

Til kontrollutvalget i Herøy kommune

Sandnessjøen 02.12.2021

Saksbehandler:

Sekretariatsleder

Tobias Langseth

SAK 21/2021: RAPPORT EK&FR-PROSJEKT [HERBO AS]

1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Eiendomsforvaltningen i Herbo AS og Herøy kommune» og oversendt endelig rapport datert 1. desember 2021. Ordfører, selskapet og kommunedirektør ble gitt anledning til å uttale seg om rapporten. Høringssvarene er gjengitt hhv. i vedlegg 4, 5 og 6 til revisjonsrapporten [side 66 o. fl.]. Jf. rapportens kapittel 5 [side 47].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

- Utøves eierskapet i Herbo AS i tråd med kommunens prinsipper, selskapslovgivningen og etablerte normer for god eierstyring?

- I hvilken grad forvalter Herbo AS boligene på en tilfredsstillende måte?

- o Er det fastsatt mål for eiendomsforvaltningen?

- o Er det etablert et system for forvaltning av eiendommene?

- o Hvordan vurderer ansatte tilstanden i utvalgte boliger?

- I hvilken grad forvalter kommunen sine boliger på en tilfredsstillende måte?

- o Er det fastsatt mål for eiendomsforvaltningen?

- o Er det etablert system for forvaltning av eiendommene?

- o Hvordan vurderer ansatte tilstanden i utvalgte boliger?

- Har Herøy kommune et system som sikrer en god og helhetlig tildeling av boliger i Herøy?

Når det gjelder eiendomsforvaltningen i kommunen, har revisor ikke sett på formålsbygg som skole og helsebygg, men på (utleie)boliger.

2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle rapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

§ 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

3: Rapportens konklusjoner

A: Eierskapskontroll

Jf. rapportens avsnitt 2.4 [side 18].

Revisor konkluderer med at eierskapet i Herbo AS i liten grad utøves i tråd med egne prinsipper, lovgivningen og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonen har kartlagt mangler og svakheter i Herøy kommunes utøvde eierskap ovenfor Herbo AS. De punktene som er påpekt i avsnittene over varierer i alvorlighetsgrad. Det viktigste vil være å få på plass en lovpålagt Eiermelding i løpet av valgperioden, noe som kommunen ser ut til å ha en plan for. Dernest er det av betydning at man har rutiner for årlig oppdatering av denne. Når det gjelder opplæring av de folkevalgte har kommunen gjennomført det som er anbefalt. Her kan det legges til at dette er et minimum av det som ofte må til for å dekke behovet. En generell betraktning er at mange folkevalgte har liten erfaring med å ta en rolle på eiersiden av et selskap. Kompetanse om eierstyring er grunnleggende med tanke på å få til en konstruktiv dialog med og om styring av selskapet. I dette tilfellet erfarer vi at dialogen mellom eierrepresentant og daglig leder er god. Det bør etableres en bedre dialog om eierstyring mellom eierrepresentant og kommunestyret, eller formannskapet hvis det er mer hensiktsmessig. Bruken av valgkomite ved valg av medlemmer til selskapets styre bør vedtektsfestes. Dette er grunnleggende med tanke på åpenhet og involvering av de folkevalgte i styringen av selskapet. Det kan videre være hensiktsmessig å etablere retningslinjer for hvordan valgkomiteen skal arbeide.

B: Forvaltningsrevisjon av virksomheten i selskapet

Jf. rapportens avsnitt 3.4 [side 25].

Revisor konkluderer med at selskapet forvalter boligene på en tilfredsstillende måte.

C: Forvaltningsrevisjon av virksomheten i kommunen

Jf. rapportens avsnitt 4.4 [side 32].

Revisor konkluderer med at kommunen til en viss grad forvalter boligene på en tilfredsstillende måte.

Konklusjonen har bakgrunn i at det ikke er fastsatt mål for eiendomsforvaltningen. Kommunen har etablert et system for forvaltning av eiendommene sine, og bruker dette aktivt. Det er planer om å ta i bruk systemet på flere områder. Det er utfordrende å få gjennomført et tilstrekkelig godt systematisk vedlikehold, siden det er stort belegg på boligene og mye av vedlikeholdet ikke kan gjennomføres mens det er beboere der. I tillegg har enheten som skal drive vedlikehold, ikke oversikt over hvilke boliger som til enhver tid er ledige. Oversikten er avhengig av dialog. Kommunen prøver å ta igjen et etterslep på vedlikehold av sine boliger. Utsagn fra ansatte kan tyde på at standarden i noen av boligene er svært dårlig.

D: Tildeling av boliger

Jf. rapportens avsnitt 5.4 [side 45].

- Har Herøy kommune et system som sikrer en god og helhetlig tildeling av boliger i Herøy?

Herøy kommune tildeler boliger til flyktninger, NAV formidler boliger til vanskeligstilte via Herbo AS og Herbo fatter ikke vedtak selv. Herbo har ansvaret for boliger både til flyktninger og vanskeligstilte. Herbo kan leie ut til andre vanskeligstilte eller andre på boligmarkedet dersom det er ledige boliger.

Revisor konkluderer med at Herøy kommune i noen grad har et system for å sikre en god og helhetlig tildeling av boliger, men at det finnes flere forbedringspunkter. Herøy kommune har ikke et overordnet planverk, og dette har virkninger inn i Herbo AS' aktivitet siden selskapet i stor grad samarbeider med NAV og kommunen. Det finnes en kommunedelplan for økt bosetting fra 2014 som omtaler noen av områdene, men den er ikke et helhetlig grunnlag for det boligsosiale arbeidet og samsvarer heller ikke med dagens organisering. I Herbo AS er det planer og målsettinger for arbeidet internt i selskapet. Revisor har inntrykk av at dagens organisering gir en klar fordeling av hvilke mennesker som faller inn under kommunens boliger (som har et omsorgsbehov), og hvilke som faller inn under Herbo AS' boliger (som av ulike årsaker ikke stiller sterkt på boligmarkedet). Selv om det på papiret er en klar fordeling, kan det i realiteten oppstå tilfeller i en gråsone hvor man bor i en av Herbo AS' boliger, men kan få eller har et behov som går utover Herbo AS' kompetanse. I slike tilfeller er det viktig å ha lagt grunnlaget for en grundig og god dialog mellom Herbo AS, kommunen og eventuelt NAV.

Herbo AS må ha et høyt belegg på sine boliger, da de har lån å betjene. Nettopp det høye belegget bidrar til sårbarhet, da dette gir mindre fleksibilitet. Kommunen har måttet betale for tomme hus for å være sikre på at flyktninger som kommer, har bolig. Man kan si at det er uheldig at kommunen må kjøpe kapasiteten for å ha fleksibiliteten de trenger. Samtidig kan det hende at kommunen ville hatt samme utgift dersom boligen var organisert inn i kommunen, og ikke i Herbo AS. Med et høyt belegg er det ikke sikkert Herbo AS har boliger tilgjengelig når NAV etterspør kapasitet. Herbo AS og kommunen har et system for å fordele boliger, men systemet kan være sårbart dersom Herbo skulle strekke det langt og fylle boliger for vanskeligstilte med andre leietakere. Mange av boligene er finansiert gjennom Husbanken og har dermed føringer for at vanskeligstilte skal bo der. Herbo har økonomisk interesse av å la vanskeligstilte bo i boligene hvor det foreligger krav om det.

E: Oppsummering av konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 7.1 [side 48].

I **eierskapskontrollen** konkluderer revisor med at eierskapet i Herbo AS i mindre grad utøves i tråd med egne prinsipper, selskapslovgivningen og etablerte normer for god eierstyring. Konklusjonen har bakgrunn i manglende eierskapsmelding som ikke tilfredsstillende lovkravet, behov for økt involvering av folkevalgte i eierstyring og en ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite.

I problemstillingen om **eiendomsforvaltning i Herbo AS**, konkluderer revisor med at selskapet forvalter boligene på en tilfredsstillende måte. Konklusjonen har bakgrunn i at selskapet har målsettinger for forvaltningen, system og oversikt for å forvalte boligene, og ansatte har et godt inntrykk av boligenes standard.

I problemstilling om **eiendomsforvaltning i kommunen**, konkluderer revisor med at kommunen til en viss grad forvalter boligene på en tilfredsstillende måte. Konklusjonen har bakgrunn i at det ikke er fastsatt mål for eiendomsforvaltningen. Kommunen har etablert et system for forvaltning av eiendommene sine, og bruker dette aktivt. Det er planer om å ta i bruk systemet på flere områder. Det er et etterslep på vedlikehold av boligene som kommunen prøver å ta igjen.

Den siste problemstillingen om **tildeling av boliger** er noe omgjort, og problemstillingen undersøker om det er utarbeidet planer, retningslinjer eller rutiner som sikrer en god og helhetlig tildeling av boliger i Herøy. Revisor konkluderer med at Herøy kommune i noen grad har et system for å sikre en god og helhetlig tildeling av boliger, men at det finnes flere forbedringspunkter.

Herøy kommune har ikke et overordnet planverk, og dette har virkninger inn i Herbo AS' aktivitet siden selskapet i stor grad samarbeider med NAV og kommunen. Det finnes en kommunedelplan for økt bosetting fra 2014 som omtaler noen av områdene, men den er ikke et helhetlig grunnlag for det boligsosiale arbeidet og samsvarer heller ikke med dagens organisering. I Herbo AS er det planer og målsettinger for arbeidet internt i selskapet. Revisor har inntrykk av at dagens organisering gir en klar fordeling av hvilke mennesker som faller inn under kommunens boliger (som har et omsorgsbehov), og hvilke som faller inn under Herbo AS' boliger (som av ulike årsaker ikke stiller sterkt på boligmarkedet). Selv om det på papiret er en klar fordeling, kan det i realiteten oppstå tilfeller i en gråsoner hvor man bor i en av Herbo AS' boliger, men kan få eller har et behov som går utover Herbo AS' kompetanse. I slike tilfeller er det viktig å ha lagt grunnlaget for en grundig og god dialog mellom Herbo AS, kommunen og eventuelt NAV.

I tillegg til de vedtatte problemstillingene, har kontrollutvalget gitt uttrykk for at de ønsker å ha et overordnet blikk på kommunens organisering av boligforvaltningen. Dette overordnede blikket baseres derfor på tvers av problemstillingene i rapporten.

For revisor ser det ut til at dagens organisering fungerer. Dette inntrykket har bakgrunn i at det er relativt klare skiller mellom hvilke målgrupper kommunen har, og hvilke målgrupper Herbo AS har. Det kan finnes personer som befinner seg i en gråsoner mellom disse målgruppene. I slike tilfeller er det viktig at man klarer å finne en best mulig løsning for personen som enten skal bosette seg i en bolig tilknyttet helse- og omsorgstjenesten i kommunen, eller i en bolig for vanskeligstilte (og dermed mindre oppfølging) gjennom Herbo AS. En best mulig løsning er avhengig av en god dialog mellom Herbo AS og kommunen. Revisor har inntrykk av at dialogen mellom partene er god.

Skillet mellom omsorgsboliger i kommunen og «ordinære» boliger i Herbo AS, gjør også at vedlikehold og drift av boligene håndteres på forskjellig vis. Herbo AS gir uttrykk for at de er fornøyd med at kommunen selv forvalter og vedlikeholder boliger for personer med andre behov enn de selv håndterer. Vi har spurt både kommunen, eierrepresentanten og Herbo AS om hvordan de opplever delingen av boliger, og vi har ikke inntrykk av at noen er misfornøyd med dagens ordning. Rent hypotetisk kan det oppstå en situasjon hvor vanskeligstilte står i kø for å få bolig hos Herbo AS, mens det kan være ledige boliger øremerket helse og omsorg som står ledige, eller omvendt.

Revisor har ikke grunnlag for å si noe om dagens organisering har negativ effekt for økonomi, produktivitet, regeletterlevelse eller virkninger i Herbo AS og kommunen. Det som er klart, er at selskapet og kommunen har ulik grad av definerte mål og strategier.

4: Rapportens anbefalinger

A: Eierskapskontroll

Jf. rapportens avsnitt 2.5 [side 19].

Revisor har følgende anbefalinger til eier:

- Kommunestyret bør i løpet av inneværende valgperiode utarbeide og behandle en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovens krav
- Kommunen bør vurdere å gjennomføre mer opplæring av folkevalgte
- Kommunen bør vedtektsfeste bruk av valgkomite
- Det bør etableres rutiner for dialog og involvering av kommunestyret i saker som gjelder eierskap
- Kommunen bør vurdere hensiktsmessigheten av å ha varaordfører som styreleder

B: Forvaltningsrevisjon av virksomheten i selskapet

Ingen.

C: Forvaltningsrevisjon av virksomheten i kommunen

Jf. rapportens avsnitt 4.5 [side 32].

Kommunen bør:

- Fastsette mål for eiendomsforvaltningen sin
- Vurdere behov for å systematisere klimatiltak innen boligforvaltningen
- Vurdere å utarbeide planer som sikrer et verdibevarende vedlikehold av boligene
- Vurdere å gi teknisk enkel tilgang til oversikt over ledige boliger

D: Tildeling av boliger

Jf. rapportens avsnitt 5.4 [side 46].

Revisor har følgende anbefalinger:

- Kommunen bør utarbeide en helhetlig plan for sitt boligsosiale arbeid
- Kommunen bør legge til rette for formelle kontaktpunkter mellom NAV Herøy, Herbo AS og Herøy kommune
- Kommunen bør vurdere behovet for å revidere egne retningslinjer for tildeling av boliger

E: Oppsummering av anbefalinger

Jf. rapportens avsnitt 7.2 [side 49].

Revisor har følgende anbefalinger til eier:

- Kommunestyret bør i løpet av inneværende valgperiode utarbeide og behandle en eierskapsmelding som tilfredsstillende lovens krav
- Kommunen bør vurdere å gjennomføre mer opplæring av folkevalgte
- Kommunen bør vedtektsfeste bruk av valgkomite
- Det bør etableres rutiner for dialog og involvering av kommunestyret i saker som gjelder eierskap
- Kommunen bør vurdere hensiktsmessigheten av å ha varaordfører som styreleder

Kommunen bør:

- Fastsette mål for eiendomsforvaltningen sin
- Vurdere behov for å systematisere klimatiltak innen boligforvaltningen
- Vurdere å utarbeide planer som sikrer et verdibevarende vedlikehold av boligene
- Vurdere å gi teknisk enkel tilgang til oversikt over ledige boliger
- Utarbeide en helhetlig plan for sitt boligsosiale arbeid
- Legge til rette for formelle kontaktpunkter mellom NAV Herøy, Herbo AS og Herøy kommune
- Vurdere behovet for å revidere egne retningslinjer for tildeling av boliger

5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor i varierende grad positivt på problemstillingene. Forvaltningsrevisjonen har også identifisert rom for kvalitetsforbedring vurdert opp mot revisjonskriteriene, og rapporten inneholder flere forslag i så henseende [avsnitt 7.2].

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Revisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar rapporten «Eiendomsforvaltningen i Herbo AS og Herøy kommune» avgitt 01.1.2021 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret for videre behandling.

I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

- Utøves eierskapet i Herbo AS i tråd med kommunens prinsipper, selskapslovgivningen og etablerte normer for god eierstyring?
- I hvilken grad forvalter Herbo AS boligene på en tilfredsstillende måte?
 - o Er det fastsatt mål for eiendomsforvaltningen?
 - o Er det etablert et system for forvaltning av eiendommene?
 - o Hvordan vurderer ansatte tilstanden i utvalgte boliger?
- I hvilken grad forvalter kommunen sine boliger på en tilfredsstillende måte?
 - o Er det fastsatt mål for eiendomsforvaltningen?
 - o Er det etablert system for forvaltning av eiendommene?
 - o Hvordan vurderer ansatte tilstanden i utvalgte boliger?
- Har Herøy kommune et system som sikrer en god og helhetlig tildeling av boliger i Herøy?

Gjennomført eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon konkluderer i varierende grad positivt på de problemstillingene som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering. Så langt kontrollutvalget kan bedømme, påpeker revisor at det finnes rom for kvalitetsforbedring på flere felt innenfor eierstyring og boligforvaltning. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber om at kommunen og selskapet merker seg rapportens anbefalinger.

Kontrollutvalget ber videre om at kommunedirektøren og kommunens eierrepresentant bidrar til at kontrollutvalget mottar en skriftlig tilbakemelding om hvordan rapporten er fulgt opp i ettertid av kommunen og selskapet. Frist for tilbakemeldingen til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av rapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.

Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.

Vedlegg –

1: Revisjonsrapport avlagt 01.12.2021