og ordinære boliger, og det er ikke skilt på type/årsak til vedlikeholdstiltak. Tallene må derfor brukes med forsiktighet.

Ordinært vedlikehold

Men med disse forbehold kan vi likevel antyde noe om vedlikeholdskostnadene i case-kommunene: Trondheim oppgir at de i 2009 brukte 171 kr/m² til vedlikehold (mot norm 184), men at nesten alle midlene ble benyttet til indre vedlikehold: 157,- til indre og bare 14,- til ytre vedlikehold (mot norm hhv 87,- og 97,-). I sak til kommunestyret oppgis at det er en målsetting å budsjettere med normert beløp til vedlikehold, men å "vri ressurser fra indre til ytre vedlikehold".

Steinkjer har i saksframlegg til kommunestyret beregnet et svært stort etterslep av vedlikehold for boligmassen, og de oppgir i intervju at nesten hele etterslepet er knyttet til det ytre vedlikeholdet. De oppgir videre at vedlikeholdskostnadene ligger på ca. 122 kr/m², og at de vurderer en rekke muligheter for å få vedlikeholdet utført rimeligere (bruk av elever i videregående skole, personer på attføring m.m.).

Molde oppgir i intervjuer at vedlikeholdskostnadene ligger nokså nær normtall for dette, men at de har svært store utfordringer knyttet til ytre vedlikehold – og dette er en stor utfordring, sammen med ekstraordinære kostnader som de ikke klarer å håndtere pga. manglende økonomisk buffer. De har som mål å bedre sine rutiner for vedlikehold med sikte på å kunne gjennomføre spesielle tiltak for ytre vedlikehold.

Alle tre kommuner har altså et vedlikeholdsbudsjett som iht. normer og teori burde kunne gi dem rammer for å gjennomføre et verdibevarende vedlikehold (Steinkjerbygg AS har kanskje litt for trange rammer).

Alle tre kommuner har likevel svært store utfordringer knyttet til ytre vedlikehold. Nesten alle vedlikeholds-midlene benyttes til indre vedlikehold, på tross av at normer/anbefalinger går ut på at over halvparten av beløpet burde vært benyttet til ytre vedlikehold. Utfordringen med at indre vedlikehold "tar" nesten alle ressursene gjelder ikke bare disse tre kommunene: Bl.a. påpeker Oslo kommunerevisjon det samme for Oslo kommune, og ber om at boligforvaltningen legger om prioriteringene til mer ytre vedlikehold.

Alle tre kommuner utdyper at de har store og kostnadsdrivende faktorer knyttet til den indre vedlikeholdet. Disse faktorene er stadig mer kostnadsdrivende. Dette utdypes også, med beskrivelser av stadig større problembelastninger blant beboerne i *ordinære boliger* (rus, psykiatri, hærverk, fuktproblemer i flyktningeboliger m.m.). Dessuten har *omsorgsboligene* nå også i stadig større grad sterkere slitasje i det innvendige vedlikeholdet, bl.a. som følge av beboere som akkurat har fått sine første vanlige/motoriserte rullestoler men som ikke behersker kjøreteknikkene helt. Skader etter krasj med vegger eller baderoms-inventar må utbedres fortløpende. Med kortere botid (maksimalt 3 år) og høy slitasje fra beboerne, må boligene oftest pusses opp innvendig ved hvert beboerskifte, noe som gir økte kostnader både pga. frekvens og omfang. På tross av "minimumsstandarder" for disse oppussingene ser tydeligvis ingen av kommunene hvordan de kan unngå en situasjon hvor det indre vedlikeholdet blir en "gjøkunge".

Etterslep på vedlikeholdet

Alle tre kommunene oppgir at de har etterslep på vedlikeholdet (i større eller mindre grad), og at de har forsøkt å finne strategier for å hente opp dette etterslepet (i større eller mindre grad).

Trondheim eiendom har relativt sett ikke så stort etterslep som de andre to kommunene, men de har likevel en strategi for å hente dette opp. De er nå inne i en implementeringsfase for overgang til utgiftsdekkende leie over en 3-4-års-periode, og gjennomfører store husleieøkninger ved hvert beboerskifte. I implementeringsfasen vil den økte husleieinntekten kunne benyttes til å hente opp etterslep på vedlikeholdet.

Steinkjerbygg har beregnet et relativt stort etterslep på boligmassen, og har ønsket at midler til opphenting av dette for de nærmere 400 boligene som nå skal overføres blir en del av det økonomiske oppgjøret med kommunen. Men dette har kommunestyret bare imøtekommet med et relativt sett mindre beløp.

MUKF har også redegjort for et stort etterslep, men ikke kostnadsberegnet dette foreløpig. De kan ikke se hvordan de skal kunne hente dette opp dersom de ikke får beholde "overskuddet" på drifta innenfor det kommunale foretaket. Deres strategi for å hente dette opp er a) å få lov å bygge opp en økonomisk buffer knyttet til driften av foretaket eller b) låneopptak til definerte prosjekter.

For alle tre kommuner gjelder altså at etterslepet primært er et etterslep på ytre vedlikehold.

Mangel på ytre vedlikehold kan gi (og har ofte gitt) følgeskader, som både er meget kostnadsdrivende, og som også bidrar til en rask forringelse av kommunens realkapital.

Samlet om vedlikehold

Situasjonen for vedlikeholdet kan kort oppsummeres slik:

- Alle tre kommunene tilstreber et kostnadsnivå for vedlikeholdet som er i nær opp til eller i tråd med normer for dette, selv om Steinkjer ligger noe under dette nivået
- Alle tre kommuner bruker imidlertid nesten hele beløpet til vedlikehold til indre vedlikehold, på tross av at det ytre vedlikeholdet burde hatt over halvparten av midlene for at verdibevarende vedlikehold kan gjennomføres. Dette er sammenfallende for flere norske kommuner, bl.a. Oslo kommune.
- Alle kommunene rapporterer om økende utfordringer knyttet til mye skader og slitasje pga. lav boevne hos beboerne. Det er en økende utfordring med stadig sterkere problembelastninger.
- Stadig kortere botider gir oftere oppussinger av boligene innvendig. Alle kommunene har nå maksimal botid på tre år, selv om botiden kan forlenges enkelte ganger på særlige vilkår.
- Alle tre kommunene har til dels stort etterslep på vedlikehold i kommunal boligmasse. Nesten hele etterslepet er relatert til ytre vedlikehold (med risiko for følgeskader).
- Trondheim eiendom har en strategi for å hente opp deler av etterslepet, men de to andre kommunene har påpekt dette uten å få tilstrekkelig politisk gjennomslag for det.

Det kan også se ut som om alle kommunene har som målsetting å klare å gjennomføre et verdibevarende vedlikehold innenfor "normen for vedlikehold", og at fokus er å finne bedre rutiner for ytre vedlikehold.

Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om det lar seg gjøre å prioritere ned det indre vedlikeholdet i tilstrekkelig grad. Deler av dette vil også kunne gi følgeskader (i særlig grad vann-/fuktskader), mens andre skader gir et høyt klagenivå fra brukere pga. (for dem) synlige skader som ikke blir utbedret. Det er også knyttet en risiko for unødig medie-fokus til manglende utbedring av den type skader.

I en av kommunene var det et ønske at nyanskaffede boliger skulle ha vesentlig sterkere fokus på "robuste løsninger", men det var ikke full enighet om dette: det ble understreket at det skulle være vekt på at det var boliger og ikke institusjoner. Mht. mulige økte kostnader for å få mer robuste løsninger vil det også være en utfordring, ettersom statlig politikk har hatt fokus på rimelige boliger for vanskeligstilte.

5.1.5 Om husleienivå og selvfinansieringsgrad

Vi viser til kapitlet om husleie for en nærmere beskrivelse av de ulike betegnelse for husleie.

Vi nevner bare kort at begrepet "gjengs leie", betegner et snitt av leienivået i et område, i motsetning til "markedsleie" som kan være høyere, og som viser hva "markedet" er villig til å betale i leie for en gitt bolig. Kostnadsdekkende husleie er en betegnelse som tilsier at leie skal dekke utgiftene i et gitt prosjekt og som derfor kan gi store variasjoner i leia fra prosjekt til prosjekt, mens utgiftsdekkende husleie dekker utgiftene for en større portefølje av boliger, og med jevnere leienivå.

Historisk betingede husleier og husleier basert på vurderinger av leietakers betalingsevne innebærer gjerne svært lave husleier, som ligger til dels langt under markedsleie. Alle tre kommuner har hatt husleier i disse kategoriene inntil nylig, men legger nå om til et øket husleienivå. Dette er i tråd med statlig boligpolitikk, hvor omlegginga av subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet (i 2005) innebærer at husleiene skal ligge på nærmere gjengs leie, mens merkostnadene for hver enkelt leietaker vil kunne dekket av økt bostøtte eller andre personretta tiltak dersom leietaker ellers fyller betingelsene for å motta dette.

Trondheim er nå i en implementeringsfase for overgang til "utgiftsdekkende husleie" i tråd med vedtak i kommunestyret (2009), og regner med å ha gjennomført dette i løpet av 2013. Dette vil innebære en betydelig husleieøkning fra i dag, men det nye husleienivået vil fortsatt ligge lavere enn "gjengs leie".

Steinkjer har et lavt husleienivå. Inntil opprettelsen av Steinkjerbygg AS i 2002 var disse svært lave av historiske årsaker, og inntil for ett år siden har det fortsatt vært kommunestyret som har fastsatt husleia. Husleie fastsettes nå (i prinsippet) av Steinkjerbygg, basert på skjønn. Husleienivået er hevet fra det tidligere historiske og lave nivået, men er fortsatt "godt under gjengs leie", selv om både Steinkjerbygg og andre ønsker at det skal heves til "gjengs leie". Det pågår imidlertid fortsatt en diskusjon blant kommunepolitikere om hvilket nivå husleia bør ligge på.

Molde innførte "gjengs leie" ved opprettelsen av det kommunale foretaket i 2003.

Husleienivået er altså enda lavt: Molde har innført gjengs leie, men de to andre kommunene har hevet eller hever nå nivået fra tidligere svært lave nivåer og opp til et nivå som fortsatt ligger under gjengs leie.

MUKF påpeker også en utfordring som kanskje også er gjeldende i de to andre kommunene. De har en del leiligheter i borettslag, hvor husleia til borettslagene dekker faste kostnader og ytre vedlikehold. De har flere ganger opplevd at husleia i borettslagene økes vesentlig som følge av økning i kommunale avgifter, vedtak i borettslagenes styrer osv. uten at MUKF kan ta tilsvarende økninger fra sine beboere, enten pga.

"forsinkelser" ved husleieøkninger, eller fordi det samlede leienivået for beboerne da vil overstige gjengs leie, som er taket for leie i kommunale boliger. MUKF må også betale leie til borettslagene ved ledighet.

I sum kan borettslagsleilighetene utgjøre et reelt tap for boligforvaltninga.

Det er ulik praksis mht. depositum: Trondheim tar i hovedsak ikke depositum (selv om noen av stiftelsene der gjør det), Steinkjer tar normalt depositum for 3 mnd. leie, mens Molde tar normalt depositum for 6 mnd. leie. Molde er imidlertid den eneste av disse som konsekvent inndriver depositum der det er formelt grunnlag for å gjøre det iht. kontrakten.

Det er også ulik praksis ved husleierestanser, og også der har Molde en strengere praksis enn de to øvrige – og MUKF har i praksis nesten ikke restanser. Steinkjer har en "snill" praksis, og størst utestående fordringer.

Dersom boligforvaltningene skal kunne drive en forsvarlig forvaltning med sikte på verdibevarende vedlikehold innenfor en selvfinansiert enhet, bør det også være politisk aksept for at det er tilstrekkelige muligheter for en profesjonalisert drift med både tilstrekkelig inntektsgrunnlag (et husleienivå tilnærmet lik gjengs leie). Videre bør det være aksept for en strengere praksis for inndrivelse av utestående fordringer.

Der disse inndrives via en strengere praksis, er det oftest NAV/sosialkontor som til slutt dekker kostnadene.

5.1.6 Sluttkommentarer til utgangspunktet: "Kostnadsdekkende husleie?"

"Kostnadsdekkende husleie" indikerer at det skal være en balanse mellom inntekter og utgifter, innenfor en enhet som skal være selvfinansierende, og at det skal kunne drives verdibevarende vedlikehold.

På inntektssida ser vi i denne case-undersøkelsen at selv om alle tre kommuner nå tar sikte på et vesentlig høyere husleienivå enn dette historisk sett har ligget på, er det ennå to av tre som ikke har full politisk støtte for å ha gjengs leie. I tillegg har de samme to kommunene en "snill" praksis knyttet til husleierestanser og inndrivelse av depositum der det kunne være grunnlag for det.

Det er ennå et potensiale for å øke inntektsgrunnlaget noe i minst to av de tre casekommunene.

På utgiftssida ser vi i denne caseundersøkelsen at alle tre kommuner har som mål å drifte med et verdibevarende vedlikehold som mål innenfor rammen av "normer" for dette. De har også både budsjetter og reelle kostnader til vedlikehold som ligger nær normene for dette (Steinkjer litt under).

Likevel rapporterer alle tre kommunene om problemer med å kunne utføre tilstrekkelig ytre vedlikehold, fordi det indre vedlikeholdet "krever" nesten alle vedlikeholdsmidlene. Dette dokumenteres både i de detaljerte regnskapene, og i dokumentene som viser etterslepet i vedlikehold, det påpekes i intervjuene, og det støttes av tilsvarende rapporter fra andre kommuner.

Alle kommunene har godt belegg for å kunne forklare hvorfor det indre vedlikeholdet er så kostnads-krevende, og også at utfordringene knyttet til de ulike kategoriene leietakere er stadig økende. Årsakene kan ha ulik "vekting" i de tre kommunene – men alle kommunene har elementer av alle hovedårsaker:

- Problembelastningen øker fordi tildelingskriteriene er blitt strengere for å kunne få kommunal bolig.
- Problembelastningen øker fordi det er nye brukergrupper som kommer inn med nye og store utfordringer for byggene. Flyktninger er en stor og økende gruppe, og fuktskader er der ikke uvanlig som følge av lav forståelse for boliger i vårt klima, unge rusbrukere med lav boevne representerer nye utfordringer osv.
- Problembelastningen øker også i omsorgsboligene, særlig pga. bruk/opplæring i bruk av rullestoler m.m.
- Frekvensen for botid er lavere, med en maksimal botid på tre år.
- Et manglende indre vedlikehold kan gi høyt klagenivå, noe som bidrar til prioritering av dette.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er realistisk å kunne "vri ressurser fra et indre til et ytre vedlikehold" for å få til et godt verdibevarende ytre vedlikehold, med denne type utfordringer for det indre. Denne undersøkelsen viser at det indre vedlikeholdet i disse boligene krever mer enn normene tilsier.

Det bør derfor startes en drøfting av mulige økonomiske modeller for å dekke opp de ekstraordinært høye brukerrelaterede kostnadene til indre vedlikehold. Den type kostnader er ikke med i grunnlaget for normer for vedlikehold av boliger, fordi normene er basert på tall fra det åpne markedet. De brukerrelaterede kostnadene må derfor dekkes på en annen måte enn over en husleie som maksimalt skal ligge på nivå med "gjengs leie".

Kan det alternativt stilles et retorisk spørsmålstegn ved om behovet for egne kommunale boliger fortsatt er tilstede etter omlegginga av subsidiemodellen? Dette spørsmålet vil vel måtte besvares med et klart "ja", for det vil alltid være personer som vil ha problemer med å få boliger i det private markedet på tross av betalingsevne (av mange årsaker). Dekning av merkostnader i slike boliger bør derfor drøftes videre.

Det bør også startes en drøfting av modeller som kan sikre at boligforvalterne har anledning til å bygge opp en økonomisk buffer for å kunne håndtere uforutsette kostnader m.m. Slik kan enhetene for boligforvaltning reelt bli selvfinansierende (uavhengig av organisasjonsform).

5.2 Suksesskriterier for å oppnå "kostnadsdekkende husleie"

5.2.1 Om suksesskriteriene

Vi tar avslutningsvis med en punktliste for mulige suksesskriterier i forhold til dette prosjektets fokus: "Hva bør være på plass for å kunne oppnå kostnadseffektivt og verdibevarende vedlikehold av kommunale utleieboliger innenfor rammen av en selvfinansiert enhet med gjengs husleie som premiss for inntektene?"

5.2.2 Suksesskriterier for organisering, tilsyn, forvaltning og drift av boligene

- Det bør være et klart skille mellom boligforvaltning og annen eiendomsforvaltning i kommunen, og dette gjelder både administrative funksjoner og regnskapsføring. Det kan oppnås et slikt klart skille via de fleste måter å organisere boligforvaltninga på formelt sett, og selve organisasjonsformen er derfor ikke et suksesskriterium i seg selv.
- Det bør også være et klart skille mellom boligforvaltningens økonomi og "kommunekassa", slik at det kan være mulig for boligforvaltninga å bygge opp en økonomisk buffer for å kunne håndtere de økonomiske usikkerhetene innenfor egen forvaltning.
- Husleienivået for boligene bør være på nivå med gjengs leie, slik at intensjonene bak omlegginga av subsidiemodellen oppfylles. Dette bør støttes aktivt av kommunens politikere (der det er relevant)
- Det bør tas depositum for leilighetene, med klare premisser for inndragelse av depositumet.
- Det bør være en "streng praksis" for inndrivning av restanser på husleie og inndragning av depositum og eventuelle andre utestående fordringer. Dette kan gjerne gjøres i egen regi, det er ikke nødvendig å bruke inkassobyråer som fordyrer kostnadene for leietakere (eller for NAV/sosialkontor, som ofte må betale disse utestående fordringene på en eller annen måte).
- Inntektstap knyttet til tomgang ved beboerskifte må reduseres til et minimum, og det bør etableres klare retningslinjer for hvem som bekoster dette, slik at tomgangsleie som skyldes for sein tildeling bekostes av instansen som har ansvar for tildelinger, og tomgangsleie som skyldes klargjøring av leiligheten bekostes av boligforvalterenheten.
- Kostnader ved boligene som klart kan tilskrives leietakernes manglende boevne eller bruk av boligene som er mer kostnadsdrivende enn ordinær bruk, og som er større enn de beløp som kan inndrives via depositum, bør identifiseres i regnskapene og kostnadmessig dekkes av andre kilder enn via husleia. Hva slike "andre kilder" skal være, må drøftes videre i forhold til en diskusjon om virkemidler. Dette kan eksempelvis være tilskudd eller egne bevilgninger, et eget "internt forsikringsfond" i kommune eller stat, eller annet. En dekning av slike kostnader utenom husleieinntektene bør kunne gjøre det mulig å forvalte boligene med sikte på verdibevarende ytre vedlikehold i tråd med normer for slikt vedlikehold.
- Det tekniske tilsynet med boligene bør systematiseres, og gjennomføres med bygningskyndig personale etter faste rutiner for det ytre vedlikeholdet, og etter rutiner iht. avtale med "tildelingsinstansene" for det indre vedlikeholdet. Tilsynet med boligenes indre tekniske standard bør ikke være basert på at helsepersonale eller andre "beboerorienterte personer" har ansvaret for bygningsmessig tilsyn.
- Ved klager fra beboere eller andre mht. indre vedlikehold, bør det finnes et forum hvor dette kan drøftes mellom boligforvaltninga og "tildelerinstansene", slik at det blir enhetlig praksis og større grad av felles holdning til hva denne praksisen bør innebære.
- Det bør være en god og aktiv boligveileder-tjeneste tilknyttet tildelingsenhetene for de kommunale boligene, og det bør være et tett samarbeid med boligforvalterne om dette.
- Det bør jevnlig, eksempelvis i kommuneplanen hvert 4. år, tas med en oversikt over realverdien knyttet til boligene. Det bør da redegjøres for endringer i antall m², endringer i teknisk standard osv. som en synliggjøring av realverdiene overfor kommunens politikere. Tilstandsanalysene bør være basert på enhetlige standarder, dvs. på NS 3424 *Tilstandsanalyse av byggverk*.
- Det bør også i kommuneplanen redegjøres klart for hvilke endringstendenser som registreres mht. behov for kommunale boliger, slik at en strategi for kjøp/salg/anskaffelser kan forankres i behovsendringer.

5.2.3 Suksesskriterier for tekniske aspekter ved drift og vedlikehold av boligene

- Det bør utarbeides systematiske vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjetter i normert form, dvs. basert på NS 3454 *Livssyklus kostnader for byggverk* som også ligger til grunn for normer for vedlikehold. Vedlikeholdsbudsjettene må i tillegg ha poster for uforutsette kostnader.
- Det ytre vedlikeholdet er i dag utfordringen. Dersom det opprettholdes en forutsetning om at dagens normer for vedlikehold av ordinære boliger også skal ligge til grunn for vedlikeholdet av de kommunale utleieboligene for vanskeligstilte, må det foretas en nedprioritering av det indre vedlikeholdet til fordel for det ytre vedlikeholdet. Dette er en forutsetning dersom man ikke finner andre ordninger for dekning av beboerrelaterte kostnader for det indre vedlikeholdet. Å prioritere det indre vedlikeholdet ned kan være en stor utfordring, og det bør derfor i så fall utarbeides både klare retningslinjer for prioriteringer av indre vedlikehold, og eventuelt etableres et eget forum hvor dette drøftes.
- Ordninger/virkemidler for dekning av beboerrelaterte kostnader ved indre vedlikehold bør drøftes videre med sikte på å finne løsninger utenom bruk av ordinære midler til vedlikehold.
- Denne undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt det faktiske vedlikeholdsarbeidet bør utføres av egen stab, kjøpes i markedet via rammeavtaler eller etter utlyste konkurranser, eller om det bør være kombinasjoner av disse driftsformene. Her kan det også være lokale variasjoner mht. hva som er en effektiv og hensiktsmessig utførelse av vedlikeholdet.
- Det bør gjennomføres en analyse av hvilke bygningsmessige utbedringer som oftest opptrer i de ulike typene boliger, med sikte på å finne egnede fysiske tiltak som kan redusere omfanget av skader. Spesielle fysiske tiltak for de enkelte bygningstekniske utfordringene bør utredes og iverksettes. Dette kan eksempelvis være støtsikring der det er bruk av rullestoler (særlig under opptrening), det kan være installasjoner som varsler om feil bruk i forhold til vann/fukt eller annet.

5.2.4 Andre suksesskriterier

- Rapporteringer om kommunale utleieboliger til SSB/KOSTRA bør nyanseres bedre, og drøftes videre med sikte på en mer enhetlig rapportering for egen oversikt og for sammenligninger mellom kommuner. Det bør i den sammenheng vurderes om slik rapportering bør skille bedre mellom omsorgsboliger og ordinære utleieboliger, og mellom drifts- og eierform (borettslag, villa, blokk osv.). Det bør vurderes om det eventuelt også er andre endringer som bør foretas i rapporteringene.

Referanser – litteratur

Viktigste kilder har vært kommer budsjetter, årsregnskap, notater, saksframlegg for politisk behandling m.m. fra de tre casekommunene Trondheim, Steinkjer og Molde.

Referansene under er derfor kilder som har vært benyttet utenom kildemateriale fra de tre kommunene.

- [1] Multiconsult og PriceWaterhouseCoopers (2008): *Vedlikehold i kommunesektoren – fra forfall til forbilde*. Utarbeidet på oppdrag for KS.
 - *Appendiks 1*: Multiconsult (2008): Vedlikehold i kommunesektoren – Areal, tilstand, oppgraderingsbehov, vedlikeholdsstrategi. Rapportnr. 117749/1.
 - *Appendiks 2*: PriceWaterhouseCoopers (2008): Årsakssammenhenger, konsekvenser og forbedringsmuligheter (ikke nummer).
- [2] Econ (2008): *Kommunale utleieboliger. Årsaker til lav vekst og forslag til tiltak som kan bidra til økt vekst*. Utarbeidet for Husbanken. Econ-rapport nr. 2008-096, pr.nr. 51080016. ISSN: 0803-5113, ISBN: 978-82-8232-005-4.
- [3] KS (2009): *Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold. En veileder for folkevalgte og rådmenn*. Utarbeidet på grunnlag av [1].
- [4] Rambøll (2009): *IKS i kommunal eiendomsforvaltning – en mulighet i et mylder av kommunale og interkommunale organisasjonsløsninger?* Oppdrag for NTNU. (Oppdrag 6080706 – en forstudie).
- [5] St.meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*, KRD
- [6] NOU 2004:22: *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. KRD.
- [7] NOU 2011:15: *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. KRD.
- [8] Follo Distriktrevisjon, Forvaltningsrevisjonsrapport 9:2007, *Vedlikehold av kommunale bygg, Enebakk kommune*.
- [9] Asker kommune, Temamelding 2007: *Kommunal utbygging, rehabilitering og boligutvikling*.
- [10] Oslo Kommunerevisjon, Forvaltningsrevisjonsnotat nr. 4/2001: *Vedlikehold av eiendom – Prioriteringer, øremerking og normtall*.
- [11] Oslo Kommunerevisjon, Forvaltningsrevisjonsnotat nr. 19/2009: *Vedlikehold i Boligbygg Oslo KF*
- [12] Rolf Barlindhaug og Per Medby: *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet. Evaluering av omleggingen av modellen*. NIBR-Rapport 2007:7.
- [13] Erling Røed Larsen og Dag Einar Sommervoll: *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt*. Handelshøyskolen BI, Artikkel, 2010.

- [14] Statistisk Sentralbyrå: KOSTRA-rapporteringer 2010.
- [15] NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk"
- [16] NS 3454 "Livssyklus kostnader for byggverk"
- [17] Byggforsk, Arne Holm (2006): *Bolig- og oppfølgingstjenester i bosituasjonen for psykisk vanskeligstilte – en studie av fire kommuners oppfølging av intensjonene i Opptappingsplanen for psykisk helse*. Prosjektrapport 2006:398, ISSN: 0801-6461, ISBN: 82-536-0904-3.
- [18] Tromsø kommune (2000): *Nedre Håpet boligområde – framtidig utvikling*. Saksframstilling om omforming av et boligfelt med kommunale utleieboliger i forfall.
- [19] Ingar Brattbakk og Thorbjørn Hansen: *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Prosjektrapport 338:2002 fra Byggforsk.
- [20] KS: Hovedrapport ASSS nettverket 2010. Url: www.ks.no/PageFiles/13786/Hovedrapport10-7.pdf
- [21] Kjetil Lie, Helge Mauland og Ailin Aastvedt: *Formuesbevaring, kapitalkostnader og Resultatbegreper - et underlag for å vurdere endringer i kommuneregnskapet*. Telemarkforskning-Bø, rapport 219:2005.
- [22] Kristin Thorshaug, Marko Valenta og Berit Berg: *Bosetting av enslige og voksne flyktninger. utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. NTNU Samfunnsforskning, 2009.

SINTEF er Skandinavias største forskningskonsern. Vår visjon er «Teknologi for et bedre samfunn». Vi skal bidra til økt verdiskapning, økt livskvalitet og en bærekraftig utvikling. SINTEF selger forskningsbasert kunnskap og tilhørende tjenester basert på dyp innsikt i teknologi, naturvitenskap, medisin og samfunnsvitenskap.

SINTEF Byggforsk er et internasjonalt ledende forskningsinstitutt og Norges viktigste formidler av forskningsbasert kunnskap til bygge- og anleggsnæringen. Vi skaper verdier for våre kunder og for samfunnet gjennom forskning og utvikling, spesialrådgivning, sertifisering og kunnskapsformidling. Våre publikasjoner omfatter Byggforskserien, Byggebransjens våtromsnorm, håndbøker, rapporter, faktabøker og beregnings- og planleggingsverktøy.

