

Rapport

FREDRIKSTAD KOMMUNE

28.08.2023

---

Forvaltningsrevisjon  
**Boligforvaltning –  
kommunale utleieboliger**

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Mandat for forvaltningsrevisjonen</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte</b> .....	<b>5</b>
3.1	Problemstillinger og avgrensninger .....	5
3.2	Om revisjonskriterier .....	5
3.3	Revisjonsmetoder .....	5
<b>4</b>	<b>Overordnede mål og planverk</b> .....	<b>5</b>
4.1	Bakgrunn .....	5
4.2	Revisjonskriterier .....	6
4.3	Datagrunnlag .....	7
4.3.1	Overordnede politiske mål for kommunens utleieboliger.....	7
4.3.2	Boligplan 2023–2030 .....	9
4.3.3	Virksomhetsplan – Boligbygg 2019 .....	10
4.3.4	Økonomiske rammebetingelser for den kommunale boligforvaltningen.....	14
4.4	Vurderinger .....	16
4.4.1	Overordnede politiske mål for kommunens utleieboliger.....	16
4.4.2	Økonomiske rammebetingelser for den kommunale boligforvaltningen.....	16
4.5	Konklusjon og anbefalinger .....	17
<b>5</b>	<b>Forvaltning av utleieboliger</b> .....	<b>18</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	18
5.2	Datagrunnlag .....	20
5.2.1	Eiendomsstrategi og strategiske analyser .....	20
5.2.2	System for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger .....	21
5.2.3	Vedlikehold av kommunale utleieboliger .....	22
5.2.4	Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) .....	23
5.2.5	Systemer for informasjonshåndtering .....	23
5.2.6	Kompetanse og kapasitet i eiendomsforvaltningen .....	26
5.2.7	Rapportering til politisk og administrativ ledelse.....	27
5.3	Vurderinger .....	29
5.3.1	Eiendomsstrategi og strategiske analyser .....	29
5.3.2	System for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger .....	30
5.3.3	Vedlikehold av kommunale utleieboliger .....	30
5.3.4	Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) .....	31
5.3.5	Systemer for informasjonshåndtering .....	32
5.3.6	Kompetanse og kapasitet i eiendomsforvaltningen .....	32
5.3.7	Rapportering til politisk og administrativ ledelse.....	32
5.4	Konklusjon og anbefalinger .....	33

<b>6</b>	<b>Ressursutnyttelse.....</b>	<b>35</b>
6.1	Revisjonskriterier .....	35
6.2	Datagrunnlag .....	36
6.2.1	Omløpshastighet og tomgangsleie .....	36
6.2.2	Gjengs leie .....	38
6.2.3	Husleieavtale .....	39
6.2.4	Varsel om husleieendring .....	40
6.2.5	Krav om depositum/garanti.....	41
6.2.6	Systemer for oppfølging av leieforhold .....	41
6.3	Vurderinger .....	42
6.3.1	Omløpshastighet og tomgangsleie .....	42
6.3.2	Gjengs leie .....	42
6.3.3	Husleieavtale .....	42
6.3.4	Varsel om husleieendring .....	42
6.3.5	Krav om depositum/garanti.....	43
6.3.6	Systemer for oppfølging av leieforhold .....	43
6.4	Konklusjon og anbefalinger .....	44
<b>7</b>	<b>Kilder.....</b>	<b>45</b>
<b>8</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>47</b>
8.1	Utleddning av revisjonskriterier .....	47
8.2	Kommunedirektørens uttalelse.....	53

# 1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Fredrikstad kommune forvalter sine kommunale utleieboliger basert på overordnede politiske mål. I tillegg til dette har revisjonen undersøkt om det er etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene. Det er også blitt vurdert om forvaltningen av utleieboligene gjøres i samsvar med god ressursutnyttelse.

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i kommunelovens bestemmelser om kommunedirektørens ansvar for internkontrollen. Videre har lov om husleieavtaler (husleieloven) og NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle, vært viktige kilder for utledning av revisjonskriterier.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

- Problemstilling 1: Er det fastsatt overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunale utleieboliger?
- Problemstilling 2: Er det etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene?
- Problemstilling 3: Drives kommunens forvaltning av utleieboliger i samsvar med god ressursutnyttelse?

## Revisjonens fremgangsmåte

For å svare ut problemstillingene har revisjonen gjennomgått sentrale dokumenter vedrørende forvaltningen av kommunens utleieboliger. Blant annet har kommuneplanens samfunnsdel og Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023 vært sentrale for revisjonens undersøkelse.

Det er gjennomført fem intervjuer. Revisjonen har blant annet intervjuet etatssjef bygg og eiendom, virksomhetsleder boligbygg og tjenestetildelingssjef helse og velferd. Revisjonen har fått svar på skriftlige spørsmål av direktør teknisk drift.

Revisjonen har gjennomført KOSTRA-analyser på flere områder. KOSTRA-tallene er statistikk som utarbeides av Statistisk sentralbyrå (SSB). Når kommunerevisjonen i denne rapporten presenterer statistikk fra KOSTRA er relevante tall for Fredrikstad kommune presentert sammen med gjennomsnittstall fra KOSTRA-gruppe 12<sup>1</sup>, samt Moss, Sarpsborg og Halden kommuner. I tillegg til dette er tall for hele landet lagt inn i tabellen. Utvalget med KOSTRA-gruppe 12 og kommunene Moss, Indre Østfold, Sarpsborg og Halden er gjort ut i fra en betraktning av at dette er de kommunene det er mest relevant å sammenligne Fredrikstad kommune med.

---

<sup>1</sup> Følgende kommuner inngår i KOSTRA-gruppe 12: Stavanger, Sandnes, Fredrikstad, Drammen, Bærum, Asker, Lillestrøm, Kristiansand, Bergen, Trondheim, Tromsø

## Revisjonens funn og konklusjoner

Revisjonens kontroll har vist at det per juni 2023 ikke foreligger vedtatte overordnede politiske mål spesifikt for forvaltningen av kommunens utleieboliger. Kommuneplanens samfunnsdel og «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023» inneholder overordnede målsetninger om kommunens eiendomsforvaltning som også omfatter kommunens utleieboliger, men gitt den kompleksitet arbeidet med kommunens utleieboliger er preget av, mener revisjonen dette ikke er tilstrekkelig. Kontrollen viser at virksomhet boligbygg ikke har hatt en virksomhetsplan siden 2019.

Virksomhet boligbygg har i tråd med fattede vedtak, vært selvfinansiert i perioden 2019–2022. I tillegg til å være selvfinansierende har virksomheten over flere år hatt et resultatkrav knyttet til driften. For budsjettåret 2023 er dette resultatkravet på kr. 8 millioner. Resultatkravet ble vedtatt av bystyret i 2011 og er siden nedfelt i vedtatte budsjett- og handlingsplaner og videreført frem til i dag. Bakgrunnen for resultatkravet har vært å bidra til å dekke inn øvrige kostnader for drift av formålsbygg. Revisjonens undersøkelse har vist at det er utfordringer knyttet til vedlikeholdsetterslep på kommunale utleieboliger.

Det er revisjonens syn at Fredrikstad kommune ikke fullt ut har etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene. Kommunen har per i dag ikke en klar eiendomsstrategi for de kommunale utleieboligene. Kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger bygger i noen grad på strategiske analyser og prioriteringer. Revisjonen anser at utarbeidelsen av en tydelig eiendomsstrategi for kommunens utleieboliger vil bidra til at forvaltning, drift og vedlikehold av denne delen av eiendommassen i større grad baserer seg på strategiske analyser enn det gjør i dag.

Det er flere systemer i bruk i forbindelse med planlegging og styring av drift av kommunens utleieboliger. Kommunens systemer for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger fremstår som uoversiktlige. Det er igangsatt et digitaliseringsprosjekt som skal vurdere og sikre at etaten har et godt, brukervennlig og oppdatert FDV-system.

Revisjonen anser at det er etablert systemer og rutiner for operativt vedlikehold. Fredrikstad kommune benytter seg av inngåtte rammeavtaler når det utdeles kontrakter knyttet til vedlikehold av kommunale utleieboliger og konkluderer med at det er fokus på gode innkjøpsrutiner i etat bygg og eiendom.

Revisjonens kontroll har vist at etat bygg og eiendom i liten grad baserer sitt arbeid på vurdering av risiko og sårbarhet. Det er igangsatt arbeid med en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for etat bygg og eiendom.

Kontrollen har vist at det er satt på plass systemer for informasjonshåndtering mellom kommunen som utleier og leietakerne av kommunale utleieboliger. Revisjonens undersøkelse har likevel vist at det finnes eksempler på manglende svar på henvendelser og sene tilbakemeldinger fra kommunen, noe som oppleves som utfordrende for leietakerne.

Det er ikke gjennomført kompetansekartlegging i virksomhet boligbygg. Det er heller ikke gjort noen formaliserte vurderinger av kompetansebehovet i virksomheten.

Det er etablert systemer for rapportering til bystyre, formannskap og teknisk utvalg. Det fremstår også for revisjonen som om de ulike folkevalgte organ har fått de rapporter og den styringsinformasjon som de har bedt om.

Revisjonen konkluderer med at kommunens forvaltning av utleieboliger ikke fullt ut samsvarer med god ressursutnyttelse. Dette viser seg for eksempel ved at den gjennomsnittlige tomgangsperioden målt i

dager, det vil si den perioden et utleieobjekt står tomt mellom leietakerskifter, har økt i perioden 2019–2022.

Basert på de kontrollhandlinger revisjonen har gjennomført er det revisjonens syn at nye leiekontrakter for kommunale utleieboliger inngås til gjengs leie i tråd med kommunestyrets vedtak. Gjennomgang av standard husleiekontrakt for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune viser at partenes plikter i leietiden, jf. husleielovens §§ 5-1 – 5-8, fremkommer av husleieavtalen. Husleiekontrakten inneholder en bestemmelse om at husleien årlig reguleres i henhold til endringer i konsumprisindeksen. Det gis ingen ytterligere varsel om indeksregulert husleieendring utover det som fremkommer i husleiekontraktens punkt 14.

Det kreves ikke depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at det er gjort konkrete vedtak, administrativt eller politisk vedrørende depositum eller annen form for garantistillelse.

Revisjonens kontroll har vist at det per nå ikke er noen systematisk oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene, så sant avtalt husleie blir innbetalt i henhold til husleiekontrakten. Skulle det oppstå brudd på ordensregler eller lignende følges dette opp etter kommunens vedtatte rutiner og prosedyrer. Det er igangsatt et arbeid med en prosedyre kalt «Oppfølgingsavtale for leietaker i kommunal bolig». Dette er ment å være en frivillig avtale mellom leietaker, tjenesteutøver, tildelingskontoret og boligbygg. Avtalen skal fremme bomestring hos den enkelte leietaker og forhindre fravikelse fra boligen.

### Revisjonens anbefalinger

Basert på våre vurderinger og konklusjoner anbefaler vi at kommunen bør sørge for å:

- a. etablere målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger.
- b. utrede mulige tiltak for å frigjøre midler til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger.
- c. utarbeide en eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger.
- d. sørge for at overordnet ROS-analyse for etat bygg og eiendom gis prioritet og ferdigstilles.
- e. utarbeide tilstandsrapporter og vedlikeholdsplaner for alle kommunale utleieboliger.
- f. vurdere om informasjonsflyt mellom kommunen som utleier og leietakerne er optimal og tilstrekkelig.
- g. sørge for at det gjennomføres kompetansekartlegging og vurdering av kompetansebehov i virksomhet boligbygg så raskt det lar seg gjøre.
- h. vurdere om rutiner og arbeidsprosesser er optimalisert for effektiv gjennomføring av leietakerskifter.
- i. vurdere om praksisen med automatisk indeksregulering av husleiesatsene, uten ytterligere varsel, er det beste alternativet sett fra et bruker/leietakerperspektiv.
- j. vurdere om man skal kreve depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger.
- k. ferdigstille og implementere oppfølgingsavtale for leietakere i kommunal bolig.

## 2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>2</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>3</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i bystyret i Fredrikstad kommune i sak 166/21, 09.12.2022.

Prosjektplan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 15.02.2023. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet februar - august 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data/fakta underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 14.08.2023 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av vedlegg (kap. 8.2)

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Frank Willy Vindløv Larsen og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 28. august 2023

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Frank Willy Vindløv Larsen (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>2</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>3</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Er det fastsatt overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunale utleieboliger?

Under denne problemstillingen har revisjonen kontrollert om bystyret i Fredrikstad har vedtatt målsettinger for forvaltningen av kommunale utleieboliger.

Problemstilling 2: Er det etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene?

Under denne problemstillingen har revisjonen undersøkt kommunens organisering av boligforvaltningen, og har blant annet kontrollert systemene for tilstandsvurderinger, vedlikehold og drift.

Problemstilling 3: Drives kommunens forvaltning av utleieboliger i samsvar med god ressursutnyttelse?

Under denne problemstillingen har revisjonen tatt utgangspunkt i at god ressursutnyttelse i denne sammenheng innebærer å kontrollere om kommunen har systemer som sikrer at utleieboligene ikke blir stående tomme, at husleien inndrives som den skal og at husleien fastsettes i tråd med kommunens retningslinjer. Vi har også sammenlignet Fredrikstad kommunes ressursbruk på dette feltet med tilsvarende kommuner.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.



Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- KOSTRA-analyse

### Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet har kommuneplanens samfunnsdel og Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023 vært sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen, hentet ut fra kommunens kvalitetssystem eller fra kommunens hjemmeside. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 7.

### Intervjuer

Det er totalt gjennomført fem intervjuer:

- Etatssjef bygg og eiendom Thea Stenersrød Gaulen
- Virksomhetsleder boligbygg Espen Strand Andersen
- Tjenestetildelingssjef Anne-Line Dahle, tildelingskontoret Helse og velferd
- 1 spesialrådgiver, etat for bygg og eiendom
- 1 rådgiver, virksomhet boligbygg

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

Revisjonen har også fått svar på skriftlige spørsmål av direktør teknisk drift Atle Holten.

### KOSTRA-analyse

Denne rapporten vil presentere KOSTRA-analyser på flere områder. KOSTRA-tallene er statistikk som utarbeides av Statistisk sentralbyrå SSB.

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Statistikken utarbeides ved at kommuner rapporterer inn regnskapstall og annen relevant informasjon om sine tjenester. Dette tallmaterialet blir så publisert som grunnlagsdata, eller satt sammen og publisert som nøkkeltall.

Hensikten er å gi innbyggere, media, kommunesektoren og andre, mulighet til å skaffe seg oppdatert informasjon om kommunenes virksomhet.

I KOSTRA så grupperes kommunene etter størrelse basert på innbyggertall. Fredrikstad kommune tilhører KOSTRA-gruppe 12. Dette er kommuner som har et innbyggertall i spennet mellom 75 000 og 300 000. Følgende kommuner tilhører denne KOSTRA-gruppen:

- Stavanger
- Sandnes
- Fredrikstad
- Drammen
- Bærum
- Asker
- Lillestrøm
- Kristiansand
- Bergen
- Trondheim
- Tromsø

Når kommunerevisjonen i denne rapporten presenterer statistikk fra KOSTRA er relevante tall for Fredrikstad kommune presentert sammen med gjennomsnittstall fra KOSTRA-gruppe 12, samt Moss, Sarpsborg og Halden kommuner. I tillegg til dette er tall for hele landet lagt inn i tabellen. Utvalget med KOSTRA-gruppe 12 og kommunene Moss, Indre Østfold, Sarpsborg og Halden er gjort ut i fra en betraktning av at dette er de kommunene det er mest relevant å sammenligne Fredrikstad kommune med.

## 4 OVERORDNEDE MÅL OG PLANVERK

**Problemstilling 1:** Er det fastsatt overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunale utleieboliger?

### 4.1 Bakgrunn

Fra og med 1. januar 2013, ble forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og utbygging av kommunens boliger organisert i egen virksomhet under Seksjon for regulering og teknisk drift (RTD). Boligmassen den gang besto av omlag 970 boliger. Det var teknisk utvalg som i desember 2012 vedtok ny organisering av eiendomsforvaltningen. Ved oppstarten besto virksomheten av omlag fire årsverk iberegnet ett årsverk som virksomhetsleder.

Boligvirksomheten hadde, og har fortsatt tre viktige oppgaver:

1. Forsvarlig teknisk forvaltning av bygningsmassen – herunder drift og vedlikehold.
2. Forvaltning av kommunens avtaleforpliktelser slik de fremkommer i husleielov og inn og utleiekontrakter, samt oppfølging av den enkelte leieavtale, nabolag og borettslag.
3. Strategisk utvikling, utbygging og annen anskaffelse av boliger for utleie til innbyggere i kommunen som faller utenfor i det ordinære eiendomsmarkedet.

Av de omlag 970 boligene kommunen disponerte i 2013 ble halvparten beskrevet som ordinære eldreboliger, mens den andre halvparten var omsorgsboliger og boliger for vanskeligstilte.

I en orienteringssak som ble fremlagt for teknisk utvalg i mai 2013 ble det orientert om at det ikke forelå noen systematisk tilstandsregistrering av boligene, men lang tids nedprioritering av vedlikehold og rehabilitering gjorde at man antok at vedlikeholdsetterslepet var betydelig. Dette viste seg også i at kostnadene økte når boligene skulle klargjøres for nye leietakere. Det ble rapportert om flere tilfeller av at boligene ble stående tomme fordi man ikke kunne finne noen som ønsket å bo der, eller fordi behovet for rehabilitering var så omfattende at man ikke hadde funnet midler.

Daværende rådmann sa i samme sak, at en forutsetning for effektiv og forsvarlig eiendomsforvaltning var god oversikt over boligene, leieforhold, standard, størrelse og driftskostnader. Rådmannen ville derfor så raskt som mulig iverksette en systematisk gjennomgang av alle boligene. Dette skulle danne grunnlag for vedlikeholdsplaner, reell verdivurdering og reduserte driftskostnader ved at forvaltning, drift og vedlikeholdskostnadene i større grad skulle dekkes inn gjennom husleiene.

I samme sak ble det orientert om at husleiekontraktene besto av en standard leiekontrakt, standard husordensregler og eventuelt husordensreglene i det sameie, eller borettslaget der kommunens leietakere bodde. Det ble sagt at husleielov og leiekontrakter var gode virkemiddel for oppfølging av den enkelte leietaker, men at det ofte var et ressurspørsmål i hvilken utstrekning kommunen fulgte opp kontraktsbrudd, erstatningskrav eller betalingsmislighold. Man hadde som målsetting å øke kommunens inntekter ved at man fikk husleie i oppsigelsestiden, samtidig som man minsket kommunens tap som følge av hærverk, utelatt vedlikehold, ubetalt husleie, eller som følge av leietakere som flyttet uten å tømme eller rengjøre leiligheten.

I dag, ti år etter at forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og utbygging av kommunens ble organisert i en egen virksomhet under Seksjon for regulering og teknisk har antallet boliger som kommunen disponerer og leier ut økt i antall. Per 31.12.2022 viser innrapporterte tall til KOSTRA at Fredrikstad kommune disponerer 1403 kommunale utleieboliger.

Om man setter opp en tabell som viser hvor mange boliger Fredrikstad og tilsvarende kommuner disponerer per 1000 innbyggere viser den følgende:

**Tabell 1 Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere<sup>4</sup> (antall)**

	2020	2021	2022 <sup>5</sup>
<b>KOSTRA-gruppe 12</b>	18	18	18
<b>Fredrikstad</b>	18	17	17
<b>Sarpsborg</b>	19	18	17
<b>Indre Østfold</b>	21	21	20
<b>Moss</b>	22	21	20
<b>Halden</b>	16	16	16
<b>Landet</b>	20	20	20

Av tabellen kan vi lese at Fredrikstad kommune disponerer omlag det samme antallet kommunale boliger som tilsvarende kommuner. Gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 12 er på 18 boliger per 1000 innbyggere. I 2022 hadde Fredrikstad 17. Også de andre bykommunene i Østfold ligger på samme nivå med unntak av Moss og Indre Østfold som har 20 boliger til disposisjon per 1000 innbyggere.

## 4.2 Revisjonskriterier

I henhold til NOU 2004: 22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» er et av kriteriene for god offentlig eiendomsforvaltning, i dette tilfellet forvaltning av kommunale utleieboliger, at det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Disse overordnede målsettingene bør omfatte målsettinger om å tilfredsstillte prioriterte brukerbehov, effektiv arealutnyttelse, verdibevarende vedlikehold, kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter og hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen. I tillegg til dette bør de overordnede målsettingene fastsette de riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens karakter.

I publikasjonen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - En veileder for folkevalgte og rådmenn» peker KS på at forvaltningen mange steder preges av «brannslukking og skippertak». Dette kan føre til at den økonomiske og politiske handlfriheten reduseres og ødelegges. Mye tyder derfor på at mange kommuner har ett uutnyttet forbedringspotensial i sin eiendomsforvaltning. Det pekes videre på at et viktig kjennetegn ved kommuner som lykkes med å etablere en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning er at det blir etablert god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren. Det vil si at eiendomsforvalteren får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene og at kommunens politiske ledelse representert ved f.eks. kommunestyret eller formannskapet etterspør regelmessige tilbakemeldinger knyttet til eiendommenes tilstand.

Revisjonen har definert følgende revisjonskriterier:

- Det bør foreligge overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunens utleieboliger.
- De økonomiske rammebetingelsene for den kommunale boligforvaltningen bør tilpasses kommunens overordnede målsetting for forvaltningen av boligene.

<sup>4</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12008/tableViewLayout1/>, 09.03.2023

<sup>5</sup> KOSTRA-tallene for 2022 baserer seg på innrapporterte ikke-reviderte regnskapstall per 31.03.23

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Overordnede politiske mål for kommunens utleieboliger

#### Kommuneplanens samfunnsdel

I dette plandokumentet, som skal danne grunnlaget for alle andre plandokumenter i kommunen, skal man identifisere utfordringer og beskrive de strategiske valgene kommunen tar på viktige samfunnsområder. Dette kan for eksempel gjelde samfunnsforhold som befolkningsutvikling, utbyggingsmønster, utbyggingsvolum, folkehelse, barn og unge, integrering og næringspolitikk. I tillegg skal samfunnsdelen si noe om kommunen som samfunnsutvikler og tjenesteleverandør. Den skal også ta hensyn til nasjonale mål, og gi føringer for kommuneplanens arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de kommende fire år. Kommunens økonomiplan kan utgjøre en del av, eller være selve handlingsdelen til kommuneplanens samfunnsdel, jf. kommunelovens § 14-4. Med utgangspunkt i dette plandokumentet kan kommunen utarbeide kommunedelplaner eller fagplaner for områder de ønsker å sette særlig fokus på.

Kommuneplanens samfunnsdel har tittelen «Fredrikstad mot 2030» og ble vedtatt av bystyret i sak 54/18, 26. april 2018. Planen bygger på FNs bærekraftsmål som er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringer innen 2030. I planen beskrives det at Fredrikstad skal ta sitt ansvar for at bærekraftsmålene nås ved å basere samfunnsplanleggingen lokalt på elementene sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.

Den sosiale bærekraften skal ivaretas gjennom innsatsområdet «Å leve i Fredrikstad». Med innsatsområdene «Å skape i Fredrikstad» og «Å møte fremtiden i Fredrikstad» skal målsettingene om henholdsvis økonomisk og miljømessige bærekraft nås.

Under innsatsområdet «Å leve i Fredrikstad», som altså skal bidra til sosial bærekraft, er det nedfelt en målsetting om at alle skal bo godt i rause og aktive lokalsamfunn. Dette skal blant annet oppnås ved å gi innbyggerne mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig, samt at det skal sikres bomiljø med god alderssammensetning, som inkluderer vanskeligstilte i boligmarkedet<sup>6</sup>. I arealstrategien som presenteres i samme dokument finner man en tilsvarende formulering. Her sies det at alle skal ha et trygt sted å bo, i egnet bolig. Dette skal oppnås gjennom at det skapes og opprettholdes trygge og gode lokalsamfunn med variert sammensetting av boliger<sup>7</sup>.

#### Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023

I formannskapetets møte 19. mars 2020, i PS 44/20, ble «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023» vedtatt som retningsgivende for kommunens forvaltning av den kommunale bygnings- og eiendomsmassen. I samme sak ble fagplanen «Tilstandsanalyser og verdibevarende vedlikehold» tatt til orientering. Dette dokumentet beskriver metoden for gjennomføring av det langsiktige vedlikeholdsarbeidet. Av saksfremlegget går det frem at bystyret skulle få saken til behandling i sitt møte 26. mars 2020. En gjennomgang av bystyrets protokoller viser at saken ble behandlet som referatsak RS 10/20 i bystyrets møte 07.05.20. Direktør teknisk drift har opplyst revisjonen om årsaken til at saken kun ble behandlet i formannskapet, som er relatert til koronapandemien. I forbindelse med politisk behandling av saken i formannskapsmøtet 19. mars 2020 fremmet ordfører følgende tilleggsforslag: «Formannska-

---

<sup>6</sup> Fredrikstad mot 2030, s. 10

<sup>7</sup> Fredrikstad mot 2030, s. 16

pet fatter vedtak i saken med hjemmel i delegeringsreglementet punkt 2.4.3 formannskapets avgjørelsesmyndighet kulepunkt 7 (jf. kommunelovens § 11-8)». Formannskapet fattet vedtak i tråd med ordførerens forslag.

Strategien for verdibevarende eiendomsforvaltning sies å skulle være «et helhetlig, overordnet og styrende dokument<sup>8</sup>» for eiendomsforvaltningen til Fredrikstad kommune.

Det er kommunens eiendomsforvaltning som utøver rollen som forvalter på vegne av kommunen som organisasjon. Forvalterrollen beskrives primært som å ha ansvar for løpende drift og vedlikehold av alle bygg, boliger og eiendommer så sant det ikke er eierens eller brukerens ansvar. I tillegg til dette skal eiendomsforvaltningen sørge for administrasjon, drift, vedlikehold og utvikling av bygningsmassen. I dette ligger også planlegging, budsjettering og gjennomføringsansvar<sup>9</sup>.

Alle formålsbygg og boliger vil omfattes av en rullerende tiltaksplan<sup>10</sup>.

Eiendomsforvaltningen skal være «det gode vertskap», der både brukersiden og eiersiden av eiendomsforholdet ivaretas<sup>11</sup>. Dette skal skje ved

- Å ha en bevisst og planlagt oppfølging av både byggene og brukerne/leietakerne, skal både brukersiden og eierside av eiendomsforholdet ivaretas.
- Forholdet til brukerne preges av kompetanse og serviceholdning
- Brukernes tilfredshet skal måles i trygghet og trivsel.

Fredrikstad kommune skal ha oversikt over tilstand og egnethet på byggene og vedlikeholde disse i tråd med akseptgrenser. Fokuset skal være på bærekraftig oppgradering, modernisering og effektivisering av bygningsmassen<sup>12</sup>

Revisjonen har av virksomhetsleder boligbygg fått opplyst at Fredrikstad kommune per i dag ikke har tilstandsanalyser for alle kommunale leiligheter. Det er et mål på sikt at tilstandsanalyser skal gjennomføres for hele boligmassen. Fredrikstad kommune har heller ikke vedlikeholdsplaner for det enkelte teieobjekt.

Ambisjonen<sup>13</sup> for eiendomsforvaltningen er uttrykt ved at den «skal ha riktige organisatoriske og økonomiske rammebetingelser, i tillegg til god kommunikasjon, styring og ledelse».

Kommunale formålsbygg og boliger skal være en effektiv innsatsfaktor i kommunens tjenesteyting og samfunnsutvikling. Disse skal tilfredsstillende de grunnleggende og tjenesterelaterte behovene til brukerne. Eiendomsforvaltningen skal sikre et inkluderende tjenestetilbud. Dette gjelder spesielt innenfor boligområder hvor det skal tilrettelegges for likeverdig og tilpasset tilbud til alle grupper som tildeles bolig av kommunen<sup>14</sup>.

Kommunens eiendomsforvaltning skal ha en organisering som er oversiktlig, som fremmer samordning og helhetstenkning, og som bidrar til kostnadseffektiv og profesjonell forvaltning. Det skal føres løpende

---

<sup>8</sup> Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023, s. 4

<sup>9</sup> Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023, s.5

<sup>10</sup> Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023, s. 15

<sup>11</sup> Ibid, s. 7

<sup>12</sup> Ibid, s. 8

<sup>13</sup> Ibid, s.10

<sup>14</sup> Ibid, s. 12

tilstandsvurderinger og kartlegginger av hvor egnet hver eiendom er for formålet det brukes til. Den helhetlige eiendomsforvaltningen skal profesjonaliseres gjennom tydelig fordeling og beskrivelse av roller, ansvar og myndighet<sup>15</sup>.

Kommunen har en målsetting om helhetlig eiendomsforvaltning. Dette skal man nå ved at det skal utarbeides en tiltaksplan for handlingsplanperioden som rulleres årlig med opplysninger om utført vedlikehold, fremtidige vedlikeholdsplaner og løpende status for tilstand på eiendomsporteføljen<sup>16</sup>.

Alle formålsbygg og boliger vil omfattes av en rullerende tiltaksplan<sup>17</sup>.

#### 4.3.2 Boligplan 2023–2030

Fredrikstad kommune er i gang med å utarbeide «Boligplan 2023–2030». Revisjonen er opplyst om at planen skal legges frem til behandling i bystyret høsten 2023.

I planprogrammet, vedtatt av bystyret 24.03.2022, fremkommer det at planen skal være en temaplan<sup>18</sup>. Videre skal planen beskrive kommunens boligpolitiske strategier og tiltak i planperioden for hele boligmarkedet i kommunen. Boliger og tjenester i bolig for de grupper av befolkningen som har vansker med å skaffe seg, eller beholde, en tilfredsstillende bolig på egenhånd, har et spesielt fokus. Planen skal også omhandle kompetanseutvikling på det boligsosiale området og foreslå tiltak og handling for å få opparbeidet best mulig kompetanse, bruk av denne og riktig kompetanse til rett person på rett nivå til rett tid<sup>19</sup>.

Planprogrammet inneholder en evaluering og beskrivelse av status for to planer som Boligplan 2023–2030 er ment å erstatte. Dette gjelder «Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan» og «Boligsosial handlingsplan 2014–2017».

#### Evaluering av «Kommunedelplan bolig – boligpolitisk plan»

I evalueringen av denne planen slås det fast at forhold knyttet til arealdelen i den boligpolitiske planen i hovedsak er fulgt opp. Det påpekes likevel at evalueringen har avdekket svakheter i oppfølgingen av foreslåtte tiltak. Det sies at det kan synes som om «*det ikke er et system for å følge opp disse i kommunens styringssystemer, og at det har manglet en plassering av ansvar for oppfølging*». Evalueringen inneholder eksempler på tiltak som har sviktet. Et av disse eksemplene knytter seg boligsosiale formål. Følgende retningslinje ble lagt inn i kommunedelplan for bolig: «*Innholdet i utbyggingsavtaler (pbl §11-9 pkt. 2 og § 17-2). I samsvar med planen skal utbyggingsavtalen fastsette endelig boligandel for boligsosialt formål, herunder boligantall, boligenes minste/største størrelse og bruk av utpekingsrett.*

- *Det må i det videre gjøres en vurdering av om gjeldende forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler bør revideres for å være oppdatert i forhold til de forhold kommunen nå ønsker å forhandle fram.»*

Evalueringen konkluderer med at dette foreløpig ikke har vært gjort i praksis og det slås fast at det er behov for rutiner for gjennomføring.

---

<sup>15</sup> Ibid, s. 13

<sup>16</sup> Ibid, s. 14

<sup>17</sup> Ibid, s. 15

<sup>18</sup> Planprogram for Boligplan 2023–2030, s. 3

<sup>19</sup> Ibid, s. 4

## Evaluering av «Boligsosial handlingsplan 2014–2017<sup>20</sup>»

Om denne planen sies det at mange av tiltakene i planen er gjennomført, eller videreført i daglig drift. Alle planlagte boligprosjekt er gjennomført eller påbegynt. Det er anskaffet nye boliger, både ved nybygging og kjøp av boliger. Det er inngått mange nye tildelingsavtaler og antallet kommunalt eide boliger har økt i planperioden. Det opplyses at det er foretatt omorganiseringer både i Seksjon for teknisk drift og Seksjon for helse og velferd, med målsetting om å kunne tilby mer likeverdige og tilpassede tjenester. Evalueringen hevder også at bruken av økonomiske virkemidler har økt, og at bruken har blitt mer målrettet. Det sies også at mål og tiltak knyttet til det boligsosiale arbeidet er tatt med i overordnede planer, men at de i liten grad fulgt opp. Evalueringen av denne planen tar selvkritikk ved å fastslå at kommunen ikke har lykkes med strategien om at plan- og gjennomføringsprosessen/utbygging av kommunale boliger skulle effektiviseres.

Evalueringen slår fast at det gjenstår mange utfordringer, det nevnes blant annet:

- fortsatt mangel på differensiert botilbud til de mest vanskeligstilte/syke
- mangel på langtidsoversikter og planer
- lange beslutningsprosesser
- fortsatt fragmentert organisering, med gråsoner og skyving av oppgaver
- uklar ansvars- og beslutningspraksis
- lite samsvar i prioriteringer mellom kommunens seksjoner
- mangel på økonomiske ressurser

### 4.3.3 Virksomhetsplan – Boligbygg 2019

Boligsjefen (virksomhetsleder boligbygg) har opplyst revisjonen om at det ikke er utarbeidet egne virksomhetsplaner etter at etat bygg og eiendom ble opprettet i 2019. Det er først inneværende år det er blitt bestemt at det igjen skal lages virksomhetsplaner.

Revisjonens gjennomgang av Virksomhetsplan – Boligbygg 2019 viser at virksomhetsområdet Boligbygg har følgende drifts, myndighets- og forvaltningsoppgaver:

- Forvaltning og drift av kommunens utleie- og omsorgsboliger
- Skaffe boliger gjennom kjøp og oppføring for vanskeligstilte på boligmarkedet
- Tilrettelegge for å styrke den enkeltes mulighet for å mestre boforholdet

Det opplyses at fra 2019 skal man ta i bruk verktøyet ISY-eiendom. Vedlikeholdsplanlegging, husleiekontrakter og FDV-dokumentasjon skal administreres gjennom dette systemet. Etatssjef bygg og eiendom har opplyst at systemet ISY-eiendom er tatt i bruk som dokumentasjons- og styringssystem for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens eiendommer. Revisjonen har også fått opplyst at etaten arbeider med et digitaliseringsprosjekt som skal sikre et godt, anvendt, brukervennlig og oppdatert FDV-system. Også virksomhetsleder for boligbygg bekrefter at ISY-eiendom er tatt i bruk. Han forklarer at det per i dag i hovedsak brukes til fakturering av husleier.

På side 5 i planen varsles det at pga. høyere kalkulatoriske renter vil vedlikeholdsmidlene bli redusert i årene som kommer. Dette vil særlig gå ut over planlagt vedlikehold, da mye av vedlikeholdsbudsjettet vil gå til oppussing av leiligheter i forbindelse med utleie. Det påpekes at inntektsgrunnlaget kan økes gjennom bedre oppfølging av kontrakter, bedre samspill med Helse og velferd, samt innføring av garantiordninger. Revisjonens kontroll har vist at det ikke kreves depositum eller garantier fra leietakerne av kommunens utleieboliger. Direktør teknisk drift har opplyst revisjonen om at Fredrikstad kommune har

---

<sup>20</sup> Planprogram for Boligplan 2023–2030, s.6



valgt å ikke kreve depositum. Dette i likhet med noen andre kommuner som heller ikke krever depositum. Eksempler på dette er Oslo kommune og Kristiansand kommune. Direktør teknisk drift opplyser at det er det sosiale aspektet som ligger til grunn for denne praksisen. Revisjonen har fått opplyst at det ikke er funnet dokumentasjon på at dette er politisk besluttet.

I 2019 skulle man ha fokus på følgende områder:

- ✓ Kartlegging av vedlikeholdsetterslep
- ✓ Heve kompetanse på tilstandsregistrering
- ✓ Lage strategi for vedlikehold av bygningsmassen
- ✓ Utarbeide strategi for kjøp av boliger
- ✓ Innføre nytt forvaltningssystem for boliger
- ✓ Fokus på forbedring av samhandlingsrutiner
- ✓ Vurdere hvordan bygningsmassen driftes, herunder også organisering
- ✓ Øke kompetansen på håndtering av mva.- forskriften for boliger

Virksomhetsplan – Boligbygg 2019 var forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Dette innebærer at de overordnede målene for samfunnsutviklingen som fremkommer i kommuneplanen, er løftet ut og konkretisert i forhold til de oppgaver som virksomhet boligbygg er satt til å håndtere.

Under kommuneplanens innsatsområde Å LEVE I FREDRIKSTAD er det tatt tak i to målsettinger. Dette er for det første at alle skal bo godt, i rause og aktive lokalsamfunn, og for det andre målsettingen om et urbant sentrum som oppfordrer til økt byliv. Når det gjelder den første målsettingen så innebærer dette at man skal gi kommunens innbyggere mulighet til å bo i eget hjem så lenge som mulig. Videre skal man sikre bomiljø med god alderssammensetning, som inkluderer vanskeligstilte i boligmarkedet. Den andre målsettingen skal nås ved sikre fortetting, basert på god arkitektur og byplanlegging. Videre skal man sikre at byens historiske verdier ivaretas, samt å sikre at byens sentrum inneholder en variasjon av boliger, handel, og arenaer for kulturelle opplevelser.

Det er videre nedfelt at nye boliger skal bygges eller anskaffes i områder med god levekårsindeks. Det vises her til at boligbygg bruker levekårskartlegging i arbeidet med å fremskaffe boliger. Kommunale utleieboliger skal ligge i ordinære bomiljøer, og det skal være en spredning i den kommunale boligmassen. Virksomhetsplanen fokuserer på økt sikkerhet for befolkningen gjennom målrettet brannforebyggende arbeid. Risikoutsatte grupper vil bli spesielt prioritert sammen med det som kalles § 13 bygg<sup>21</sup>.

Det fremgår av virksomhetsplanen at Fredrikstad kommunes virksomhetsstyring baserer seg på styringsmodellen balansert målstyring. Balansert målstyring (BMS) handler om å tydeliggjøre visjon, strategier og mål, og omsette disse til konkrete handlinger og tiltak. Strategier og mål konkretiseres ned til målbare indikatorer, og gjennom året rapporteres det på status og måloppnåelse.

Boligsjefen har opplyst at virksomheten de siste årene har brukt Fredrikstad-kompasset for utarbeidelse av alle rapporter. Disse er innarbeidet i etatens årsrapport. Virksomhet Boligbygg utarbeider ikke egne årsrapporter.

Virksomhet Boligbygg skulle i 2019 blant annet måles på følgende i Fredrikstad-kompasset:

---

<sup>21</sup> Her henvises det til brann- og eksplosjonsvernlovens § 13 om særskilte brannobjekter. § 13 bygg er en samlebetegnelse for bygg som vurderes å ha en særlig risiko og medfølgende store konsekvenser i tilfelle brann. Dette kan være bygg hvor det oppholder seg mange mennesker eller bygg som har stor verdi.

- Antall leietakerskifter
- Tilstandsgrad (tilfredsstillende boforhold)
- Tomgangsleie i % (reelle inntekter)
- Tomgangs lengde (antall dager)
- Avvik tjenestekvalitet
- Faste kostnader i % av inntektene (som et ledd i effektiviseringen av virksomheten)

### Målekort – driftsåret 2022

Det benyttes fargekoder i målekortet. De ulike fargene er gitt følgende betydning:

<b>Data ikke tilgjengelig</b>	
<b>Ikke oppnådd målsetning</b>	
<b>Målsetning er nådd</b>	
<b>Over målsetning</b>	

I årsrapporten for 2022 presenteres virksomhetens målekort på denne måten:

Innbyggere og samfunn				
Indikator	Resultat 2021	Resultat 2022	Mål 2022	Status
Tjenester tilpasset innbyggerbehovet				
Samskapende og smart by				
Bærekraftig utvikling				
Lærlinger, antall denne måned	-	-	-	
Arbeids- og språkpraksis, antall personer hittil i år	2	0	1	
Helse i alt				

Økonomi				
Indikator	Resultat 2021	Resultat 2022	Mål 2022	Status
<b>God økonomistyring</b>				
Budsjettavvik (netto) hittil i år	Kr 1 992 602	Kr – 6 780 890	0	
Utleiegrad utleieboliger	94,1 %	-	95 %	
Redusere antall leietakerskifter fra 196 til 150	-	24	150	
<b>Økonomisk handlingsrom for utvikling</b>				
<b>Kostnadseffektiv drift</b>				
Vikarforbruk (ekskl. sosiale utgifter) kr. hittil i år	Kr 154 808			
Overtid, kr. hittil i år	Kr 450			

Virksomhetens økonomiske tall kommenteres i kapitel 4.2.4 «Økonomiske rammebetingelser – den kommunale boligforvaltningen».

Interne prosesser				
Indikator	Resultat 2021	Resultat 2022	Mål 2022	Status
<b>Verdiskapende samspill</b>				
<b>Fornyning og forbedring</b>				
Avvik – HMS, antall hittil i år	-	1	-	
Avvik – informasjonssikkerhet og personvern (GDPR), antall hittil i år	1	-	-	
Avvik – tjenestekvalitet, antall hittil i år	5	2	-	
Avvik – Fredrikstadmodellen, antall hittil i år	-	-	-	
Forbedringsforslag/innovasjon, antall hittil i år	1	1	-	
Beredskapsøvelser, antall gjennomført hittil i år	-	-	-	
<b>Digitalisering</b>				

I årsrapporten for 2022 informeres det om at det har vært en nedgang i antallet avvikssaker fra 2021. Det antas at det er flere avvik enn de tre som er meldt. Med bakgrunn i dette har man en målsetting om å arbeide med avviksrapportering i 2023.

Medarbeidere og organisasjon				
Indikator	Resultat 2021	Resultat 2022	Mål 2022	Status
<b>Riktig kompetanse</b>				
Gjennomsnittlig stillingsprosent faste ansatte	100%	100%	100%	
Kartlegge behov for fremtidig kompetanse, utarbeide kompetanseplaner i alle enhetene	0%	0%	100%	
Bemannings- og kompetanseplaner	-	-	-	
<b>Lederskap og medarbeiderskap</b>				
Utviklingssamtaler, andel gjennomført hittil i år	100%	100%	100%	

Resultatene fra årets medarbeiderundersøkelse er gått gjennom i virksomhetens HMS-gruppe	0	0	-	
<b>Helsefremmende arbeidsmiljø</b>				
Sykefravær hittil i år	3,6%	10,2%	7,7%	
HMS-gruppemøter, antall gjennomført hittil i år	0	1	10	
AML-brudd, antall hittil i år (hovedarbeidsgiver)	-	-	-	
AML-brudd, antall hittil i år (sted)	-	-	-	
Vernerunder, antall gjennomført hittil i år	0	0	2	
Virksomhetssamlinger med fokus på HMS, antall hittil i år	-	-	2	
<b>10-faktor resultater</b>				
Gjennomgang av resultater 10-faktor for alle ansatte i etatene	-	-	-	

I forbindelse med målsettinger knyttet til lederskap og medarbeiderskap beskriver årsrapporten at etiske retningslinjer er gjennomgått med alle midlertidig ansatte. Andre ansatte har gjennomgått de samme retningslinjene ved en tidligere anledning. Det er planlagt en ny gjennomgang i 2023. Det beskrives to hovedmål for kommunen som arbeidsgiver. For det første skal Fredrikstad kommune være en attraktiv arbeidsgiver, og for det andre skal kommuneorganisasjonen være endringsdyktig og lærende.

Det er avholdt medarbeidersamtaler med samtlige medarbeidere. Det rapporteres at det ikke er gjennomført en egen kompetansekartlegging.

Sykefraværet beskrives som høyt.

#### 4.3.4 Økonomiske rammebetingelser for den kommunale boligforvaltningen

Virksomhet boligbygg skal være selvfinansierende. Det vil si at denne virksomheten ikke får midler av kommunens rammetilskudd. Den neste tabellen viser tall fra regnskapene 2019 –2022 og budsjett 2022 for virksomhet boligbygg.

**Tabell 2 Budsjett og regnskapstall virksomhet boligbygg**

(Alle tall i tusen kr.)	Regnskap 2022	Budsjett 2022	Regnskap 2021	Regnskap 2020	Regnskap 2019
Lønn	5 608	6 716	6 071	6 733	7 890
Driftsutgifter	75 954	68 207	71 794	63 750	58 924
Kjøp av tjenester	0	0	3	0	0
Overføringer	7 113	7 500	6 073	6 545	5 984
Finansutgifter	17 710	17 705	16 981	16 566	17 158
<b>Sum utgifter</b>	<b>106 385</b>	<b>100 128</b>	<b>100 922</b>	<b>93 594</b>	<b>89 956</b>
Salgs og leieinntekter	-104 322	-105 075	-104 176	-99 351	-96 696
Refusjoner	-6 279	-6 050	-5 734	-5 771	-5 815
Overføringsinntekter	0	0	0	0	-340
<b>Sum inntekter</b>	<b>-110 601</b>	<b>-111 125</b>	<b>-109 910</b>	<b>-105 122</b>	<b>-102 851</b>
<b>Sum (mindreforbruk)</b>	<b>-4 216</b>	<b>-10 997</b>	<b>-8 988</b>	<b>-11 528</b>	<b>-12 895</b>

Av tabellen kan vi lese at virksomheten har vært selvfinansiert i perioden 2019–2022. Vi ser også at de regnskapsførte utgiftene er omlag 6,2 millioner kroner høyere enn budsjettet i 2022. I virksomhetens årsrapport for 2022 forklares dette merforbruket i forhold til budsjett med økte energikostnader. Det pekes også på økte materialkostnader (ca. 4 millioner kr.) og økte kostnader til vedlikehold (ca. 4 millioner kr.). Også økte kommunale avgifter har påvirket regnskapet i negativ retning. Her ble det regnskapsført et merforbruk på 0,5 millioner kr. Avslutningsvis opplyser årsrapporten om at man fikk en mindreinntekt på husleiene på 0,7 millioner kroner.

Etatssjef gir overfor revisjonen uttrykk for at etaten antakelig «aldri» vil oppleve å ha alle de nødvendige virkemidler, det være seg økonomiske, materielle eller personalmessige ressurser, for å nå alle målsettinger. Den største utfordringen er vedlikeholdsetterslep og forholdet mellom behovet, blant annet når det gjelder antall leiligheter og beliggenheten av disse, og de boligene kommunen faktisk har. Som et eksempel vises det til eldreboliger som ikke er tilpasset til dagens leietakere, eller fremtidens eldreomsorg. Hun viser også til at virksomhet boligbygg skal driftes til selvkost. I tillegg til å drive til selvkost har virksomheten et resultatkrav for budsjettåret 2023 på 8 millioner kroner. Dette er altså et overskudd på driften som skal tilføres kommunens øvrige budsjetter. Når det gjelder investeringer peker hun på at det er behov for både økonomiske og personalmessige ressurser med tanke på ambisjonene som er satt.

Også virksomhetsleder boligbygg peker på at virksomheten har økonomiske utfordringer. Han viser til økte driftskostnader og det tidligere nevnte resultatkravet som er satt til virksomheten. Han sier at økte kostnader og overskuddskravet på 8 mill. skaper utfordringer i forhold til å nå vedtatte målsettinger om verdibevarende vedlikehold.

Heller ikke tjenestetildelingssjefen i helse og velferd mener de økonomiske rammebetingelsene for den kommunale boligforvaltningen er tilpasset behovet. Denne oppfatningen er basert på tildelingskontorets erfaringer gjennom mange år. Hun peker særlig på at det fremstår som om særlig boligforvalterne har for mange arbeidsoppgaver. Tildelingskontorets opplevelse er at det i hverdagen er for lite folk til å følge opp alle oppgavene som sorterer under virksomhet boligbygg. Hun påpeker samtidig at tildelingskontorets samarbeid med virksomhet boligbygg er godt.

Også en av rådgiverne revisjonen intervjuet var av den oppfatning at de økonomiske rammebetingelsene for den kommunale boligforvaltningen ikke er tilpasset kommunens målsettinger, hverken når det gjelder oppussing eller vedlikehold. Denne rådgiveren ga uttrykk for at rammene er for små. Samme rådgiver mente også at rammene til utviklingsarbeid i virksomheten er for snau. Det ble i denne forbindelsen pekt på resultatkravet som virksomhet boligbygg har. Rådgiveren mente at om man ikke hadde hatt dette resultatkravet ville disse midlene kunne vært brukt til å vedlikeholde boligene bedre, hatt lavere husleie, eller iverksatt andre boligsosiale tiltak.

Direktør teknisk drift har opplyst revisjonen om at resultatkravet er omtalt i sak 50/11, vedtatt av bystyret 12.05.11. Saken omhandlet organisering av boligforvaltning. Resultatkravet er senere nedfelt i vedtatte budsjett- og handlingsplaner og videreført frem til i dag i budsjett og økonomiplaner. Bakgrunnen for resultatkravet har vært å bidra til å dekke inn øvrige kostnader for drift av formålsbygg. Direktør teknisk drift opplyser at i kommende budsjetttrullinger må resultatkravet vurderes i forhold til inntekter, behov for drift, vedlikeholdskostnader og økte kapitalkostnader.

## 4.4 Vurderinger

### 4.4.1 Overordnede politiske mål for kommunens utleieboliger.

Revisjonens kontroll har vist at det per juni 2023 ikke foreligger vedtatte overordnede politiske mål spesifikt for forvaltningen av kommunens utleieboliger. De dokumentene revisjonen har kontrollert, for eksempel kommuneplanens samfunnsdel og «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023» inneholder overordnede målsetninger om kommunens eiendomsforvaltning som også omfatter kommunens utleieboliger. Revisjonen mener at disse målsettingene, gitt den kompleksitet arbeidet med kommunens utleieboliger er preget av, ikke er tilstrekkelige. Revisjonen anbefaler dermed at det etableres målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger. Dette kan for eksempel innarbeides i «Boligplan 2023–2030».

Revisjonen vurderer det som uheldig at virksomhet boligbygg ikke har hatt en virksomhetsplan siden 2019. Slik revisjonen ser det er det i et slikt dokument virksomhetens prioriterte målsettinger og arbeidsoppgaver skal fremkomme fra år til år. Revisjonen mener at risikoen for at kommunen forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboligene blir preget av akuttiltak og ad-hoc løsninger øker, uten at en årlig virksomhetsplan er utarbeidet.

### 4.4.2 Økonomiske rammebetingelser for den kommunale boligforvaltningen

Revisjonens undersøkelse har vist at virksomhet boligbygg, i tråd med fattede vedtak, har vært selvfinansiert i perioden 2019–2022. I tillegg til å være selvfinansierende har virksomheten over flere år hatt et resultatkrav knyttet til driften. For budsjettåret 2023 er dette resultatkravet på kr. 8 millioner. Resultatkravet ble vedtatt av bystyret i 2011 og er siden nedfelt i vedtatte budsjett- og handlingsplaner og videreført frem til i dag. Bakgrunnen for resultatkravet har vært å bidra til å dekke inn øvrige kostnader for drift av formålsbygg.

Revisjonens undersøkelse har også vist at det er utfordringer knyttet til vedlikeholdsetterslep på kommunale utleieboliger. Revisjonen har også fått tilbakemelding om at det er knapphet på personalressurser. Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å utrede mulige tiltak for å frigjøre midler til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger.

## 4.5 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens konkluderer med at det per juni 2023 ikke foreligger vedtatte overordnede politiske mål spesifikt for forvaltningen av kommunens utleieboliger. Gitt den kompleksitet arbeidet med kommunens utleieboliger er preget av mener revisjonen det er nødvendig å vurdere om det er behov for politisk vedtatte målsettinger for denne delen av kommunens eiendomsmasse. Revisjonen anbefaler dermed at det etableres målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger. Dette kan for eksempel innarbeides i «Boligplan 2023–2030».

Basert på opplysningene om knappe ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger anbefaler revisjonen Fredrikstad kommune å utrede mulige tiltak for å frigjøre midler til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- etablere målsettinger for forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger.
- utrede mulige tiltak for å frigjøre midler til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger.

## 5 FORVALTNING AV UMLEIEBOLIGER

### Problemstilling 2:

Er det etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene?

### 5.1 Revisjonskriterier

Kommunal drift skal være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig, jf. kommuneloven § 1-1 (2). I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår det at:

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»

For at kommunedirektøren skal kunne ivareta sitt ansvar etter bestemmelsen, vil det være en forutsetning at nødvendig internkontroll er etablert innenfor alle deler av den kommunale forvaltningen, også i forhold til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger. Internkontroll vil være et viktig element for å sikre rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens utleieboliger.

I 2008 ble det på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse med en omfattende kartlegging av kommunale bygninger. På oppdrag fra KS utarbeidet MultiConsult og PriceWaterhouseCooper i 2008 en rapport kalt «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde».

Rapporten pekte på flere faktorer for å bedre arbeidet:

#### **Strategiske vedlikeholdsprosesser**

Kommunen bør ha etablert rutiner og systemer for analyse av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov.

#### **Eiendomsstrategi**

Kommunen bør ha etablert en helhetlig eiendomsstrategi som kan legge premisser for alt vedlikehold i kommunen.

#### **Rolle- og ansvarsfordeling**

Kommunen bør ha etablert en tydelig rolle og ansvarsfordeling mellom politisk, administrativt og operativt nivå.

#### **Operative vedlikeholdsprosesser**

Kommunen bør ha etablerte rutiner og systemer for å sikre at det operative vedlikeholdet gjennomføres hensiktsmessig.



### **Oppfølging av måloppnåelse**

Kommunen bør ha etablert systemer og rutiner for å følge opp og evaluere mål og måleparametere for vedlikeholdsarbeidet.

### **Informasjonsutveksling**

Det er avgjørende at det er etablert systemer som sikrer at gode og tilstrekkelig styringsdata utveksles mellom de ulike nivåene i administrasjonen, samt opp til politisk nivå.

### **Kompetanse og kapasitet**

Det er avgjørende at de ulike rollene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Revisjonen har definert følgende revisjonskriterier:

- Kommunens eiendomsstrategi bør legge premissene for arbeidet med kommunens utleieboliger.
- Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer.
- Det bør være etablert et rasjonelt system for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger.
- Kommunen bør følge opp at vedlikeholdsarbeidet skjer i tråd med strategi og målsettinger.
- Det bør foreligge planer som viser hvilke bygg og eiendommer som prioriteres med hensyn til nødvendige vedlikeholdsoppgaver.
- Kommunen bør ha etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for det operative vedlikeholdsarbeidet tilknyttet kommunale utleieboliger.
- Kommunen bør ha ROS-analyser vedrørende forvaltningen av kommunens utleieboliger.
- Det bør være etablert systemer for informasjonshåndtering mellom eier og brukere, som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, håndtert og fulgt opp.
- Kompetanse og kapasitet bør sikres for alle som har en rolle i arbeidet med kommunens eiendomsforvaltning.
- Gode og tilstrekkelige styringsdata bør kommuniseres i lederlinjen til øverste administrative nivå og med politisk nivå.

## 5.2 Datagrunnlag

### 5.2.1 Eiendomsstrategi og strategiske analyser

I kapittel 4.2.1 er det beskrevet at Fredrikstad kommune har vedtatt «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023». Det er dette dokumentet virksomhetsleder viser til i intervjuet med revisjonen på spørsmål om kommunen har utarbeidet en eiendomsstrategi. Han mener at kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger ikke er godt nok forankret i dette dokumentet per i dag. Det er for eksempel ikke definert vedlikeholds krav for utleieboligene slik det er når det gjelder kommunens formålsbygg.

En annen av intervjuobjektene gir uttrykk for at forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger i liten grad er preget av langsiktig planlegging. Forvaltningen er preget av «brannslukking», er dette intervjuobjektets oppfatning. Denne respondenten peker på at «føre var – prinsippet» mangler, noe som fører til at det ikke tas tak i ting før det «brenner». Dette har igjen en uheldig kostnadmessig side.

På spørsmål fra revisjonen, om forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger bygger på strategiske analyser og prioriteringer, opplyser etatssjefen at dette gjøres i noen grad, særlig knyttet til utviklingsarbeid. Hun forklarer at i dette arbeidet forholder man seg til vedtatt planverk som kommuneplan, boligsosial handlingsplan osv. Utover dette forholder etaten seg til akutte behov som måtte oppstå og de krav som lovverket krever.

Hun peker også på at de levekårskartlegginger som er gjennomført skal være førende knyttet til å søke etter eiendommer i ikke-utsatte områder (det som gjerne omtales som grønne områder). Hun forteller at det er flere utfordringer knyttet til å skaffe til veie utleieboliger i ikke-utsatte områder. Det kan for eksempel dreie seg om naboer som ikke ønsker kommunale utleieboliger i sitt nabolag. Det kan være reguleringsutfordringer, samt at prisnivået i de grønne områdene kan være så høyt at det kan bli for dyrt for kommunen å kjøpe boliger i disse områdene. Hun forteller videre at etaten kjøper noen tomter med tanke på å utvikle dem selv, men det mest effektive er å kjøpe boliger på det ordinære boligmarkedet. Her understrekes det at dette gjøres i konkurranse med andre aktører, noe som kan påvirke prisen på boligene kommunen ønsker å kjøpe.

Revisjonen har av etatssjef fått opplyst at i de nyere boligene som kommunen disponerer er det montert strømmålere for hver enkelt boenhet. Imidlertid er det slik i en del eldre boliger at det er felles måler i bygget, som beregnes a-konto en gang i året og fordeles ut på leietakerne og kommunen (fellesarealer). Dette har i praksis ført til at kommunen har subsidiert deler av strømmen til en del av disse leietakerne. Etatssjefen gir uttrykk for at subsidiert strøm er uheldig.

Etatssjefen understreker at målet for kommunens boligsosiale arbeid er at personene som leier kommunale boliger skal bli selvhjulpne og kan flytte inn i egen bolig.

På spørsmål fra revisjonen om kommunen har en eiendomsstrategi viste en av rådgiverne revisjonen intervjuet til at det er tildelingskontoret som sender bestilling til virksomhet boligbygg når det gjelder kommunale utleieboliger. Han forklarte at det er etat bygg og eiendom som er eier av den kommunale boligmassen, men det er altså helse og velferd som tildeler boligene. Denne rådgiveren stilte spørsmålstegn ved hvorfor systemet er bygget opp på denne måten. Han mente at prosessene rundt forvaltning og drift av kommunale utleieboliger hadde gått smidigere dersom tildeling og drift hadde vært under samme tak. En begrunnelse for dette er at mye informasjon forsvinner når man ikke har kontakt i det daglige. Dette kan ha store økonomiske konsekvenser, for eksempel ved misforståelser om hva status til leietaker er og hva leietakerens behov egentlig er. Dette kan blant annet ha betydning når det gjelder

hvilke forhåndsregler man skal ta før boligen renoveres. Han fortalte at tid kan gå tapt i forbindelse med å vente på at alle forhold ligger til rette for at en ny leietaker kan flytte inn i den ledige utleieboligen. Dette kan medføre større tomgangstap enn det som er nødvendig. Samordning ville, etter hans syn, hatt store positive økonomiske og sosiale konsekvenser. Denne saksbehandleren mener også at dersom man tar utgangspunkt i et brukerperspektiv så er nåværende deling av oppgavene krevende. Det viser seg at det er vanskelig for mange brukere både å forstå og forholde seg til to ulike instanser. Han peker på at norske kommuner løser tildeling og forvaltning av kommunale boliger på mange ulike måter. Hans oppfatning er at det ikke er vanlig å velge den delte løsningen man har i Fredrikstad.

En annen rådgiver vurderer at forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger ikke synes å være godt nok forankret i en strategi. Når dette er sagt mener denne saksbehandleren at det i løpet av det siste året har skjedd en endring hvor strategiske analyser har fått større fokus. Dette gir seg uttrykk i at det jobbes mer strukturert. Etter denne rådgiverens syn er det behov for en tydeligere strategi for boligforvalterne. Slik situasjonen er i dag er det fare for «at det er den som roper høyest som får gjennomslag». Denne rådgiveren opplyser videre at vedlikeholdsbudsjettet i stor grad brukes til å reparere skader, det er altså ikke snakk planmessig vedlikehold av boliger som har hatt samme beboer over mange år.

Tjenestetildelingssjefen viser til Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning som eiendomsstrategien i Fredrikstad kommune. Hun beskriver dette som et helhetlig, overordnet og styrende dokument, som skal kommunisere satsinger og prioriteringer for de neste fire årene. Strategien skal gi tydelige føringer for eiendomsforvaltningen, og tar utgangspunkt i nåsituasjonen og kommunens utfordringer med blant annet behov for nye løsninger, redusert arealbruk og mer langsiktige planer. Strategien skal med dette gi grunnlag for bedre helhetlig ressursstyring. Om kommunens planverk forøvrig viser hun til kommunens tidligere boligsosiale handlingsplan. Hun mener dette dokumentet i all hovedsak var i bruk i helse og velferd. Hun forteller revisjonen at denne planen i liten grad tok for seg de store sammenhengene i boligpolitikken, f. eks i forhold til kommunens arealplan. Med den nye boligplanen som skal være ferdig i løpet av året er det etter hennes mening tatt et viktig grep. I den nye boligplanen vil hensynet til arealplan, utvikling av bo-områder i Fredrikstad, generell boligplanlegging og sosial boligplanlegging ses i sammenheng. Dette er etter tjenestetildelingssjefens syn helt nødvendig og hun er positiv til at dette arbeidet er igangsatt. Hun forteller at det har vært bred involvering fra store deler av kommunens organisasjon i dette planarbeidet og tjenestetildelingssjefen uttrykker forventning og tillit til det arbeidet som er gjort.

### **5.2.2 System for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger**

Revisjonen er av etatssjef for bygg og eiendom opplyst om at kommunen benytter systemet ISY-eiendom som dokumentasjons- og styringssystem. Dette er et system utviklet til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av eiendommer. I tillegg opplyses det om at etaten har igangsatt et digitaliseringsprosjekt som skal vurdere og sikre at etaten har et godt, brukervennlig og oppdatert FDV-system. I tillegg til dette systemet er det utviklet en rekke prosedyrer og rutiner for driften.

Virksomhetsleder for boligbygg har opplyst at systemet ISY-eiendom i all hovedsak benyttes til fakturering av husleier.

En av rådgiverne peker på at det er flere systemer i bruk for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger. For det første, sier denne respondenten, benytter man seg av det som kalles «Eiendomslisten». Dette er en oversikt over alle kommunens eiendommer, også utleieboliger, som ble utarbeidet i 2013. Dokumentet består av et egenprodusert regneark, som vedlikeholdes fortløpende av alle som benytter det. I tillegg til dette forteller respondenten at kommunen benytter seg av systemet ISY-eiendom

til fakturering, samt programmet Multimap, som frem til nå i hovedsak er benyttet på kommunens formålsbygg. Dette systemet brukes til tilstandsrapportering for denne delen av kommunens eiendomsmasse. Denne respondenten bekrefter opplysningene om at det er igangsatt et prosjekt hvor man skal vurdere om man har den rette programvaren og de rette systemene for forvaltning og drift av kommunens eiendomsmasse. Etter denne respondentens er dagens systemer for planlegging, styring og drift av eiendomsmassen ikke tilstrekkelige og kan derfor bare bli bedre.

En annen av rådgiverne opplyser at mer og mer informasjon legges inn i systemet Multimap. Også denne respondenten viser til «Eiendomslisten» som et viktig system i forvaltningen av boligmassen. Også andre systemer benyttes, for eksempel kommunekartet, blant annet i forbindelse med utsendelse av nabovarsel og lignende. Det er altså ikke ett enkelt system som kan benyttes, saksbehandlerne må gå inn i flere ulike systemer for å skaffe til veie den informasjon man er ute etter. Dette innebærer for eksempel at også saksbehandlingssystemet Elements er viktig i det daglige arbeidet for saksbehandlerne. Her lagres for eksempel all dialog med Husbanken.

### 5.2.3 Vedlikehold av kommunale utleieboliger

#### Vedlikeholdsstrategi og vedlikeholdsplaner

Etatssjef bygg og eiendom forteller at kommunens vedlikeholdsarbeid på kommunale utleieboliger skjer i tråd med vedtatte strategier og målsettinger, men det er likevel slik at uforutsette hendelser, for eksempel leietakere som ikke overholder sine forpliktelser i henhold til inngåtte leieavtaler, påvirker de valg som blir tatt.

Etatssjefen opplyser om at det foreligger mange tilstandsvurderinger, men ikke for alle 1100 boliger som kommunen eier. Etaten gjennomfører vedlikehold i forbindelse med leietakerskifte. Det er husleielovens krav som legges til grunn ved vurdering av vedlikeholdsbehovet, ikke tilstandsgrader. Revisjonen får opplyst at der hvor kommunen eier hele bygg, jobber etaten med vedlikeholdsplaner knyttet til disse. Utarbeidelse av vedlikeholdsplaner har vært en prioritert oppgave siden 2021. Man valgte å begynne med formålsbyggene, og har først ganske nylig begynt med utleieboligene. Etatssjefen opplyser videre om at for utleieboliger som er spredt rundt i ulike bygg, så jobber ikke etaten med bakgrunn i formaliserte planer, men mer ved oppståtte behov. Etatssjefen forklarer at det er knyttet stor usikkerhet til hva vedlikeholdet av en utleiebolig kan koste. Hun har erfart at det kan koste så mye 700 000 kroner å sette en leilighet i stand etter at en leietaker har flyttet ut. Hun forteller at dersom en leilighet er ødelagt utover det som kan forventes å være normal slitasje, så sendes erstatningskrav. Hun forteller også at ofte vil den erstatningspliktige leietakeren være uten betalingsevne. Etaten har ikke fondsmidler som kan brukes til vedlikehold.

En av rådgiverne revisjonen intervjuet opplyste revisjonen om at vedkommende ikke var kjent med at det foreligger vedlikeholdsplaner hvor enkeltobjekter er prioritert og satt inn i en tidslinje. Denne saksbehandleren påpeker også at man i vedlikeholdsarbeidet forholder seg til de målsettinger som er vedtatt med hensyn til budsjettammer.

#### Systemer og rutiner for operativt vedlikehold

Boligsjefen har informert revisjonen om at det er etablert systemer og rutiner for det operative vedlikeholdsarbeidet tilknyttet kommunale utleieboliger. Utgangspunktet for planleggingen er den tidligere nevnte «Eiendomslisten». Han forklarer at det inngås leiekontrakter for tre år av gangen. Når det eventuelt skal vurderes forlengelse av leiekontraktene går virksomhet boligbygg inn og vurderer tilstanden til utleieobjektet. Disse vurderingene skriftliggjøres ikke i noen særlig grad.

Boligsjefen opplyser også om at kommunen har en rekke rammeavtaler som benyttes ved vedlikehold av kommunale utleieboliger. Dersom det ikke skulle finnes rammeavtale for et aktuelt produkt eller tjeneste, vil det gjennomføres konkurranse ved at det innhentes priser fra tre ulike leverandører.

En av rådgiverne bekrefter at det er inngått rammeavtaler og at disse brukes. Denne saksbehandleren svarer også bekreftende på at alle kjøp i forbindelse med oppussing og vedlikehold av kommunale utleieboliger gjøres som avrop på inngått rammeavtaler, særlig i forhold til store innkjøp og anskaffelser. Han er mer usikker på om det alltid gjennomføres minikonkurranser, det vil si i de tilfeller hvor det eventuelt ikke finnes rammeavtaler, på mindre anskaffelser i kostnadsområdet 100 – 250 000 kroner.

#### 5.2.4 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)

Revisjonen har fått oversendt to risiko- og sårbarhetsanalyser fra Fredrikstad kommune.

Den første er en påbegynt, men ikke ferdigstilt overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for etat bygg og eiendom. Denne ROS-analysen tar sikte på å avklare risiko- og sårbarhet på åtte forskjellige områder. Dette er:

1. Etikk, ledelse, organisasjon og ansvar
2. Investeringer og økonomistyring
3. Balansert målstyring, rapportering og behandling av avvik
4. Prosedyrer for tjenesteproduksjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse
5. HMS, miljø-, beredskaps- og risikostyring
6. Kompetanse, opplæring og personalforvaltning
7. Anskaffelser, leverandør- og prosjektstyring
8. Dokumentstyring og internkontroll, revisjoner og inspeksjoner

I tillegg til dette har revisjonen fått oversendt ROS-analysen «Risiko/konsekvensvurdering ved svikt i branntekniske installasjoner som følge av hendelsen brann». Revisjonen har også fått oversendt et ROS-skjema som skal brukes ved vurdering av risiko knyttet til husdyrhold i bemannede boliger.

Etatssjef bygg og eiendom har opplyst revisjonen om at hun ikke har etterspurt ROS-analyser og ikke har prioritert dette så langt.

Boligsjefen har opplyst revisjonen om at de noen grad gjennomfører ROS-analyser på boligforvaltningens område. Han forteller at det foreligger ROS-analyser knyttet til større hendelser som for eksempel brann. Han peker særlig på dokumentet «Plan for brannsikkerhet for risikoutsatte grupper». Han beskriver dette som en risikovurdering i forhold til brann i bolig innenfor rus og psykiatri.

Boligsjefen viser også til det tidligere nevnte arbeidet med en overordnet ROS-analyse for etat bygg og eiendom. Han forteller videre at det per i dag ikke foreligger ROS-analyser knyttet til f.eks. betaling av husleie, hærverk osv. Det er likevel utarbeidet en rekke prosedyrer og rutiner for ulike hendelser og situasjoner. Han peker på at disse dokumentene er utarbeidet med utgangspunkt i en vurdering av risiko. En av rådgiverne bekrefter dette ved å opplyse revisjonen om at det er lagt ned et stort arbeid for å beskrive ulike scenarier både i workshops og dagssamlinger. Dette arbeidet har altså materialisert seg i rutiner og prosedyrer på en rekke områder som ligger i kvalitetssystemet til kommunen.

#### 5.2.5 Systemer for informasjonshåndtering

Den følgende tabellen viser tall knyttet til søknader og avslag om kommunale boliger for årene 2021 og 2022. Tabellen sammenligner tall for Fredrikstad sammenlignet med Halden, Moss og Sarpsborg.

**Tabell 3 Søknader om kommunal utleiebolig**

	Halden		Moss		Sarpsborg		Fredrikstad	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Søknader siste år (antall)	244	279	472	574	312	466	610	792
Avslag på søknad om kommunal bolig (antall)	55	79	91	151	161	158	264	142
Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	23	28	19	26	52	34	43	18
Nye søknader mottatt siste år (antall)	234	268	349	450	283	444	398	497
Andelen nye søknader (prosent)	96	96	74	78	91	95	65	63
Avslag på nye søknader (antall)	50	68	78	127	161	158	93	116
Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig (prosent)	21	25	22	28	57	36	23	23
Søknader per 1000 innbyggere (antall)	8	9	9	11	5	8	7	9
Nye søknader per 1000 innbyggere (antall)	7	8	7	9	5	8	5	6

Kilde: <https://www.ssb.no/statbank/table/12012/>, 24.04.23

Vi ser av tabellen at antallet søknader om kommunale boliger er høyt. Fredrikstad kommune mottok 792 søknader om kommunal bolig i 2022. Når dette er sagt er det prosentvise antallet avslag på kommunal bolig lavere i Fredrikstad enn i de andre byene. I Fredrikstad fikk 18 prosent av søkerne avslag, mot for eksempel 34 prosent i Sarpsborg. Man kan også legge merke til at antallet søkere per 1000 innbyggere er ganske likt. Unntaket er Moss kommune som har 11 søknader per 1000 innbyggere, mens Fredrikstad og Halden har 9 og Sarpsborg har 8 søknader per 1000 innbyggere i 2022.

### Meldinger knyttet til utleieboligene

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Fredrikstad kommune sikrer at informasjon mellom kommunen som utleier og leietakerne blir mottatt, håndtert og fulgt opp viser etatssjefen til at kommunen opererer som en privat aktør, og det viktigste dokumentet er da husleiekontrakten. Etaten har ikke kontakt med leietakerne med mindre det er et konkret behov. Når leiekontrakt inngås, skjer det i et kontraktsmøte ved oppstarten av leieforholdet. Her møter representanter fra kommunen leietakeren og gjennomgår alle forhold knyttet til leiekontrakten og leieforholdet som sådan. Dersom en leietaker ønsker det kan eventuelle verger eller andre, bistå leietakeren i disse møtene.

Boligsjefen opplyser at en boligkonsulent i virksomhet boligbygg tar imot meldinger fra beboere og videreformidler dette videre til rette vedkommende i administrasjonen. Han viser også til at virksomheten har en nettside med informasjon «For deg som bor i kommunal utleiebolig eller omsorgsbolig». Her er det beskrevet hva som skjer dersom man ikke betaler husleie, prosessen knyttet til oppsigelse av leieforholdet, endringer i leieforholdet, flytting, husordensregler og klager osv. Boligsjefen opplyser at boligbygg dokumenterer henvendelser knyttet til klager og følger opp dette sammen med tildelingskontoret.

En av rådgiverne opplyser om at det særlig er kontraktsforvalterne som sikrer at informasjon mellom kommunen som utleier og leietakerne blir mottatt, håndtert og fulgt opp. Denne rådgiveren har en klar oppfatning av at kommunikasjonen med brukerne er blitt bedre etter at funksjonen som kontraktsforvalter ble opprettet. Nå er også situasjonen den at man også har en kontraktsforvalter med erfaring fra tildelingskontoret, noe som har ført til at dette er blitt håndtert enda bedre. Han mener at dette viser at helsefaglig bakgrunn er nyttig og verdifull i arbeidet med kontraktsforvaltning.

En annen rådgiver viser til at mye av oppfølgingen knyttet til vedtak om kommunal bolig går via tildelingskontoret. Selve leiekontrakten og leieforholdet følges opp via kontraktsforvalter og boligforvaltere. Ved behov kontakter som regel leietakere disse direkte eller via kommunens sentralbord på telefon eller med en e-post henvendelse. Denne rådgiveren bekrefter at det er en konsulent i boligbygg som besvarer telefon og e-posthenvendelser.

Tjenestetildelingssjefen på sin side opplyser at dersom tildelingskontoret kontaktes ved feil og mangler i en utleiebolig så rådes leietakeren å bruke det elektroniske meldingsskjemaet som er tilgjengeliggjort på kommunens hjemmesider. Dersom det av en eller annen grunn viser seg vanskelig å bruke dette meldeskjemaet for leietakeren, så veiledes leietakeren til boligbygg, primært til den boligforvalteren som har ansvar for det aktuelle leieobjekt. Tjenestetildelingssjefens erfaring er at enkelte leietakere sliter med å få kontakt med boligbygg. Manglende svar på henvendelser og sene tilbakemeldinger oppleves som utfordrende for leietakerne.

Tildelingskontoret bistår også enkeltbrukere som ikke selv klarer å komme i kontakt med boligbygg. Hun forklarer at fra boligbygg sin side gis informasjon til leietakerne om at internt vedlikehold er leietakerens ansvar, men dette er noe enkelte leietakere ikke forstår, eller har vanskeligheter med å forholde seg til. Her viser tjenestetildelingssjefen til at kommunale boliger tildeles vanskeligstilte. De som bor i kommunale boliger har ofte behov for bistand til å mestre egen hverdag og mange har behov for tjenester.

## Klagebehandling

Revisjonen har fått oversendt prosedyren «Behandling av mottatte klager». Formålet med prosedyren er å sørge for at mottatte klager på kommunale leietakere behandles, for på den måten sørge for forutberegnelighet hos involverte parter. Prosedyren skal også legge til rette for hensiktsmessige tiltak i sakens anledning.

Proseduren beskriver at det er boligbygg som mottar og behandler alle former for klager. Der det er hensiktsmessig varsles også andre kommunale virksomheter, som tildelingskontoret og eventuelt etat friskliv og mestring. Boligbygg innhenter nødvendig dokumentasjon. Saken drøftes i samarbeidsmøte mellom boligbygg og tildelingskontoret hvor det besluttes en eller flere tiltak. Det er skissert følgende aktuelle tiltak:

- Avslutte saken
- Sette inn tiltak
- Sende advarsel til leietaker
- Tilsyn
- Tilby annen bolig
- Nekte forlengelse av kontrakten, (se rutine for kontraktsforlengelse)
- Ordinær oppsigelse (se rutine for oppsigelse)
- Heve kontrakten (se rutine for heving av kontrakt)
- Vurdere annen oppfølging videre

Det er Boligbygg som avslutter og journalfører saken.

Revisjonen har fått oversendt referater, for perioden 2019–2022, fra samarbeidsmøter mellom tildelingskontoret og boligbygg hvor klager vedrørende kommunale utleieboliger vurderes og behandles. Revisjonens gjennomgang viser at boligbygg benytter seg av de tiltakene som er beskrevet i prosedyren «Behandling av mottatte klager». Revisjonens kontroll viser at disse samarbeidsmøtene, hvor klagen behandles, avholdes omlag hver 14. dag i løpet av året. Antallet klager som til enhver tid er under behandling varierer. Problemstillingene som klagen omhandler varierer også.

### **Opphør av leieforhold**

Revisjonens gjennomgang av standard «Leiekontrakt for bolig» viser at eventuelt opphør av leieforholdet er regulert i leiekontrakten. I kontraktens punkt 8 er det beskrevet at leietakers oppsigelse skal være skriftlig eller muntlig oppsigelse og skal rettes direkte til utleier. Ved muntlig oppsigelse skal denne dokumenteres av utleier.

Ved oppsigelse fra utleierens, dvs. kommunens side, er kravene at oppsigelsen skal være saklig, skriftlig, og begrunnet. Oppsigelsen skal også opplyse om at leietaker har anledning til å protestere skriftlig innen én måned etter at oppsigelse er mottatt, jf. husleieloven § 9-7.

Leiekontrakten inneholder også bestemmelser om tvangsfravikelse, det vil si at leietaker må fraflytte boligen ved avtalebrudd fra leietakers side. Det er blant annet nedfelt i leiekontrakten at leietaker vedtar at tvangsfravikelse kan kreves når vilkårene er oppfylt. Vilkårene er oppfylt når husleie, helt eller delvis, eller avtalt tilleggsytelse ikke blir betalt, og leietaker ikke har fraflyttet leiligheten innen 14 dager etter skriftlig varsel, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-18 er sendt. I varselet skal det stå at utkastelse vil bli begjært dersom fraflytting ikke skjer, samt at utkastelse kan unngås dersom leien med renter og kostnader blir betalt før utkastelsen gjennomføres. Et annet eksempel er en bestemmelse om at dersom leietaker begår et vesentlig brudd på leieavtalen, kan leieavtalen heves, jf. husleieloven § 9-9.

Også i «Husordensregler for kommunale utleieboliger» er det tatt inn en bestemmelse knyttet til opphør av leieforholdet. Det står: «Brudd på husordensreglene kan medføre erstatningsplikt, oppsigelse av leieforholdet og/eller heving av leieavtalen. Beboere er erstatningspliktig for enhver skade som oppstår som følge av overtredelse av husordensreglene eller mangel på aktsomhet.»

### **5.2.6 Kompetanse og kapasitet i eiendomsforvaltningen**

Etatssjefen har opplyst at det ikke er gjennomført kompetansekartlegging i virksomhet boligbygg. Det er heller ikke gjort noen formaliserte vurderinger av kompetansebehovet i virksomheten. Det foreligger planer for gjennomføring av kompetansekartlegging i 2023. Når dette er sagt understreker etatssjefen at de ansetter relevant kompetanse, men hun opplever at personalressursene ikke er store nok i forhold til oppgavene de er satt til å løse.

Boligsjefen opplyser at virksomheten først og fremst sikrer seg rett kompetanse i forbindelse med ansettelse av nye medarbeidere. I tillegg til dette vurderes kompetansebehovet hos den enkelte ansatte gjennom medarbeidersamtalene som gjennomføres i virksomheten. Også boligsjefen gir uttrykk for at personalressursene er knappe. Han peker på at det er to forvaltere som forvalter en stor bygningsmasse og mange leietakere. Han skisserer et todelt mål for å møte denne utfordringen. På den ene siden vil han heve kompetansen hos personalet, samtidig som han vil lete etter muligheten for å flytte oppgaver til andre kommunale virksomheter for å effektivisere arbeidet. Boligsjefen gir også uttrykk for at han opplever å ha god oversikt over virksomhetens kompetansebehov, til tross for at det ikke er gjennomført en systematisk kompetansekartlegging.



Tjenestetildelingssjef gir uttrykk for at hun på generelt grunnlag mener at kapasiteten i virksomhet boligbygg er for lav. Hun begrunner dette med en opplevelse av at ting tar for lang tid. Hun viser i denne forbindelse til at det var flere boligforvaltere tidligere.

### 5.2.7 Rapportering til politisk og administrativ ledelse

Revisjonen er av etatssjef opplyst om at det rapporteres på drift internt i organisasjonen gjennom månedsrapportering i Fredrikstad-kompasset. Politikerne orienteres gjennom tertialrapporter. Etaten rapporterer blant annet på tomgang og økonomi, men det rapporteres ikke på vedlikehold/tilstandsanalyser osv. Etatssjefen opplever ikke at dette etterspørres i særlig grad av administrativ og politisk ledelse. Boligsjefen bekrefter at rapportering til administrativ og politisk ledelse skjer gjennom månedlige rapporter i Fredrikstad-kompasset og tertialrapporteringer til politiske organ.

En av rådgiverne ga uttrykk for at politisk og administrativ ledelse er opptatt av tilstandsgraden til kommunens bygg, men at dette særlig gjelder formålsbyggene. Tilstandsgraden for utleieleieboligene etterspørres ikke i samme grad.

Revisjonen har gjennomgått årsrapport, tertialrapporter og månedsrapportene som har vært til behandling i bystyre, formannskap og teknisk utvalg for 2022.

### Bystyret

Revisjonen har kontrollert følgende dokumenter som har blitt behandlet av bystyret i Fredrikstad:

- Årsrapport 2021, PS 83/22, 16.06.22.
- Revidert budsjett / 1. tertialrapport 2022, PS 84/22, 16.06.22.
- Revidert budsjett / 2. tertial rapport 2022, PS 20.10.22

I Årsrapport 2021 rapporteres det om at det i 2021 er avhendet en del uhensiktsmessige boliger som ville krevd store kostnader til rehabilitering. Det informeres videre om at kommunen totalt har 1 098 egne eide boliger. I tillegg til dette disponerer man 89 boliger på tildelingsavtaler Det opplyses også om at boligbygg har utviklet nye hjemmesider med digitale søknadsskjemaer for kommunale boliger. Disse er utarbeidet i samarbeid med kommunikasjon og ble satt i drift ved årsskiftet<sup>22</sup>.

I saksfremlegget til bystyret rapporteres det i all hovedsak på den økonomiske situasjonen. I «Tertialrapport for Fredrikstad kommune, januar – april 2022» som følger som vedlegg til saken gis det mer detaljert informasjon om driften. Det gis ingen informasjon om kommunale utleieboliger spesielt. Når det gjelder kommunale utleieboliger opplyses det om at tomgangsleien for april måned 2022 lå på 8,63 prosent eller 91,4 prosent utleiegrad. Bakgrunnen for at tomgangsleien er på dette nivået forklares. Det vises for eksempel til enkelte leiligheter som er under oppussing eller står tomme. Det opplyses også om to enkeltkjøp av familieboliger<sup>23</sup>. Når det gjelder status vedtatte tiltak i økonomiplanen 2022–2023 opplyses det om at økt avkastningskrav til boligforvaltning på 2,5 millioner kroner er lagt inn i rammen og tiltaket gjennomføres<sup>24</sup>. På side 77 i rapporten, hvor det rapporteres om pågående politiske bestillinger så vises det til at Rita Holberg ønsker et estimat på hvor mye etterslep det er på vedlikehold av kommunale bygninger, boliger og veier. Hun ønsket svar på dette spørsmålet i bystyrets møte

---

<sup>22</sup> Årsrapport 2021, ss. 94-95

<sup>23</sup> Tertialrapport for Fredrikstad kommune, januar – april 2022, ss. 62-63

<sup>24</sup> Ibid., s. 66

22.05.2019. Administrasjonens kommentar til denne bestillingen er at «nye tall fra ny beregning er publisert i ASSS-nettverket<sup>25</sup>. Virksomheten ønsker å sjekke tallene som er presentert». <sup>26</sup>Også saksfremlegget til 2. tertialrapport rapporterer i all hovedsak på den økonomiske situasjonen. I «Tertialrapport for Fredrikstad kommune, 2. tertial 2022», som følger som vedlegg til saken går det mer i detalj på driften i den enkelte seksjon og etat. Seksjon for helse og velferd rapporterer at det per 2. tertial er 46 husstander (enslige og familier) som står på venteliste til kommunal bolig i Fredrikstad kommune. Det opplyses at det er behov for flere tilrettelagte boliger, da det er for få i dagens boligmasse<sup>27</sup>. Helse og velferd informerer også om at det pågår et arbeid, i samarbeid med seksjon for teknisk drift, for å redusere perioden mellom utflytting og klargjøring av kommunale utleieboliger. I dette arbeidet ses det også på renovering av utflyttede boliger og en mer effektiv rehabilitering av utleieboliger med skader<sup>28</sup>.

## Formannskapet

Revisjonens gjennomgang viser at formannskapet behandlet seks månedsrapporter i 2022. Disse er:

- Månedsrapport for januar 2022, PS 26/22, 03.03.22
- Månedsrapport for mars 2022, PS 76/22, 19.05.22
- Månedsrapport for mai 2022, PS 123/22, 23.06.22
- Månedsrapport for juli 2022, PS 132/22, 08.09.22
- Månedsrapport for september 2022, PS 187/22, 03.11.22
- Månedsrapport for oktober 2022, PS 205/22, 24.11.2022

Gjennomgangen av månedsrapportene som er behandlet i formannskapet viser at disse rapportene i all hovedsak er benyttet til å rapportere på økonomiske hovedtall. Usikkerhet knyttet til energikostnader og fremtidige strømpriser går igjen i rapportene. Rapportering på kostnader og inntekter knyttet til koronapandemien er også et gjennomgående tema.

## Teknisk utvalg

Revisjonen har også gjennomgått månedsrapporteringen til teknisk utvalg i 2022. Følgende månedsrapporter ble behandlet av utvalget:

- Månedsrapport november 2021, PS 8/22, 26.01.22
- Månedsrapport januar 2022, PS 20/22, 09.03.22
- Månedsrapport februar 2022, PS 31/22, 20.04.22
- Månedsrapport mars 2022, PS 42/22, 08.06.22
- Månedsrapport mai 2022, PS 52/22, 31.08.22
- Månedsrapport juni og juli 2022, PS 62/22, 28.09.22
- Månedsrapport september 2022, PS 79/22, 14.12.22
- Månedsrapport oktober 2022, PS 80/22, 14.12.22

---

<sup>25</sup> Dette nettverket utarbeider analyser og statistikk på utvalgte tjenesteområder for Norges tolv største kommuner. Det er Asker, Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Lillestrøm, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS som samarbeider i ASSS, jf. <https://www.ks.no/asss-hjem/>

<sup>26</sup> Tertialrapport for Fredrikstad kommune, januar – april 2022, s. 77

<sup>27</sup> Tertialrapport for Fredrikstad kommune, 2. tertial 2022, s. 6

<sup>28</sup> Ibid., s. 13

Månedrapportene som behandles av teknisk utvalg inneholder mer informasjon knyttet til driften enn rapportene som behandles i formannskapet. Revisjonens gjennomgang viser at teknisk utvalg i 2022 ble holdt løpende orientert om for eksempel tomgangsleie i kommunens utleieboliger. Det ble også rapportert på kjøp av salg av boliger, samt hvor mange boliger som sto tomme på ulike tidspunkter i løpet av året. Utvalget ble også orientert om antallet boliger som var ferdig oppusset og sto ferdig og ventet på tildeling, visning eller innflytting.

På samme måte som med rapportene til formannskapet inneholdt månedrapportene til teknisk utvalg også mye økonomisk informasjon. Energiforbruk, og derav følgende kostnader, var et gjennomgående tema i månedrapportene. Utvalget ble også gjennom rapporten holdt orientert i utviklingen seksjonen og den enkelte etat, sett opp imot vedtatt årsbudsjett.

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Eiendomsstrategi og strategiske analyser

Basert på de kontrollhandlinger revisjonen har gjennomført er det revisjonens syn at Fredrikstad kommune per i dag ikke har en klar eiendomsstrategi for de kommunale utleieboligene.

De lederne revisjonen har intervjuet i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen viste alle til «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023» som det strategiske dokumentet man forholder seg til når det gjelder eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger. Ansatte på saksbehandlernivå var ikke like tydelige på at det var dette dokumentet som var styrende for forvaltning og drift av utleieboligene. Det fremstår derfor for revisjonen som om det ikke er noen klar, felles forståelse i organisasjonen om de strategiske målene for drift og forvaltning av kommunale utleieboliger. En av saksbehandlerne ga uttrykk for at forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger i liten grad er preget av langsiktig planlegging. En annen rådgiver ga uttrykk for at forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger ikke synes å være godt nok forankret i en strategi. Revisjonen legger merke til at virksomhetsleder boligbygg er av den oppfatning at kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger ikke er godt nok forankret i dokumentet «Strategi for verdibevarende eiendomsforvaltning 2020–2023» per i dag. Det er for eksempel ikke definert vedlikeholds krav for utleieboligene slik det er for kommunens formålsbygg.

Det er etter revisjonens syn uheldig at det ikke foreligger en klar og tydelig eiendomsstrategi for Fredrikstad kommunes utleieboliger. Per 31.12.2022 er det opplyst at Fredrikstad kommune eier 1100 utleieboliger. Det er vanskelig å anslå den eksakte verdien av disse boligene. Dersom man forsiktig anslår at verdien per enhet er på 1 million kroner, så representerer denne boligmassen verdier for over 1 milliard kroner, antakeligvis mer. Det er betydelige offentlige verdier det er snakk om.

En eiendomsstrategi for kommunens utleieboliger skal sikre forutsigbarhet i forvaltningen av eiendommene. Dette innebærer at strategien bør omhandle sentrale temaer som anskaffelse, drift og vedlikehold, eiendomsutvikling og eventuell avhending av eiendom. Kommunens utleieboliger er innsatsfaktorer i kommunens boligsosiale arbeid. Målsettingene for dette arbeidet bør etter revisjonens syn nedfelles i et eget strategidokument for kommunale utleieboliger som behandles og vedtas av bystyret. Revisjonen anbefaler på bakgrunn av dette at Fredrikstad kommune utarbeider en eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger. Revisjonen er kjent med at kommuneadministrasjonen har under utarbeidelse dokumentet «Boligplan 2023–2030», og en tydelig eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger kan for eksempel innarbeides som en del av dette dokumentet.

Det er revisjonens oppfatning at kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger i noen grad bygger på strategiske analyser og prioriteringer. Revisjonens vurdering bygger på de tilbakemeldinger som er gitt av etatssjefen som har forklart at man benytter seg av strategiske analyser og prioriteringer i noen grad, særlig knyttet til utviklingsarbeid. Revisjonen er blitt opplyst om at vedtatt planverk som kommuneplan, boligsosial handlingsplan også videre, samt levekårskartlegginger brukes som grunnlagsmateriale i de strategiske analyser som gjennomføres. Noe som igjen brukes til å søke etter eiendommer for utleie i ikke-utsatte områder.

Etatssjefens opplysninger støttes langt på vei av en av rådgiverne revisjonen intervjuet. Denne rådgiveren mener at det i løpet av det siste året har skjedd en endring hvor strategiske analyser har fått større fokus. Etter denne rådgiverens syn gir dette seg til uttrykk i at det jobbes mer strukturert. Det er likevel behov for en tydeligere strategi i boligforvaltningen. Denne rådgiveren peker på at slik det praktiseres i dag er det en reell fare for at den som roper høyest som får gjennomslag, ikke nødvendigvis den som har størst behov.

Etter revisjonens syn gir disse innspillene fra etatssjef og en av rådgiverne grunnlag for å hevde at det også er et forbedringspotensial i forhold til å sørge for at forvaltning, drift og vedlikehold i større grad bygger på strategiske analyser. Revisjonen anser at utarbeidelsen av en tydelig eiendomsstrategi for kommunens utleieboliger også vil bidra til at forvaltning, drift og vedlikehold av denne delen av eiendomsmassen baserer seg på større grad av strategiske analyser enn det gjør i dag.

### **5.3.2 System for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger**

Revisjonens kontroll har vist at det er flere systemer i bruk i forbindelsen planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger. Fredrikstad kommune benytter seg av systemet ISY-eiendom som dokumentasjons- og styringssystem. Dette er et system utviklet til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av eiendommer. Basert på de opplysninger revisjonen har innhentet benyttes ISY-eiendom i all hovedsak til fakturering. I tillegg til dette benyttes programmet Multimap, som frem til nå i hovedsak er benyttet på kommunens formålsbygg. Dette systemet brukes til tilstandsrapportering for denne delen av kommunens eiendomsmasse. Revisjonen registrer også at et egenprodusert dokument kalt «Eiendomslisten» fremstår som et viktig redskap i kommunens arbeid med forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger.

Det er altså ikke ett enkelt system som kan benyttes, saksbehandlerne må gå inn i flere ulike systemer for å skaffe til veie den informasjon man er ute etter. Kommunens systemer for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger fremstår som uoversiktlige. Revisjonen har bitt seg merke i at det i etat bygg og eiendom er igangsatt et digitaliserings-prosjekt som skal vurdere og sikre at etaten har et godt, brukervennlig og oppdatert FDV-system. Revisjonen anser dette arbeidet som viktig og støtter seg på uttalelsen fra en av rådgiverne i denne forbindelsen, som hevdet at «dagens systemer for planlegging, styring og drift av eiendomsmassen ikke er tilstrekkelige og kan derfor bare bli bedre». Revisjonen anbefaler at dette prosjektet gis prioritet og ferdigstilles.

### **5.3.3 Vedlikehold av kommunale utleieboliger**

#### **Vedlikeholdsstrategi og vedlikeholdsplaner**

Basert på de undersøkelser som revisjonen har gjort er det revisjonens inntrykk at vedlikehold av kommunens utleieboliger i liten grad forholder seg til en vedtatt vedlikeholdsstrategi og vedtatte vedlikeholdsplaner. Innvendig vedlikehold av utleieboligene skjer i hovedsak i forbindelse med uforutsett hendelser, for eksempel ved at leietakere ikke overholder sine forpliktelser i henhold til inngåtte leieavtaler eller ved leietakerskifter. For revisjonen fremstår det som om kommunens vedlikeholdsstrategi for innvendig vedlikehold av utleieboligene er at dette skal leietakerne stå for selv. Det fremgår av standard husleiekontrakt at leietaker har ansvaret for fullt innvendig vedlikehold, noe som innebærer at leietaker

blant annet skal vedlikeholde og fornye gulvbelegg, maling, tapet innvendige dører osv. Sett i lys av de opplysninger revisjonen har fått, om at mange av leietakerne av kommunale utleieboliger har lav bo- og betalingsevne, stiller revisjonen spørsmål ved om kommunens valgte vedlikeholdsstrategi for kommunale utleieboliger er hensiktsmessig.

Slik det nå fremstår skyver kommunen et ukjent vedlikeholdsbehov foran seg, frem til noe uforutsett skjer, eller det skal gjennomføres et leietakerskifte. Først da, blir kommunen klar over de reelle vedlikeholdsbehovene i det enkelte utleieobjekt. Dette synet understøttes etter revisjonens oppfatning av at det ikke foreligger tilstandsvurderinger for alle kommunens utleieboliger, samt at det frem til nå ikke er blitt prioritert å utarbeide vedlikeholdsplaner for utleieboligene, siden man valgte å prioritere formålsbyggene først.

Revisjonen anbefaler at det prioriteres å utarbeides tilstandsrapporter og vedlikeholdsplaner for alle kommunale utleieboliger.

### **Systemer og rutiner for operativt vedlikehold**

Revisjonens kontroll har vist at det er etablert systemer og rutiner for operativt vedlikehold. Igjen viser det seg at den tidligere nevnte «Eiendomslisten» er sentral i kommunens arbeid. I kapittel 5.3.2 «System for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger» kommenterte revisjonen det igangsatte arbeidet som skal vurdere og sikre at etaten har et godt, brukervennlig og oppdatert FDV-system. Revisjonen anser dette arbeidet også er viktig i forhold til å utvikle hensiktsmessige systemer og rutiner for det operative vedlikeholdet av kommunens utleieboliger.

Revisjonen registrerer at kommunen benytter seg av inngåtte rammeavtaler når det utdeles kontrakter knyttet til vedlikehold av kommunale utleieboliger. Revisjonen har også fått opplyst at dersom det ikke skulle finnes rammeavtale for et aktuelt produkt eller tjeneste, vil det gjennomføres konkurranse ved at det innhentes priser fra tre ulike leverandører. Revisjonen ser positivt på at det er fokus på gode innkjøpsrutiner i etat bygg og eiendom. Oppmerksomhet om, og rett bruk av lovverket som omhandler offentlige anskaffelser er en nødvendig forutsetning for at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

#### **5.3.4 Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)**

Revisjonens kontroll har vist at etat bygg og eiendom i liten grad baserer sitt arbeid på vurdering av risiko og sårbarhet. Dette vurderer revisjonen som uheldig. Gjennom ROS-analyser kartlegges sannsynligheten og konsekvensen av uønskede hendelser. Denne kartleggingen kan igjen danne grunnlaget for å prioritere risikoområder, planlegge og iverksette tiltak, for å redusere risiko og konsekvens av uønskede hendelser.

Revisjonen vurderer det som positivt at etat bygg og eiendom har utarbeidet ROS-analysen «Risiko/konsekvensvurdering ved svikt i branntekniske installasjoner som følge av hendelsen brann» og anser dette som et viktig arbeid for å forhindre uønskede hendelser på dette området. Revisjonen registrer også at det er igangsatt arbeid med en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for etat bygg og eiendom. Denne ROS-analysen tar sikte på å avklare risiko- og sårbarhet på åtte forskjellige områder. Dette er:

1. Etikk, ledelse, organisasjon og ansvar
2. Investeringer og økonomistyring
3. Balansert målstyring, rapportering og behandling av avvik
4. Prosedyrer for tjenesteproduksjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse
5. HMS, miljø-, beredskaps- og risikostyring

6. Kompetanse, opplæring og personalforvaltning
7. Anskaffelser, leverandør- og prosjektstyring
8. Dokumentstyring og internkontroll, revisjoner og inspeksjoner

Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å prioritere arbeidet med ferdigstillelse av denne risikovurderingen. Det er revisjonens syn at ferdigstilt overordnet ROS-analyse vil bidra til å styre etatens ressursinnsats i mer presis retning til gagn for brukere, ansatte og allmennheten forøvrig.

### **5.3.5 Systemer for informasjonshåndtering**

Revisjonens kontroll viser at det er satt på plass systemer for informasjonshåndtering mellom kommunen som utleier og leietakerne av kommunale utleieboliger. Det er blant annet satt på plass et elektronisk meldingssystem som er tilgjengeliggjort gjennom kommunens hjemmesider. I tillegg til dette har boligbygg organisert seg slik at det er en boligkonsulent i virksomheten som har ansvar for å ta imot meldinger fra leietakerne og videreformidle dette til rette vedkommende i administrasjonen. Revisjonen legger også vekt på opplysninger om at kontraktsforvalterne er sentrale i arbeidet med å sikre at informasjon mellom kommunen som utleier og leietakerne blir mottatt, håndtert og fulgt opp. Det legges også vekt på at virksomhet boligbygg har rekruttert en kontraktsforvalter med erfaring fra tildelingskontoret. Helsefaglig bakgrunn viser seg å være nyttig og verdifull i arbeidet med kontraktsforvaltning.

Når dette er sagt har revisjonen også mottatt tilbakemeldinger om at enkelte leietakere sliter å få kontakt med boligbygg. Manglende svar på henvendelser og sene tilbakemeldinger oppleves som utfordrende for leietakerne. I lys av dette anbefaler revisjonen virksomhet boligbygg å vurdere om organiseringen og ressurstilgangen til arbeidet med å håndtere informasjonsflyten mellom kommunen som utleier og leietakerne er optimal og tilstrekkelig.

### **5.3.6 Kompetanse og kapasitet i eiendomsforvaltningen**

Revisjonens undersøkelse har vist at det ikke er gjennomført kompetansekartlegging i virksomhet boligbygg. Det er heller ikke gjort noen formaliserte vurderinger av kompetansebehovet i virksomheten. Revisjonen har fått opplyst at det foreligger planer for gjennomføring av kompetansekartlegging i 2023. Ledelsen i etat bygg og eiendom og virksomhetboligbygg gir uttrykk for at personalressursene er knappe. På revisjonstidspunktet var det to kontraktsforvaltere som var satt til å forvalte en stor eiendomsmasse og mange leietakere.

I og med at det ikke er foretatt noen kompetansekartlegging eller konkret vurdering av kompetansebehovet anbefaler revisjonen at slik kompetansekartlegging og vurdering av kompetansebehov gjennomføres så raskt det lar seg gjøre.

### **5.3.7 Rapportering til politisk og administrativ ledelse**

Revisjonens undersøkelse har vist at det er etablert systemer for, og at det rapporteres til bystyre, formannskap og teknisk utvalg. Detaljeringsgraden i rapporteringen øker jo nærmere virksomheten man kommer. Det vil si at det er mer detaljert rapporteringen til teknisk utvalg. Dette fremstår for revisjonen som hensiktsmessig. Det fremstår også for revisjonen som om de ulike politiske organ har fått de rapporter og den styringsinformasjon som de har bedt om.

## 5.4 Konklusjon og anbefalinger

Basert på de kontrollhandlinger revisjonen har gjennomført er det revisjonens syn at Fredrikstad kommune ikke fullt ut har etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene. Kommunen har per i dag ikke en klar eiendomsstrategi for de kommunale utleieboligene. Dette er etter revisjonens syn uheldig. Dersom en eiendomsstrategi for kommunens utleieboliger ikke inngår som en del av «Boligplan 2023–2030» anbefaler revisjonen Fredrikstad kommune å utarbeide og politisk behandle en spesifikk eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger.

Det er revisjonens oppfatning at kommunens forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger i noen grad bygger på strategiske analyser og prioriteringer. Basert på de data revisjonen har innhentet mener vi det er grunnlag for å hevde at det fremdeles er et forbedringspotensial i forhold til å sørge for at forvaltning, drift og vedlikehold i større grad bygger på strategiske analyser. Revisjonen anser at utarbeidelsen av en tydelig eiendomsstrategi for kommunens utleieboliger også vil bidra til at forvaltning, drift og vedlikehold av denne delen av eiendomsmassen baserer seg på større grad av strategiske analyser enn det gjør i dag.

Revisjonens oppfatter at det er flere systemer i bruk i forbindelse med planlegging, styring av drift av kommunens utleieboliger. Kommunens systemer for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger fremstår som uoversiktlige. Det er igangsatt et digitaliserings-prosjekt som skal vurdere og sikre at etaten har et godt, brukervennlig og oppdatert FDV-system. Revisjonen anbefaler at dette prosjektet gis prioritet og ferdigstilles.

Revisjonen anser at det er etablert systemer og rutiner for operativt vedlikehold. Fredrikstad kommune benytter seg av inngåtte rammeavtaler når det utdeles kontrakter knyttet til vedlikehold av kommunale utleieboliger og konkluderer med at det er fokus på gode innkjøpsrutiner i etat bygg og eiendom.

Revisjonens kontroll har vist at etat bygg og eiendom i liten grad baserer sitt arbeid vurdering av risiko- og sårbarhet. Det er igangsatt arbeid med en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for etat bygg og eiendom. Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å prioritere arbeidet med ferdigstilling av denne risikovurderingen.

Revisjonens kontroll viser at det er satt på plass systemer for informasjonshåndtering mellom kommunen som utleier og leietakerne av kommunale utleieboliger. Revisjonens undersøkelse har likevel vist at det finnes eksempler på manglende svar på henvendelser og sene tilbakemeldinger som oppleves som utfordrende for leietakerne. Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å vurdere om informasjonsflyt mellom kommunen som utleier og leietakerne er optimal og tilstrekkelig.

Det er ikke gjennomført kompetansekartlegging i virksomhet boligbygg. Det er heller ikke gjort noen formaliserte vurderinger av kompetansebehovet i virksomheten. Revisjonen anbefaler at slik kompetansekartlegging og vurdering av kompetansebehov gjennomføres i virksomhet boligbygg så raskt det lar seg gjøre.

Revisjonen konkluderer med at det er etablert systemer for rapportering til bystyre, formannskap og teknisk utvalg. Det fremstår også for revisjonen som om de ulike politiske organ har fått de rapporter og den styringsinformasjon som de har bedt om.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- utarbeide en eiendomsstrategi for kommunale utleieboliger.

- sørge for at overordnet ROS-analyse for etat bygg og eiendom gis prioritet og ferdigstilles.
- utarbeide tilstandsrapporter og vedlikeholdsplaner for alle kommunale utleieboliger.
- vurdere om informasjonsflyt mellom kommunen som utleier og leietakerne er optimal og tilstrekkelig.
- sørge for at det gjennomføres kompetansekartlegging og vurdering av kompetansebehov i virksomhet boligbygg så raskt det lar seg gjøre.



## 6 RESSURSUTNYTTELSE

### Problemstilling 3:

#### Drives kommunens forvaltning av utleieboliger i samsvar med god ressursutnyttelse?

### 6.1 Revisjonskriterier

God ressursutnyttelse forutsetter høy omløpshastighet og lav tomgangsleie. Høy omløpshastighet betyr i denne sammenheng at tiden en bolig står tom er så kort som mulig. Dette fører på sin side til at tomgangsleien også blir lav, i og med at kommunen som utleier reduserer inntektstapet man kan få ved at kommunale utleieboliger blir stående tomme.

I og med at kommunen står som utleier av kommunalt eide boliger vil husleieloven være en sentral kilde for utledning av revisjonskriterier. Husleieloven regulerer rettsforholdet mellom leietaker og utleier og har blant annet bestemmelser om økning i leien og regler for oppsigelse av husleieavtaler.

Av husleielovens § 4-1 fremgår det at det ikke kan avtales en husleie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås ved ny utleie av lignende husrom på avtaletidspunktet. Videre fremkommer det i husleieloven § 3-1 at leien skal fastsettes til et bestemt beløp.

Husleien kan indeksreguleres uten oppsigelse av leieforholdet forutsatt at endringen ikke er større enn endringen i konsumprisindeksen i tiden etter siste leiefastsetting, jf. husleielovens § 4-2.

Bystyret vedtok i sak 98/21 at gjengs leie videreføres som husleiemodell for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune.

Utleier har anledning til å kreve depositum fra den som eier bolig. Dette depositumet skal fungere som en sikkerhet for skyldig leie, skader på husrommet og lignende. Det kan også avtales at det stilles garanti (husleieloven § 3-6) som sikkerhet for skyldig leie, skade på bolig m.m.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha så høy omløpshastighet på utleieboligene som mulig.
- Kommunens tap av inntekter som følge av tomgangsleie bør være så lave som mulig.
- Kommunen bør ha oppdaterte husleiesatser basert på prinsippet om gjengs leie.
- Partenes plikter (§§ 5-1 – 5-8), dvs. kommunen som utleier og leietaker, i utleietiden bør fremkomme av husleieavtalen.
- Kommunen skal gi leietaker skriftlig varsel om indeksregulering av husleie med minst en måneds frist før endringen kan settes i verk.
- Kommunen bør stille krav om sikkerhet for skyldig leie, skader på husrom og lignende i form av depositum eller garanti.
- Kommunen bør ha hensiktsmessige systemer og rutiner for oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene.

## 6.2 Datagrunnlag

### 6.2.1 Omløpshastighet og tomgangsleie

I virksomhet boligbyggs årsrapport for 2022 opplyses det at utleiegraden for kommunens utleieboliger var på 94,1 % i 2021. Målsettingen for 2022 var 95 %.

Revisjonen har fått oversendt følgende tabell fra Fredrikstad kommune. Tabellen viser antall leietakerskifter og gjennomsnittlig tomgang ved disse leietakerskiftene. Revisjonen har fått opplyst at Fredrikstad kommune måler tomgang fra en leietaker avslutter sitt leieforhold. (dvs. slutter å betale husleie) til en ny leietaker (altså ny for den aktuelle boligen som er blitt ledig) begynner å betale. Tabellen viser også potensielt tap av husleieinntekter, samt regnskapsførte tap på fordringer og leieinntekter for kommunale utleieboliger. Tallene gjelder perioden 2019–2022.

Tabell 4 Nøkkeltall vedrørende leietakerskifter

Boligbygg	2019	2020	2021	2022	2019–2022 (gjennomsnitt)
Ant. Leietakerskifter	176	196	147	142	165
Tomgang i dager mellom leietakerskifter	120	137	143	147	137
Tomgangstap (dvs. tapte potensielle inntekter)	6,14 mill.	7,97 mill.	6,57 mill.	6,50 mill.	6,79 mill.
Tap på fordringer	1,30 mill.	1,47 mill.	0,69 mill.	1,27 mill.	1,18 mill.
Leieinntekter	95,22 mill.	99,35 mill.	104,18 mill.	104,30 mill.	100,76 mill.

Kilde: Fredrikstad kommune

Av tabellen ser vi at det for perioden 2019–2022 er en gjennomsnittlig tomgangsperiode på 137 dager ved leietakerskifter. Tendensen er stigende i og med at tomgangen økte fra 120 dager i 2019 til 147 dager i 2022. Tomgangen økte altså med 22,5 % i denne fireårsperioden.

Virksomhet boligbygg fører også oversikt over tidsbruk ved hvert leietakerskifte. Dette er altså den tiden utleieobjektet står uten leietaker og kommunen ikke har inntekter på utleieobjektet. For året 2022 fordelte dette seg på følgende måte:

Tabell 5 Tidsbruk ved leietakerskifter - kommunale utleieboliger

1.	Tomgangsleie i gjennomsnitt for hvert leietakerskifte	147 dager
	<b>Årsaker</b>	
2.	Planlegging, prosjektledelse og klargjøring	43 dager
3.	Kontraktsinngåelse, innflytting	19 dager
4.	Utbedringer fra leverandører/ eiendomsdrift	54 dager
5.	Tildeling - vedtak om kommunal bolig	31 dager

Kilde: Fredrikstad kommune

Denne oversikten viser at virksomhet boligbygg i gjennomsnitt bruker 43 dager til planlegging, kartlegging og igangsettelse av et nytt leieforhold (linje 2) Tabellen viser også at det tar om lag 19 dager fra vedtak er fattet hos tildelingskontoret til oppstartstidspunktet for ny leiekontrakt begynner og kommunen på ny får leieinntekter på utleieboligen (linje 3). Revisjonen har fått opplyst at man i denne fasen kan måtte vente på ny leietaker. Dette kan være begrunnet i oppsigelsestid i nåværende bolig, tilflytting fra andre deler av landet o.l.

En rådgiver har gitt uttrykk for at klarere retningslinjer rundt innflyttingstidspunkt, med en tidsfrist for innflytting nedfelt i vedtaket om tildeling av kommunal utleiebolig, ville bidratt til å redusere tomgang. Linje 4 i tabellen viser den gjennomsnittlige tiden det tar fra eksterne eller interne vedlikeholdsressurser har fått en bestilling på et vedlikeholdsoppdrag og frem til boligforvalter i Fredrikstad kommune melder at boligen er klar for tildeling.

Den samme rådgiveren har pekt på at ansatte i virksomhet boligbygg, som har stått for planlegging, prosjektledelse og klargjøring ikke kan frakobles arbeidet med det enkelte utleieobjekt før boligen er ferdigmeldt og klar for ny leietaker. Han mener denne gruppen ansatte må være tett involvert også i denne fasen for å kunne redusere antall dager med tomgang. Her er mener han at det er et forbedringspotensial.

Avslutningsvis viser tabellen i linje 5 den gjennomsnittlige tiden det tar for tildelingskontoret å fatte vedtak om tildeling av kommunal utleiebolig. Tiden brukes ikke bare til å skrive vedtak, mye tid brukes også for å finne rett leietaker til rett utleieobjekt. En stor familie har for eksempel andre behov enn en leietaker som bor alene.

Tomgangsleien, altså tapte leieinntekter per leietakerskifte, ble for 2022 beregnet til å være ca. 46 000 kroner. Tabellen under viser gjennomsnittlig tomgangsleie per leietakerskifte for årene 2019–2022.

**Tabell 6 Gjennomsnittlig tomgangsleie per leietakerskifte**

	2019	2020	2021	2022
<b>Tomgang pr. leietakerskifte (i kroner)</b>	34 890	40 648	44 744	45 792

Boligsjefen har informert revisjonen om at omløpshastigheten og tomgangsleien for kommunale utleieboliger i Fredrikstad ligger på noenlunde samme nivå som sammenlignbare kommuner. Revisjonen får også vite at det kan variere fra kommune til kommune hvordan man beregner tomgangsleie. Fredrikstad kommune deltar i et arbeid hvor man forsøker vi å få til en felles beregningsmodell for kommunene slik at kommunene kan sammenligne seg med hverandre.

Etter tjenestetildelingssjefens syn er omløpshastigheten på kommunale utleieleiligheter for lav, og tomgangsleien for høy. Hun mener dette skyldes flere forhold, for eksempel at boliger venter på å bli pusset opp, og er det snakk et dødsbo kan det ta tid før Boligbygg får frigjort boligen. Det hender også at potensielle leietakere takker nei til boligen de blir tilbudt med den konsekvens at hele tildelingsprosessen må begynne på nytt. Her understreker tjenestetildelingssjefen at prosessen med fraflytting, klargjøring, kontraktsinngåelse med leietaker osv. må gå riktig for seg. Hun opplever at det er stor vilje hos virksomhetsleder i forhold til å få ting til å skje, men det skorter kanskje på kapasiteten når det gjelder antall boligforvaltere.

Fra tid til annen opplever tjenestetildelingssjefen at ferdigstillellesdatoer, det vil si den datoen det er avtalt at boligen på nytt kan tas i bruk, flyttes på. Slike utsettelse kan ha veldig store konsekvenser for

den som skal flytte inn i boligen, for eksempel ved at disse personene faktisk står uten et sted å bo. Dette på sin side kan få uheldige konsekvenser for kommunens økonomi ved at man er nødt til å kjøpe tjenester/plasser av private leverandører. Dette kan for eksempel dreie seg om en leietaker som har fått tilsagn om en omsorgsbolig. Hun forteller også om brukere som har opplevd å komme til visning og oppdage at leiligheten ikke var klar for visning likevel.

Årsaken til den relativt kraftige økningen fra 2019 til 2022 er blant annet begrunnet i økte husleiepriser i Fredrikstad. Økte husleiesatser fører til økt tomgangsleie dersom utleieobjektet står uten leietakere.

### 6.2.2 Gjengs leie

I PS 89/18 «Gjennomføring av gjengs leie for kommunale utleieboliger» gjorde bystyret følgende vedtak:

1. *Rådmannen anbefaler at regulering til gjengs leie for de kommunale boligene iverksettes 1.9.2018.*
2. *Rådmannen anbefaler at de leietakerne som får økning i husleien på mer enn kr 1.550,- får et tilsvarende prisavslag i leien for perioden 1.9.2018 til og med 31.12.2019.*
3. *Rådmannen anbefaler at prisavslaget faller bort 31.12.2019, slik at leieprisene tilsvarer gjengs leie fra dette tidspunkt. Ved fremtidige reguleringer skal den nye leieprisen fremgå av varsel om regulering, for å sikre bedre forutberegnelighet for leietaker.*
4. *Rådmannen bes om å utrede kommunal bostøtteordning. Utredningen skal være klar før budsjettbehandlingen for 2019.*

Revisjonen antar at vedtaket skal forstås dithen at bystyret vedtok rådmannens anbefaling, altså at regulering til gjengs leie for kommunale utleieboliger skulle skje fra 1. september 2018.

I saksdokumentene redegjøres det for at gjengs leie er gjennomsnitt av leien i alle løpende leieforhold av lignende husrom på lignende vilkår. Gjengs leie må ikke forveksles med markedsleie. Gjengs leie er den husleien man finner i sammenlignbare utleieboliger hvor leieforholdet har vart en stund. Markedsleien er den leieprisen som markedet tilsier at utleieboligen er verdt.

Revisjonen har fått opplyst at gjengs leie ligger 10-15 % under markedsleie. Dette forklares med at gjengs leie er mer statisk enn markedsleie. Dette fordi markedsleie gjenspeiler et allerede etablert nivå, mens markedsleie gjenspeiler hva utleier og leietaker ble enig om ved utleie av sist tilgjengelige utleieobjekt.

Det formelle grunnlaget for prinsippet om anvendelse av gjengs leie i Fredrikstad kommune beskrives å være kommunestyrevedtak i sak 10/2004, hvor det ble vedtatt at Fredrikstad kommune skal leie ut etter prinsippet om gjengs leie. Da boligforvaltningen ble skilt ut som egen virksomhet (2012) ble det satt fokus på at arbeidet med regulering til gjengs leie måtte iverksettes. Den 1.1.2014 ble husleiene regulert opp med 10 % som en gradvis tilnærming til gjengs leie. Det samme skjedde i 2015 og 2016. Saksdokumentene redegjør for at i 2017/2018 ble omlag 175 boliger taksert av 3 uavhengige takstmenn. Formålet med takseringene var å kvalitetssikre grunnlaget for prisfastsettingen, slik at leietakerne betaler korrekt leie. Tidligere leie hadde hatt elementer av historiske leiepriser, og en rekke leietakere hadde i realiteten boutgifter subsidiert av kommunen. Det fremgår av saken at alle nye husleieavtaler skal inngås til oppdatert pris.

Under budsjettbehandlingen i sak 169/19 vedtok bystyret følgende verbalvedtak: «Kommunedirektøren bes om å utrede alternativer til gjengs leie for kommunale utleieboliger. Tidligere fikk husleiereguleringen

i hovedsak minimal betydning for leietakere fordi økte utgifter ble kompensert av økt bostøtte for inntektssvake grupper. Bostøtteordningen er svekket og kommunens politikk har fått økt betydning for våre leietakere». Dette vedtaket ble fulgt opp i sak 98/21 hvor bystyret vedtok:

1. *Gjengs leie videreføres som husleiemodell for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune.*
2. *I forbindelse med utarbeidelse av Boligsosialplan, utredes det grundig i forhold til ulike alternativer og økonomiske konsekvenser for de ulike modeller som finnes når det gjelder innkreving av leie i kommunale boliger ( f. eks. Wien-modellen, Oslo- modellen osv.) Administrasjonen legger resultatene frem for bystyret, og det fattes et endelig vedtak for innkreving av kommunal leie innen februar 22.*
3. *Punkt 3. Bystyret ber administrasjonen rette en bekymring til departementet vedrørende at den statlige bostøtten ikke treffer godt nok.*

En gjennomgang av bystyreprotokoller frem til og med bystyrets møte 9. februar 2023 viser at det ikke er lagt frem en egen sak i tråd med vedtakets pkt. 2.

Virksomhetsleder opplyser at nye leiekontrakter inngås til gjengs leie. Han gir uttrykk for at det er utfordringer knyttet til denne praksisen, da gjengs leie kan bli høy, spesielt knyttet til større eneboliger.

Tjenestetildelingssjefen er av den oppfatning at kommunens husleiesatser er basert på prinsippet om gjengs leie. Hun informerer videre om at tildelingskontoret har bistått enkeltpersoner som ikke får kommunal bolig med å leie på det private markedet. Dette har tildelingskontoret gjort over mange år. I denne forbindelsen fører tildelingskontoret statistikk over prisene på det private utleiemarkedet. Hun forteller at det kan se ut som om det som defineres som gjengs leie ikke samsvarer med markedsleien. Tildelingskontoret mener å ha erfart at gjengs leie ofte ligger over markedsleie.

### **6.2.3 Husleieavtale**

Revisjonen har fått oversendt og har kontrollert dokumentet «Leiekontrakt for bolig». Slik revisjonen forstår det er dette å anse som en standard leiekontrakt for kommunale utleieboliger.

Av leiekontrakten fremgår det at kontrakten er tidsbestemt. Det skal i kontrakten angis tidspunktet kontrakten gjelder fra, og det tidspunktet den opphører uten oppsigelse. Gjensidig oppsigelsestid er satt til 1 måned.

Det fremgår av leiekontrakten hva husleien er per måned. Det er også nedfelt i kontrakten at husleien skal betales den 20. hver måned, og at denne innbetalingen gjelder for inneværende måned. Det fremgår også av kontrakten at leietaker selv betaler for strøm, enten ved selv å tegne strømabonnement eller ved at utleier tegner strømabonnement på leietakers vegne.

I leiekontraktens pkt. 5 fremkommer utleiers plikter i forbindelse med å stille boligen til leietakers disposisjon, samt utleiers plikter med hensyn til vedlikehold. Når det gjelder vedlikehold har utleier ansvar for alt utvendig bygningsmessig vedlikehold. I tillegg til dette har utleier ansvar for vedlikehold og eventuell utskiftning av varmtvannsberedere og filterskift i de boliger der ventilasjonsanlegg krever dette. Utleier skal overlevere boligen ryddet, rengjort og i vanlig god stand. Dersom boligen ikke er i den stand som følger av leiekontrakt eller husleielov, må leietaker melde fra i rimelig tid. Gjøres ikke dette kan leietaker miste retten til å gjøre manglene gjeldende.

Leietakers vedlikeholdsplikt fremkommer i pkt. 6 i kontrakten. Her stadfestes det at leietaker har ansvaret for fullt innvendig vedlikehold. Det innebærer for eksempel å vedlikeholde og fornye gulvbelegg, maling, tapet, innvendige dører, samt alle installasjoner, utstyr og gjenstander som boligen er utleid med. Leietaker har også ansvar for vedlikehold av den innvendige del av dør til balkong, terrasse og veranda. Vedlikehold skal være forsvarlig utført. Leietaker er også pliktig til å skifte lyspærer, sikringer, batteri i brannvarsler, og liknende forbruksmateriell, og om nødvendig skifte ut glassruter, kraner, brytere, kontakter, og låser med nøkler. Dersom det skal gjøres fornyelser og/eller utskiftninger i boligen skal dette være godkjent av utleier og fagmessig utført. Leietaker er også pliktig til å delta på dugnad, der dette følger av borettslagets vedtekter. Leiekontrakten slår også fast at leietaker plikter å erstatte skade på boligen som følge av innbrudd eller hærverk.

Under overskriften *Leietakers øvrige plikter* står det at leietaker plikter å behandle boligen med tilbørlig aktsomhet. Det er ikke tillatt med noen form for næringsaktivitet fra boligen. Det påligger også leietaker å følge de til enhver tid gjeldende husordensregler. Husordensreglene er en del av leiekontrakten. Leietaker skal straks gi beskjed til utleier om skade eller forhold som kan føre til skade på boligen og som krever umiddelbar utbedring. Andre skader plikter leietaker å gi beskjed om innen rimelig tid. Leietaker plikter å erstatte all skade forårsaket av leietaker, medlemmer av husstanden, eller andre leietaker har gitt adgang til boligen.

Når det gjelder oppsigelse av leiekontrakten så skal leietakers oppsigelse skje skriftlig eller muntlig direkte til utleier. En muntlig oppsigelse skal dokumenteres av kommunen. Dersom kommunen som utleier sier opp leiekontrakten, så stadfester leiekontrakten at oppsigelsen skal være saklig begrunnet og skriftliggjort. I den skriftlige oppsigelsen skal det opplyses om at leietaker kan protestere skriftlig innen en måned etter at oppsigelsen er mottatt.

Leiekontraktens punkt 10 er en utkastelsesklausul som kan komme til anvendelse ved avtalebrudd fra leietakers side. I dette punktet vedtar leietaker at tvangsfravikelse, dvs. utkastelse kan kreves når vilkårene for utkastelse i leiekontrakten er oppfylt.

Ved leieforholdets slutt, skal leietaker stille boligen med tilbehør til utleiers disposisjon. Overleveringen er gjennomført når utleier har fått nøkler og ellers uhindret adkomst til boligen. Boligen skal være ryddet, rengjort og i samme stand som da leietaker overtok, bortsett fra forringelse som følge av elde, normal slitasje og mangler som utleier er ansvarlig for å utbedre, jf. leiekontraktens punkt 11.

Virksomhetsleder har opplyst revisjonen om at det inngås 3-årige husleiekontrakter. Dette er et hensiktsmessig tidsperspektiv på husleiekontraktene blant annet med tanke på å vurdere med tanke på å vurdere om leietakerens økonomiske har endret seg, for eksempel gjennom at man er gått ut i arbeid og gjennom dette kanskje er i stand til å finansiere egen bolig.

#### 6.2.4 Varsel om husleieendring

I leiekontraktens punkt 14 er det bestemt at husleien årlig reguleres i henhold til endringer i konsumprisindeksen. Revisjonen har fått opplyst at det ikke sendes noe varsel om indeksregulering av husleien utover den bestemmelsen som er nedfelt i husleiekontrakten. Dette begrunnes i følgende fra forarbeidene til husleieloven<sup>29</sup>:

«Endelig framgår det av bokstav c at endringen tidligst kan settes i verk 30 dager etter at det er framsatt skriftlig krav om justering. Formålet med det skriftlige varsel er å gi den annen part en orientering om den kommende endringen. Kravet må fremsettes skriftlig, men forøvrig stilles

---

<sup>29</sup> NOU 1993: 4, s. 133

ikke bestemte krav til form eller innhold. Det er ikke nødvendig at varselet inneholder eksakte opplysninger om hvor betydelig endringen er. Bestemmelsen inneholder ingen lengstefrist for varsling, og det kan derfor godtas at partene i leieavtalen inntar bestemmelser om leiejustering i samsvar med reglene her. Inneholder avtalen slike bestemmelser, er det ikke nødvendig med særskilt varsel i tillegg. Justeringen skjer i så tilfelle automatisk».

### 6.2.5 Krav om depositum/garanti

Revisjonen har fått opplyst at det ikke kreves depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger. Det fremstår som uklart om det er gjort konkrete vedtak, administrativt eller politisk vedrørende depositum eller annen form for garantistillelse.

En av saksbehandlerne revisjonen intervjuet peker på at Fredrikstad kommune ville hatt lavere tapte inntekter knyttet til tomgang dersom man hadde et depositum eller en garanti å trekke veksler på. Denne saksbehandleren har ikke kjennskap til hvorfor det ikke er krav om depositum eller garanti.

Heller ikke virksomhetsleder boligbygg har kjennskap til hvorfor Fredrikstad kommune ikke krever depositum eller garanti. Virksomhetsleder gir uttrykk for at det hadde vært hensiktsmessig å ha de midlene tilgjengelig ved behov. Han peker dog på at leietakere av kommunale utleieboliger ofte er vanskeligstilte med lav betalingsevne. Konsekvensen av dette er at det uansett er kommunen som må ta kostnaden, hevder virksomhetsleder.

Direktør teknisk drift sier at Fredrikstad kommune har valgt å ikke kreve depositum. Dette i likhet med noen andre kommuner som heller ikke krever depositum, for eksempel Oslo kommune og Kristiansand kommune. Dette er begrunnet i sosiale forhold. Direktør teknisk drift har ikke funnet dokumentasjon på at dette er politisk besluttet.

### 6.2.6 Systemer for oppfølging av leieforhold

Etatssjefen har opplyst revisjonen om at det ikke er noen systematisk oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene (med unntak av at kommunen skifter batterier i røykvarslerer), så sant avtalt husleie blir innbetalt i henhold til husleiekontrakten. Hvis husleia ikke betales så følges dette opp etter fastsatte rutiner. Skulle andre utfordringer oppstå, for eksempel brudd på ordensregler eller lignende, vil også dette følges opp etter vedtatte rutiner og prosedyrer. I forhold til det sistnevnte har revisjonen har fått oversendt rutiner og prosedyrer som er i bruk hos boligbygg. Eksempler på dette er prosedyre for behandling av mottatte klager og prosedyre for anmeldelse av skadeverk.

Virksomhetsleder bekrefter at det er kontraktsmøtet som er det primære møtepunktet med leietakerne og deretter eventuelle møter hvert tredje år for å fornye leiekontrakten. I denne forbindelsen opplyser også virksomhetsleder at boligbygg har god kontroll på når den enkelte leieavtale har avtalt utløp. Dette er viktig fordi kommunen ikke ønsker at leiekontraktene skal gå fra å være tidsbestemte (3 års løpetid) til tidsubestemte leiekontrakter. Revisjonen har også fått oversendt, og har kontrollert, prosedyre for kontraktsmøte.

I forbindelse med revisjonens kontroll har revisjonen fått oversendt et utkast til prosedyren «Oppfølgingsavtale for leietaker i kommunal bolig». Dette er i henhold til utkastet ment å være en frivillig avtale mellom leietaker, tjenesteutøver, tildelingskontoret og boligbygg, som skal fremme bomestring hos den enkelte leietaker og forhindre fravikelse fra boligen.

## 6.3 Vurderinger

### 6.3.1 Omløpshastighet og tomgangsleie

Revisjonens kontroll har vist at den gjennomsnittlige tomgangsperioden, målt i dager, har økt i perioden 2019–2022. I begynnelsen av perioden var gjennomsnittlig tomgangsperiode på 137 dager ved leietakerskifter. I 2022 hadde gjennomsnittlig tomgangsperiode steget til 147 dager. Dette gir en økning gjennom perioden på 22,5 %. I 2019 ble tomgangstapet beregnet til å være på 6,14 millioner kroner, stigende til 6,5 millioner kroner i 2022.

Revisjonen ser at det alltid vil ta noe tid fra en leietaker av kommunal bolig flytter ut, til en ny leietaker kan flytte inn. Planlegging, prosjektledelse, oppussing og klargjøring av leilighet, vedtak om tildeling av kommunal bolig, samt kontraktsinngåelse er hver for seg prosesser som nødvendigvis vil ta noe tid. Revisjonen ser også at det i enkelte saker kan oppstå forhold som ligger utenfor kommunens kontroll, og som kan få som konsekvens at en leilighet blir stående ledig over lengre perioder enn det som er ønskelig. Et eksempel på dette kan være i forbindelse med dødsbo hvor det kan ta tid før kommunen får frigjort boligen, eller at potensielle leietakere takker nei til leiligheten som fører til at tildelingsprosessen må starte på nytt.

Revisjonen vil likevel peke på at tendensen er at tomgangsleien har økt i perioden 2019–2022. Dette vurderer revisjonen som uheldig. Med bakgrunn i dette anbefaler revisjonen at virksomhet boligbygg vurderer om rutiner, prosedyrer og nødvendig arbeidsprosesser er optimalisert for effektiv gjennomføring av leietakerskifter. Revisjonen viser i denne sammenheng til at ett av intervjuobjektene ga uttrykk for at klarere retningslinjer rundt innflyttingstidspunkt, med en tidsfrist for innflytting nedfelt i vedtaket om tildeling av kommunal utleiebolig, ville bidratt til å redusere tomgang. Det er også blitt pekt på at ansatte i virksomhet boligbygg, som har stått for planlegging, prosjektledelse og klargjøring ikke må frakobles arbeidet med det enkelte utleieobjekt før boligen er ferdigmeldt og klar for ny leietaker. Tett involvering fra disse ansatte gjennom hele prosessen vil også kunne redusere antall dager med tomgang.

Revisjonen vurderer det som positivt at Fredrikstad kommune deltar i et arbeid for å utarbeide felles beregningsmodell for tomgangsleie. Revisjonen er av den oppfatning at gode, sammenlignbare grunnlagsdata fra tilsvarende kommuner vil være viktige styringsverktøy i arbeidet med å stabilisere tomgangsleien på et ønskelig, realistisk og akseptabelt nivå.

### 6.3.2 Gjengs leie

Basert på de kontrollhandlinger revisjonen har gjennomført er det revisjonens syn at nye leiekontrakter for kommunale utleieboliger inngås til gjengs leie i tråd med kommunestyrets vedtak, senest i sak 98/21 hvor bystyret vedtok at gjengs leie skulle videreføres som husleiemodell for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune.

### 6.3.3 Husleieavtale

Basert på en gjennomgang av standard husleiekontrakt for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune er revisjonen av den oppfatning at partenes plikter i leietiden, jf. husleielovens §§ 5-1 – 5-8, fremkommer av husleieavtalen.

### 6.3.4 Varsel om husleieendring

Revisjonens kontroll har vist at standard leiekontrakt for kommunale utleieboliger inneholder en bestemmelse om at husleien årlig reguleres i henhold til endringer i konsumprisindeksen. Dersom leieforholdet har vart i minst to år og seks måneder, uten annen leieregulering enn konsumprisindeksen, kan begge



parter uten oppsigelse kreve at husleien blir satt til gjengs leie. Tilpasning av leien til gjengs leie kan iverksettes 6 måneder etter skriftlig varsel og tidligst ett år etter siste endring av husleien.

Det gis ingen ytterligere varsel om indeksregulert husleieendring utover det som fremkommer i husleiekontraktens punkt 14.

Revisjonens ser at det fra administrasjonens side kan være hensiktsmessig å innta en bestemmelse om automatisk indeksregulering av husleien i leiekontrakten, i og med at en slik automatisert husleiejustering frigjør tid og ressurser til annen saksbehandling. Leietakerne i kommunale utleieboliger ofte er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er en gruppe leietakere som kan ha utfordringer med se konsekvensene og rekkevidden av inngåtte leieavtaler. Revisjonen anbefaler derfor Fredrikstad kommune å vurdere om praksisen med automatisk indeksregulering av husleiesatsene, uten ytterligere varsling, er det beste alternativet sett fra et bruker/leietakerperspektiv.

### **6.3.5 Krav om depositum/garanti**

Revisjonens kontroll har vist at det ikke kreves depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger. Det er ikke fremlagt dokumentasjon som viser at det er gjort konkrete vedtak, administrativt eller politisk vedrørende depositum eller annen form for garantistillelse.

Revisjonen ser at leietakere av kommunale utleieboliger ofte er vanskeligstilte med lav betalingsevne. Denne gruppen av leietakere må likevel stille garanti dersom de søker å leie bolig i det private markedet. I og med at Fredrikstad kommune har valgt å forvalte sine utleieboliger som en privat aktør, mener revisjonen at Fredrikstad kommune bør vurdere å opptre som en privat aktør også i kravet om depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt.

Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å vurdere om man skal kreve depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger. Etter revisjonens syn vil en slik ordning legge til rette for at finnes økonomiske midler til gjennomføring av mindre reparasjoner ved skifte av leietaker. Revisjonen viser i denne sammenheng til at en av rådgiverne revisjonen intervjuet var av den oppfatning Fredrikstad kommune ville hatt lavere tapte inntekter knyttet til tomgang dersom man hadde et depositum eller en garanti å trekke vekslers på. Også virksomhetsleder boligbygg har gitt uttrykk for at det hadde vært hensiktsmessig å ha de midlene tilgjengelig ved behov.

### **6.3.6 Systemer for oppfølging av leieforhold**

Revisjonens kontroll har vist at det per nå ikke er noen systematisk oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene (med unntak av at kommunen skifter batterier i røykvarslere), så sant avtalt husleie blir innbetalt i henhold til husleiekontrakten. Skulle det oppstå brudd på ordensregler eller lignende følges dette opp etter vedtatte rutiner og prosedyrer.

Revisjonen vurderer det som positivt at det er igangsatt et arbeid med en prosedyre kalt «Oppfølgingsavtale for leietaker i kommunal bolig». Dette er ment å være en frivillig avtale mellom leietaker, tjenestetøver, tildelingskontoret og boligbygg. Avtalen skal fremme bomestring hos den enkelte leietaker og forhindre fravikelse fra boligen. Når kommunen har igangsatt arbeidet med en slik oppfølgingsavtale forstår revisjonen at kommunen er av den oppfatning det er behov for en tettere oppfølging av enkelte av kommunens leietakere. Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å ferdigstille og implementere oppfølgingsavtale for leietakere i kommunal bolig.

## 6.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at kommunens forvaltning av utleieboliger ikke fullt ut samsvarer med god ressursutnyttelse. Dette viser seg for eksempel ved at tomgangsleien har økt i perioden 2019–2022. Revisjonen anbefaler at det vurderes om rutiner og arbeidsprosesser er optimalisert for effektiv gjennomføring av leietakerskifter. Revisjonen er av den oppfatning at nye leiekontrakter for kommunale utleieboliger inngås til gjengs leie i tråd med kommunestyrets vedtak.

Revisjonen konkluderer videre med at partenes plikter i leietiden, jf. husleielovens §§ 5-1 – 5-8, fremkommer av husleieavtalen. Revisjonens kontroll har vist at standard leiekontrakt for kommunale utleieboliger inneholder en bestemmelse om at husleien årlig reguleres i henhold til endringer i konsumprisindeksen. Det gis ingen ytterligere varsel om indeksregulert husleieendring utover det som fremkommer i husleiekontrakten. Revisjonen anbefaler derfor Fredrikstad kommune å vurdere om praksisen med automatisk indeksregulering av husleiesatsene, uten ytterligere varsling, er det beste alternativet sett fra et bruker/leietakerperspektiv.

Revisjonen merker seg at det ikke kreves depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger. I og med at Fredrikstad kommune har valgt å forvalte sine utleieboliger som en privat aktør, mener revisjonen at Fredrikstad kommune bør vurdere å opptre som en privat aktør også i kravet om depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt.

Revisjonen konkluderer med at det per nå ikke gjennomføres noen systematisk oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene. Revisjonen anbefaler Fredrikstad kommune å ferdigstille og implementere oppfølgingsavtale for leietakere i kommunal bolig.

Basert på våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør:

- vurdere om rutiner og arbeidsprosesser er optimalisert for effektiv gjennomføring av leietakerskifter.
- vurdere om praksisen med automatisk indeksregulering av husleiesatsene, uten ytterligere varsling, er det beste alternativet sett fra et bruker/leietakerperspektiv.
- vurdere om man skal kreve depositum eller annen form for garanti ved inngåelse av leiekontrakt for kommunale utleieboliger.
- ferdigstille og implementere oppfølgingsavtale for leietakere i kommunal bolig.

## 7 KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)
- Lov om husleieavtaler (husleieloven), §§ 4.2 og 12.2
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), § 15
- Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (R 35 – 00)
- NOU 2004: 22 Velholdte bygg gir mer til alle
- Alle trenger et trygt hjem – Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)
- Veiviseren.no – for bolig og tjenesteområdet (<https://www.veiviseren.no/>)

### Dokumentasjon fra Fredrikstad kommune

- Årsmelding 2021 – Brukerombudet i Fredrikstad
- Boligsosial handlingsplan 2014–2017 – Fredrikstad kommune
- Diverse prosedyrer og retningslinjer
- Fredrikstad Brannbok internkontroll - eksempel på branntilsyn
- Husordensregler for kommunale utleieboliger
- Kommunedelplan for bolig – Boligpolitiskplan for Fredrikstad kommune
- Leve mitt liv - Plan for livslange tjenester m. m 2021 –2028 Fredrikstad kommune
- Levekårskartlegging 2022 – Fredrikstad kommune
- Organisasjonskart Boligbygg per 270223
- Plan for brannsikkerhet for risikoutsatte grupper 2019
- Plan for bosetting og integrering av flyktninger – Fredrikstad kommune
- Plan for psykisk helse og rusmestring 2020–2027, Fredrikstad kommune
- Referat fra behandling av klagesaker 2019–2022
- Risikovurdering ved svikt i branntekniske installasjoner 2020
- Risikovurdering Etat bolig og eiendom (utkast)
- Strategi for Leve hele livet - Fredrikstad kommune
- Strategi for verdibevarende forvaltning - Fredrikstad kommune
- Virksomhetsplan Boligbygg 2019
- Virksomhetsplan Boligbygg 2023 (Utkast)
- PS 20-22 bystyret 10.02.2022 - Spørsmål til ordfører vedrørende botilbudet til rusavhengige - ordførerens svar
- PS 98-21 Gjengsleie kommunale boliger – møtebok
- Årsmelding 2021 - Brukerombudet i Fredrikstad
- Årsrapport 2021 - Fredrikstad kommune
- Årsrapport 2021 - seksjon helse og velferd Fredrikstad kommune
- Revidert budsjett / 1. tertialrapport 2022
- Revidert budsjett/2. tertial rapport 2022
- Månedrapport til formannskapet for januar 2022, PS 26/22, 03.03.22
- Månedrapport til formannskapet for mars 2022, PS 76/22, 19.05.22
- Månedrapport til formannskapet for mai 2022, PS 123/22, 23.06.22
- Månedrapport til formannskapet for juli 2022, PS 132/22, 08.09.22
- Månedrapport til formannskapet for september 2022, PS 187/22, 03.11.22
- Månedrapport til formannskapet for oktober 2022, PS 205/22, 24.11.2022
- Månedrapport til teknisk utvalg november 2021, PS 8/22, 26.01.22
- Månedrapport til teknisk utvalg januar 2022, PS 20/22, 09.03.22
- Månedrapport til teknisk utvalg februar 2022, PS 31/22, 20.04.22
- Månedrapport til teknisk utvalg mars 2022, PS 42/22, 08.06.22

- Månedrapport til teknisk utvalg mai 2022, PS 52/22, 31.08.22
- Månedrapport til teknisk utvalg juni og juli 2022, PS62/22, 28.09.22
- Månedrapport til teknisk utvalg september 2022, PS 79/22, 14.12.22
- Månedrapport til teknisk utvalg oktober 2022, PS 80/22, 14.12.22

## 8 VEDLEGG

### 8.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med anbefalinger for god praksis i blant annet NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren og KS-veilederen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte». Revisjonen har også basert seg på kommunens egne vedtak i forbindelse med utledning av revisjonskriterier.

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om husleieavtaler (husleieloven)
- NOU 2004: 22 Velholdte bygninger gir mer til alle – Om eiendomsforvaltning i kommunesektoren
- KS' rapport – Vedlikehold i kommunesektoren – fra frafall til forbilde
- KS – Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold – En veileder for rådmenn og folkevalgte – ferdigstilt i 2009
- Kommunale vedtak

#### Problemstilling 1

##### Er det fastsatt overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunale utleieboliger?

Det er omlag 1100 boliger som leies ut av Fredrikstad kommune, hvor ca. 400 er ordinære utleieboliger for vanskeligstilte og resten er omsorgsboliger. Med vanskeligstilte menes gjerne personer som har problemer med å skaffe seg bolig på det private markedet, på grunn av økonomiske, helsemessige eller sosiale forhold.

Et sted å bo er grunnleggende for å kunne fungere i dagens samfunn. Kommunen skal, ved hjelp av de kommunale boligene, tilby en trygg bosituasjon for de med lav inntekt/økonomi eller de med et hjelpe- og oppfølgingsbehov. Dette er gjerne personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg en bolig eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd.

De kommunale utleieboligene skal dekke et grunnleggende nøkternt boligbehov hos leietakerne. Boligene skal ha tilfredsstillende standard og utrustning, i tillegg til å være sikre. Bestemmelsene i husleieloven legges til grunn for de leieavtaler kommunen tilbyr leietakere av kommunale utleieboliger.

I henhold til NOU 2004: 22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» bør eiendomsforvaltningen ta utgangspunkt i rollene som eier, forvalter og bruker av eiendommen. Disse rollene har ulike funksjoner og ulikt ansvar i forhold til eiendommen, i forhold til hverandre og i forhold til omgivelsene. Kommunenes eiendommer er som regel anskaffet med spesielle formål for øye. Eierrollen og det ansvaret som følger med det å være eier, har derfor lett for å komme i bakgrunnen. Eieransvaret omfatter økonomisk og rettslig ansvar overfor eiendommens kreditorer, de långivere og leverandører av varer og tjenester som eiendommen er avhengig av, offentlige myndigheter, naboer og andre i henhold til inngåtte avtaler, norsk lov og sedvane. Forvalterrollen omfatter å forestå løpende drift og vedlikehold av bygningen så langt dette er eierens (og ikke brukers) ansvar.

Forholdet mellom kommunens ulike organer som ivaretar rollene som eier, forvalter og eventuelt bruker, kan organiseres som en integrert organisasjon, hvor funksjoner og ansvar fordeles og styres etter vanlige administrative prinsipper. En slik integrert organisasjon byr både på fordeler og ulemper i forhold til en mer markedsorientert modell, hvor brukersiden gis en rolle som bestiller, og eier- og forvaltersiden

får rollen som utfører eller leverandør av lokaler og driftstjenester. Dette skjer for eksempel når eiendomsforvaltningen og eventuelt brukerne organiseres som mer eller mindre selvstendige resultatenheter.

God eiendomsforvaltning kan defineres som det å gi brukerne gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. I tillegg til brukerne har også eieren og samfunnet sterke interesser knyttet til eiendomsforvaltningen som må ivaretas når man skal vurdere hva som er god eiendomsforvaltning. De samfunnsmessige interessene som er knyttet til eiendomsforvaltningen, gjelder blant annet miljøhensyn, helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, kulturarv, estetikk, god økonomisk forvaltning av samfunnets ressurser og tilstrekkelig kvalitet på offentlig tjenesteyting som er tilgjengelig for alle brukere.

Eierens interesser omfatter det å ivareta og utvikle realverdiene i eiendommen. Dette kan oppnås ved å ha tilfredse, betalingsdyktige leietakere og effektiv forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bruksverdiene i eiendommen. Eieren vil også måtte ivareta lov- og forskriftskrav som påligger eieren, og ivareta både samfunnsmessige interesser og brukernes interesser, slik at eierens og eiendommens omdømme og forhold til disse interessentene kan bidra til at eieren når sine egne mål for eiendommen.

I henhold til NOU 2004: 22 «Velholdte bygninger gir mer til alle» er et av kriteriene for god offentlig eiendomsforvaltning, i dette tilfellet forvaltning av kommunale utleieboliger, at det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Disse overordnede målsettingene bør omfatte målsettinger om å tilfredsstille prioriterte brukerbehov, effektiv arealutnyttelse, verdibevarende vedlikehold, kostnadseffektiv eiendomsforvaltning, målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter og hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen. I tillegg til dette bør de overordnede målsettingene fastsette de riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens karakter.

I publikasjonen «Bedre eiendomsforvaltning og vedlikehold - En veileder for folkevalgte og rådmenn» peker KS på at forvaltningen mange steder preges av «brannslukking og skippertak». Dette kan føre til at den økonomiske og politiske handlefriheten reduseres og ødelegges. Mye tyder derfor på at mange kommuner har ett uutnyttet forbedringspotensial i sin eiendomsforvaltning. Det pekes videre på at et viktig kjennetegn ved kommuner som lykkes med å etablere en god og hensiktsmessig eiendomsforvaltning er at det blir etablert god kommunikasjon mellom kommunestyret som folkevalgt eier, formannskapet som operativ eier og eiendomsforvalteren. Det vil si at eiendomsforvalteren får anledning til å rapportere om tilstand, utfordringer og muligheter knyttet til eiendommene og at kommunens politiske ledelse representert ved f.eks. kommunestyret eller formannskapet etterspør regelmessige tilbakemeldinger knyttet til eiendommenes tilstand.

Med bakgrunn i utredningen ovenfor har revisjonen definert følgende revisjonskriterier:

- Det bør foreligge overordnede politiske mål for forvaltningen av kommunens utleieboliger.
- De økonomiske rammebetingelsene for den kommunale boligforvaltningen bør tilpasses kommunens overordnede målsetting for forvaltningen av boligene.

## **Problemstilling 2**

### **Er det etablert systemer for rasjonell og effektiv forvaltning av utleieboligene?**

Kommunal drift skal være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig, jf. kommuneloven § 1-1 (2). I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår det at:

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»

For at kommunedirektøren skal kunne ivareta sitt ansvar etter bestemmelsen, vil det være en forutsetning at nødvendig internkontroll er etablert innenfor alle deler av den kommunale forvaltningen, også i forhold til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens utleieboliger. Internkontroll vil være et viktig element for å sikre rasjonell og effektiv forvaltning av kommunens utleieboliger.

I 2008 ble det på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse med en omfattende kartlegging av kommunale bygninger. På oppdrag fra KS utarbeidet MultiConsult og PriceWaterhouseCooper i 2008 en rapport kalt «Vedlikehold i kommunesektoren – Fra forfall til forbilde». Fokus for undersøkelsen var å se på konsekvenser ved situasjonen, men også hvordan man kan komme på rett spor i den videre forvaltningen av bygningsmassen. Faktorene som trekkes frem anses som viktige elementer i internkontrollen knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av kommunal eiendomsmasse, herunder også kommunalt eide utleieboliger.

Rapporten pekte på flere faktorer for å bedre arbeidet:

- Strategiske vedlikeholdsprosesser  
Kommunen bør ha etablert rutiner og systemer for analyse av nåværende og fremtidige vedlikeholdsbehov. Analysene bør legge til rette for å vurdere på hvilket tidspunkt man skal prioritere vedlikehold på de ulike byggene ut i fra tjenesteområde, tilstandsgrad og funksjonsnivå.
- Eiendomsstrategi  
Kommunen bør ha etablert en helhetlig eiendomsstrategi som kan legge premisser for alt vedlikehold i kommunen. Strategien bør ta utgangspunkt i og utledes av kommunens øvrige styringsdokumenter. For å sikre etterlevelse er det vesentlig at strategien er kommunisert og implementert både på politisk, administrativt og operativt nivå.
- Rolle- og ansvarsfordeling  
Kommunen bør ha etablert en tydelig rolle og ansvarsfordeling mellom politisk, administrativt og operativt nivå. Eiendomsforvaltning bør løftes opp på øverste administrative nivå for å synliggjøre og inkludere vedlikeholdsarbeidet i overordnet planarbeid og sikre tilstrekkelig prioritet.
- Operative vedlikeholdsprosesser  
Kommunen bør ha etablerte rutiner og systemer for å sikre at det operative vedlikeholdet gjennomføres hensiktsmessig, for eksempel oversikter over vedlikeholdsforpliktelser fremover og bruk av elektroniske systemer som e-handel.
- Oppfølging av måloppnåelse  
Kommunen bør ha etablert systemer og rutiner for å følge opp og evaluere mål og måleparametere for vedlikeholdsarbeidet.
- Informasjonsutveksling

Det er avgjørende at det er etablert systemer som sikrer at gode og tilstrekkelig styringsdata utveksles mellom de ulike nivåene i administrasjonen, samt opp til politisk nivå.

- **Kompetanse og kapasitet**

Det er avgjørende at de ulike rollene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunen bør etablere systemer og rutiner for kompetanseutvikling. Kommunen bør ha en plan for hvordan de skal beholde og tiltrekke seg ansatte til vedlikeholdsfunksjonen, samt planer som avdekker ønsket behov og hvordan avviket mellom faktisk og ønsket kompetanse skal dekkes. Kommunen bør sikre at politisk nivå også har tilstrekkelig kompetanse om eiendomsforvaltning, herunder også tilstrekkelig styringsinformasjon til å fatte forsvarlige beslutninger.

Med bakgrunn i utredningen ovenfor har revisjonen definert følgende revisjonskriterier:

- Kommunens eiendomsstrategi bør legge premissene for arbeidet med kommunens utleieboliger.
- Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale utleieboliger bør bygge på strategiske analyser og prioriteringer.
- Det bør være etablert et rasjonelt system for planlegging, styring og drift av kommunens utleieboliger.
- Kommunen bør ha etablert hensiktsmessige systemer og rutiner for det operative vedlikeholdsarbeidet tilknyttet kommunale utleieboliger.
- Kommunen bør følge opp at vedlikeholdsarbeidet skjer i tråd med strategi og målsettinger.
- Kommunen bør ha ROS-analyser vedrørende forvaltningen av kommunens utleieboliger.
- Det bør være etablert systemer for informasjonshåndtering mellom eier og brukere, som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt, håndtert og fulgt opp.
- Det bør foreligge planer som viser hvilke bygg og eiendommer som prioriteres med hensyn til nødvendige vedlikeholdsoppgaver.
- Gode og tilstrekkelige styringsdata bør kommuniseres i lederlinjen til øverste administrative nivå og med politisk nivå.
- Kompetanse og kapasitet bør sikres for alle som har en rolle i arbeidet med kommunens eiendomsforvaltning.

### **Problemstilling 3**

#### **Drives kommunens forvaltning av utleieboliger i samsvar med god ressursutnyttelse?**

God ressursutnyttelse forutsetter høy omløpshastighet og lav tomgangsleie. Høy omløpshastighet betyr i denne sammenheng at tiden en bolig står tom er så kort som mulig. Dette fører på sin side til at tomgangsleien også blir lav, i og med at kommunen som utleier reduserer inntektstapet man kan få ved at kommunale utleieboliger blir stående tomme.

I og med at kommunen står som utleier av kommunalt eide boliger vil husleieloven være en sentral kilde for utledning av revisjonskriterier. Husleieloven regulerer rettsforholdet mellom leietaker og utleier og har blant annet bestemmelser om økning i leien og regler for oppsigelse av husleieavtaler.

Av husleielovens § 4-1 fremgår det at det ikke kan avtales en husleie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås ved ny utleie av lignende husrom på avtaletidspunktet. Videre fremkommer det i husleieloven § 3-1 at leien skal fastsettes til et bestemt beløp. Det kan avtales at utleierens utgifter ved forbruk av elektrisitet og brensel skal fordeles forholdsmessig mellom brukerne av eiendommen, jf. § 3-4. Det samme gjelder utleierens utgifter til vann og avløp når disse utgiftene skal betales etter målt



forbruk. Det er en forutsetning at dette er tatt inn i leieavtalen – er det ikke det kan ikke utleier fordele disse kostnadene på leietakerne.

Husleien kan indeksreguleres uten oppsigelse av leieforholdet forutsatt at endringen ikke er større enn endringen i konsumprisindeksen i tiden etter siste leiefastsetting. Endringen kan tidligst settes i verk ett år etter at siste leiefastsetting ble satt i verk, og den annen part må gis skriftlig varsel med minst én måneds frist før endringen kan settes i verk, jf. husleielovens § 4-2.

Bystyret vedtok i sak 98/21 at gjengs leie videreføres som husleiemodell for kommunale utleieboliger i Fredrikstad kommune. Gjengs leie er gjennomsnittet av leien i alle løpende leieforhold av lignende husrom på lignende vilkår. Både utleier, i dette tilfellet Fredrikstad kommune, og leietaker kan kreve gjengs regulering hvert tredje år. Dette er hjemlet i husleielovens § 4-3.

Om ikke annet er avtalt kan utleier kreve at leien betales forskuddsvis for hver måned eller annen avtalt betalingstermin. Det kan ikke avtales forskuddsbetaling for lengre tid enn én måned, jf. husleielovens § 3-2.

Utleier har anledning til å kreve depositum fra den som eier bolig. Dette depositumet skal fungere som en sikkerhet for skyldig leie, skader på husrommet og lignende. Depositumets størrelse begrenses opp til summen av seks måneders leie. Det kan avtales at depositumet skal endres i takt med endringer i leien, jf. husleielovens § 3-5. Det deponerte beløp skal settes på særskilt konto i leierens navn med vanlige rentevilkår i finansinstitusjon som har rett til å tilby slik tjeneste i Norge. Så lenge leieforholdet varer, kan ingen av partene disponere over beløpet på egen hånd. Leieren kan likevel kreve opptjente renter utbetalt fra finansinstitusjonen. Det kan også avtales at det stilles garanti (husleieloven § 3-6) som sikkerhet for skyldig leie, skade på bolig m.m. Garanti og eventuelt depositum, kan ikke i sum overstige summen av seks måneders leie.

Det fremkommer av husleielovens § 4-3 at dersom leieforholdet har vart i minst to år og seks måneder uten annen endring av leien enn den som kan kreves etter § 4-2, kan begge parter uten oppsigelse sette fram krav om at leien blir satt til gjengs leie.

En husleieavtale kan inngås for bestemt eller ubestemt tid, jf. husleielovens § 9-1. Er ikke opphørstidspunktet fastsatt i leieavtalen, er den tids-ubestemt.

En tidsbestemt leieavtale, opphører uten oppsigelse ved utløpet av den avtalte leietid. Ved utleie av bolig må utleieren skriftlig opplyse at leieavtalen ikke kan sies opp i den avtalte leietid, jf. § 9-2. Fortsetter leieforholdet i mer enn tre måneder etter utløpet av den avtalte leietid uten at utleieren skriftlig har oppfordret leieren til å flytte, er leieavtalen gått over til å være tids-ubestemt. Hovedregelen er at man ikke kan inngå tidsbestemt leieavtale for kortere tid enn tre år.

I henhold til husleieloven har utleier anledning til å si opp en tids-ubestemt leieavtale så lenge det foreligger saklig grunn for oppsigelsen. Husleielovens § 9-5 stiller krav til begrunnelse for oppsigelsen, det kan for eksempel dreie seg om at leier har misligholdt leieavtalen. Oppsigelsesfristen skal være tre måneder (§ 9-6) og oppsigelsen fra utleier skal være skriftlig (§ 9-7).

Ved opphør av leieforholdet skal leieren stille bolig til utleiers disposisjon i ryddet og rengjort stand. Bolig skal være i samme stand som ved leieforholdets begynnelse, sett bort i fra alminnelig slitasje jf. § 10-2. Overleveres boligen i dårligere stand enn det som kan begrunnes i alminnelig slitasje og elde kan utleieren kreve dekket nødvendige utgifter til utbedring. Kravet må være framsatt innen rimelig tid etter at utleieren burde ha oppdaget mangelen, jf. § 10-3.

Kommunal drift skal være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig, jf. kommuneloven § 1-1 (2). I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha en internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunen bør ha hensiktsmessige systemer og rutiner for oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha så høy omløpshastighet på utleieboligene som mulig.
- Kommunens tap av inntekter som følge av tomgangsleie bør være så lave som mulig.
- Kommunen bør ha oppdaterte husleiesatser basert på prinsippet om gjengs leie.
- Kommunen skal gi leietaker skriftlig varsel om indeksregulering av husleie med minst en måneds frist før endringen kan settes i verk.
- Partenes plikter (§§ 5-1 – 5-8), dvs. kommunen som utleier og leietaker, i utleietiden bør fremkomme av husleieavtalen.
- Kommunen bør stille krav om sikkerhet for skyldig leie, skader på husrom og lignende i form av depositum eller garanti.
- Kommunen bør ha hensiktsmessige systemer og rutiner for oppfølging av leieforholdene i de kommunale utleieboligene.



ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS

Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Deres referanse	Vår referanse	Klassering	Dato
	2022/28038-7-203848/2023-PALKLA	210	25.08.2023

### **Kommunedirektørens kommentarer til forvaltningsrevisjon Boligforvaltning – kommunale utleieboliger**

Det vises til høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport, datert 16. august 2023. Vi har følgende kommentarer:

Forvaltningsrevisjonen om boligforvaltning ser på sentrale forhold, hvor Fredrikstad kommune jobber langsiktig og systematisk. Kommunens boligforvaltning har stor betydning for mange innbyggere, hvorav flere lever i en sårbar livssituasjon.

Fredrikstad kommune leier ut anslagsvis 1100 kommunale boliger, og håndterer i snitt 150–200 leietakerskifter i året.

Boligmassen er svært sammensatt, og leietakerne har ulike årsaker til hvorfor de har behov for bistand til å skaffe seg bolig: Fra behov for bolig nær tjenester og personalbaser, behov for tilrettelagt / universelt utformet bolig og vanskelig økonomi, til sammensatte sosiale eller helsemessige utfordringer.

Mange av utfordringene som Fredrikstad kommune har innenfor boligeie og boligforvaltning, deles av svært mange kommuner. Fredrikstad kommune deltar i flere nettverk, og arbeider rutinemessig med forbedring av rutiner og løsninger.

Fredrikstad kommune har gode rutiner for forvaltningen av utleieboligene, herunder tilstandsvurderinger, drift, vedlikehold, utleie, med mer.

Kommunedirektøren vil peke på at kommunale boliger ikke er en lovpålagt oppgave, men et av mange verktøy som mange kommuner velger å bruke, for å løse den lovpålagte oppgaven «å bistå vanskeligstilte som faller utenfor på det ordinære boligmarkedet».

Andre aktuelle verktøy er for eksempel startlån, boligformidling på det private leiemarkedet, og boveiledning. Fredrikstad kommune har eksempelvis gjennom de siste årene gjennomført en stor økning i bruken av startlån.

Når kommunen eier og leier ut boliger, opptre vi som en privatrettslig aktør, og regelverket er av privatrettslig art; borettslags-/sameielov, nabolov, grunneieransvar og; den viktigste:

#### **Kvalitet og styring**

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad  
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no  
Telefon: 69 30 60 00 Org.nr: 940039541

Postadresse: Postboks 1405, 1602 FREDRIKSTAD  
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no  
Tlf. saksbeh.: 69 36 79 03 Bankkonto: 5122 05 77000

husleieloven. Dette regelverket gir kommunen rettigheter og plikter som en privat eier og avtalepart, og våre leietakere inngår privatrettslige avtaler med kommunen som huseier.

### **Ny boligplan**

En ny boligplan for Fredrikstad kommune er under utarbeidelse, for å dekke kommunens framtidige boligbehov og utfordringer. Planen skal legge grunnlaget for at Fredrikstad kommune på en effektiv måte kan gi god bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet.

Boligplanen skal blant annet ta for seg hvordan kommunen best kan framskaffe egnede utleieboliger for vanskeligstilte og forvalte de kommunalt disponerte utleieboligene.

Planen skal, ifølge planprogrammet, også beskrive ulike strategier for framskaffelse av utleieboliger til vanskeligstilte, og foreslå hvordan de ulike strategiene skal brukes. Det vil være et særlig fokus på hvordan kommunen kan sikre botrygghet for barnefamilier i de kommunale utleieboligene. Det vil også være et særlig fokus på hvordan tilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser (ROP) kan styrkes.

I boligplanarbeidet skal det også utarbeides en oppdatert oversikt over boligbehov, både det generelle, store bildet, og ned på enkelte tjenesteområder, redegjøres for den kommunale boligmassen (egnethet, standard og beliggenhet), og foreslås eventuelle tiltak for å sikre at kommunens utleieboliger er av god kvalitet og møter behovet til innbyggere som trenger bistand. Det skal i den sammenheng utarbeides en kartlegging av den kommunale boligmassen, herunder egnethet, standard og beliggenhet.

Planen skal også drøfte fastsettelsen av husleie i kommunale utleieboliger.

### **Organisasjonsgjennomgang i Fredrikstad kommune**

Kommunedirektøren arbeider for tiden med en gjennomgang av hele kommunens organisering, der blant annet organisering, kompetansebehov og finansiering av kommunens boligforvaltning er til vurdering.

I dette arbeidet inngår både kommunens lovpålagte tjenester til innbyggere som har leieavtale med kommunen, og kommunens tekniske og juridiske forvaltning av boligmassen. Dette tverrfaglige tjenesteområdet er i organisasjonsgjennomgangen identifisert som både svært viktig for å lykkes enda bedre med boligarbeidet framover, og som særlig komplisert og krevende å organisere og håndtere.

### **Utviklingsarbeid innen leietakerfokus**

For å styrke leietakeres rolle og medvirkning i boforholdet, har Fredrikstad kommune deltatt i «bo-indeksprosjektet», sammen med Leieboerforeningen, Husbanken med flere, etter modell fra Bærum kommune. Dette har gitt viktig kunnskap og erfaring til videre utviklingsarbeid.

### **Noen konkrete kommentarer**

#### Om boligforvaltningens sykefravær

Boligvirksomheten i Fredrikstad kommune har tradisjonelt hatt lavt sykefravær. Som en liten virksomhet, med ni ansatte, vil et eller to langtidsfravær i et bestemt år, gi store utslag på gjennomsnittet.

#### Om oppfølgingsavtaler

Husleieloven setter strenge grenser for hva kommunen gyldig kan innarbeide i en husleieavtale. I rapporten anbefaler revisjonen at man tar i bruk verktøyet «oppfølgingsavtaler» i større grad. Oppfølgingsavtaler er et helseoppfølgingsverktøy, som er en frivillig avtale, som vilkår for tildeling. Dette brukes bare unntaksvis, ved behov for helsefaglig tilsyn og oppfølging, og når alternativet er fravikelse eller å ikke kunne tildele

boligen. Husleieloven åpner ikke for at slike avtaler gyldig kan inngås på generelt grunnlag, med alle kommunens leietakere.

#### Om politikk og administrasjon

Rapportens konklusjoner går på noen områder langt i å anbefale politiske tiltak. Administrasjonens oppgave, forankret i kommuneloven § 13-1, er å iverksette politiske vedtak og for øvrig drifte kommunen i tråd med politiske føringer, fra både lokalt og nasjonalt hold. Revisjonen vurderer som oftest om bystyrets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp av administrasjonen, og kontrollerer vanligvis ikke om det er vedtatt politiske mål for den kommunale virksomheten.

Kommunedirektøren ser det som hensiktsmessig at kommunen etablerer tydeligere målsettinger for kommunens utleieboliger, både politisk og administrativt.

#### **Oppsummering**

Forvaltningsrevisjonen av boligforvaltning av kommunale utleieboliger har tatt for seg et sammensatt og komplisert tjenesteområde med kjente utfordringer og forbedringspotensial, som også kommunedirektøren har satt under lupen.

Forbedrings- og utviklingsarbeidet på dette området vil videreføres og forsterkes, i tråd med bystyrets gjeldende og kommende føringer. I denne sammenheng vil de pågående arbeidene med henholdsvis ny boligplan og organisasjonsgjennomgang stå sentralt.

Kommunedirektøren vil takke for samarbeidet om denne forvaltningsrevisjonen, og for god og viktig læring og utvikling i den forbindelse.

Med hilsen

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*

**Nina Tangnæs Grønvold**  
kommunedirektør

**Pål Henning Klavenes**  
virksomhetsleder