



Vestfold
og Telemark
revisjon

Samarbeid med Holmestrand boligstiftelse

Holmestrand kommune

Innhold

1. Innledning	3
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	3
1.2. Bakgrunn	3
1.3. Problemstillinger	3
1.4. Avgrensning	4
1.5. Metode og kvalitetssikring	4
1.6. Kommunedirektørens og boligstiftelsens uttalelse	5
2. Holmestrand boligstiftelse	6
2.1. Tildeling av boliger	7
3. Rutiner og prosedyrer	9
3.1. Administrasjonens myndighet	9
3.2. Samarbeid mellom kommunen og Boligstiftelsen	12
4. Hanekleiva	13
4.1. Politisk prosess før kjøp av eiendommen	13
4.2. Administrativ prosess	15
4.3. Politisk prosess etter kjøp av eiendom	17
4.4. Status på prosjektet	21
5. Konsekvensanalyser	22
6. Oppsummering	24
6.1. Rutiner og prosedyrer	24
6.2. Bestilling og samhandling	24
6.3. Konsekvensanalyser	25
6.4. Læringspunkter	26
Litteratur og kildereferanser	27
Vedlegg	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Vedlegg 1: Uttalelser fra kommunedirektøren	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	28

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

I møte den 29.9.2021, sak 21/21, bestilte kontrollutvalget en undersøkelse med tema «Samarbeid med boligstiftelsen – herunder etablering av boliger på Hanekleiva». Bestillingen var i tråd med kommunestyrets vedtak i sak 107/21.

1.2. Bakgrunn

I Holmestrand kommune bidrar Holmestrand Boligstiftelse (heretter Boligstiftelsen) med boliger til vanskeligstilte og personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. I forbindelse med at det skulle etableres en ny type omsorgsboliger i kommunen, kjøpte Boligstiftelsen, i samråd med kommunens administrasjon, eiendommen i Hanekleiva 171. Etter noe tid ble det besluttet at eksisterende hus på eiendommen skulle rives og et nytt hus bygges. I den forbindelse søkte Boligstiftelsen om dispensasjon fra reguleringer i kommuneplanens arealdel. Under den politiske behandlingen av dispensasjonssøknaden kom det opp spørsmål knyttet til eiendommens egnethet til formålet og om tiltaket var politisk forankret. Behandlingen resulterte i at dispensasjonssøknaden ble avslått. Boligstiftelsen krevde etter dette sine økonomiske utlegg i saken dekket av kommunen, noe som medførte ny politisk behandling i formannskapet og kommunestyret. Ny politisk behandling resulterte i at dispensasjonssøknaden ble innvilget og boligene kunne realiseres. Kommunestyret ba samtidig om at kontrollutvalget skulle undersøke saken, jf. vedtak 107/21:

Kontrollutvalget bes gå igjennom hvilke formelle rutiner og prosedyrer som finnes for bestilling av ulike prosjekter mellom kommunen og boligstiftelse. Kontrollutvalget bes også se på hvordan bestillinger og samhandling har foregått mellom politisk nivå, administrasjonen og boligstiftelse i denne spesifikke saken.

1.3. Problemstillinger

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvilke formelle rutiner og prosedyrer finnes for kommunens bestilling av prosjekter fra boligstiftelsen?
2. Hvordan har bestilling og samhandling foregått mellom politisk nivå, administrasjonen og boligstiftelsen i etableringen av boliger på Hanekleiva?
3. Hvilke konsekvensanalyser gjennomføres av administrasjonen i slike saker?
 - a. Hvis ingen, hva er årsaken og bør det innføres?
 - b. Hvis ja, hvordan foregår disse generelt og i denne saken spesielt?

1.4. Avgrensning

Vi avgrensner i tid til å undersøke rutiner og prosedyrer fra og med 2019. Kommunestyrets vedtak i forbindelse med evalueringen av boligsosial handlingsplan er fra 12.12.2018, og dette vedtaket er utgangspunktet for saken.

Vi har ikke undersøkt behandlingen av rivningssøknaden, byggesøknaden og dispensasjonssaken.

1.5. Metode og kvalitetssikring

Denne undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Gerd Smedsrud, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Problemstillingene er beskrivende, og undersøkelsen vil derfor ikke være en forvaltningsrevisjon. Det betyr at vi ikke vil utlede kriterier, gjøre vurderinger og gi anbefalinger. Vi har likevel tilstrebet oss på å gjennomføre undersøkelsen i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk¹, så langt det passer. Det innebærer blant annet at vi har skrevet rapport, sikret vår uavhengighet, innhentet tilstrekkelig dokumentasjon, kvalitetssikret rapporten og innhentet uttalelser fra kommunen og boligstiftelsen.

Fordi stiftelser er selveiende, har ikke kontrollutvalget og revisor innsynsrett etter kommuneloven. Revisor har derfor bedt om innsyn i Holmestrand boligstiftelse. Styret i stiftelsen fattet vedtak om at vi kunne intervjuer aktuelle styremedlemmer. Boligstiftelsens skriftlige dokumentasjon rundt saken var oversendt kommunen før vi startet vår undersøkelse, slik at vi har kunnet innhente nødvendig dokumentasjon direkte fra kommunen.

Vi har innhente e-poster og møtereferater som dokumenterer prosessen og samarbeidet mellom Holmestrand kommune og Boligstiftelsen. Videre har vi intervjuet personer som har hatt sentrale roller og ansvar i saken.

Vi har ikke omtalt personopplysninger ut over vanlige intervjudata fra ansatte i denne rapporten. Alle personopplysninger er behandlet i samsvar med personopplysningsloven.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.² Denne undersøkelsen er kvalitetssikret i samsvar

¹ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

² ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester

med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i god kommunal revisjonsskikk – i den grad kravene er anvendelige.

Metode og kvalitetssikring er nærmere omtalt i vedlegg 2.

1.6. Kommunedirektørens og boligstiftelsens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte 31.01.22 med administrasjonen i kommunen og styreleder i boligstiftelsen. Rapporten ble deretter sendt til uttalelse til både kommunen og boligstiftelsen, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Hverken Holmestrand kommune eller boligstiftelsen hadde kommentarer til rapporten.

2. Holmestrand boligstiftelse

Ifølge stiftelsesloven § 2 er en stiftelse en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Stiftelsesloven § 3 sier at når stiftelsen er opprettet har oppretteren ikke lenger rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen. Enklere sagt: En stiftelse eier seg selv.

På 1990-tallet hadde Holmestrand kommune 12 kommunale boliganlegg, og det ble opprettet en stiftelse pr boliganlegg. I løpet av 2000-tallet³ ble disse stiftelsene slått sammen til én stiftelse, slik vi kjenner Holmestrand Boligstiftelse (for det videre Boligstiftelsen) i dag.

Det følger av stiftelsens vedtekter § 1 at boligstiftelsens formål er å forestå anskaffelse, drift og utleie av boliger til personer bosatt i Holmestrand kommune. Leietakere skal være eldre, funksjonshemmede, særlig vanskeligstilte på boligmarkedet og andre med spesielle omsorgsbehov eller behov for spesielt tilrettelagt boligtilbud.

Boligstiftelsens styre, inkludert leder og nestleder, oppnevnes av kommunestyret, i samsvar med stiftelsens vedtekter § 2. Kommunestyret velger styre hvert fjerde år, etter hvert kommunevalg. Hvis mulig gjenoppnevnes et eller flere styremedlemmer, for å sikre kontinuitet i styret.

Det sittende styret i boligstiftelsen består av:⁴

- Leder Ulf Sundling
- Nestleder Christina Berg
- Styremedlem Thove Bringaker
- Varamedlem Lasse Berntzen
- Varamedlem Kristian Jahren Øvretveit
- Varamedlem Egil Olaussen

Ifølge stiftelsesloven § 30 skal styret sørge for at stiftelsens formål ivaretas. Som styremedlem i stiftelsen skal man dermed vurdere hvordan stiftelsens formål best mulig kan ivaretas av stiftelsen. Styret i Boligstiftelsen gjør fritt sine egne valg av investeringer og andre økonomiske disposisjoner.

Ifølge vedtektene § 4 er styrets løpende oppgaver blant annet å opprette utleiekontrakter, innkreving av husleie, oppsigelse og eventuell prosess mot utkastelse. Styret har også ansvar for vedlikehold og daglig drift av boligene.

³ Den formelle registreringsdatoen er 23.09.2005

⁴ Vedtatt i kommunestyrets møte 11.12.19 i sak 53/19.

Boligstiftelsen har to ansatte; en driftsleder og en vaktmester. Boligbyggelaget USBL er stiftelsens forretningsfører. Boligstiftelsen fører eget regnskap og hadde inntekter på ca. 25 mill i 2020. Styret har forsøkt å ha husleieinntekter som er høye nok til å vedlikeholde og oppgradere boligene, samtidig som husleien skal være mulig å betjene for leietakerne. Stiftelsen har ikke overskudd som formål, men det er styrets målsetting at overskuddet skal være så stort at det dekker avdrag på lån, det vil si omtrent kr 4 millioner årlig. Boligstiftelsen nådde dette målet i 2020 og 2018.

Selv om Boligstiftelsen er uavhengig av kommunen, har Boligstiftelsen utelukkende gjort investeringer basert på initiativ fra kommunens boligutvalg eller administrasjonen. Boligutvalget eller administrasjonen tar kontakt med boligstiftelsen når kommunens behov for boliger endrer seg. Basert på kommunens behov vurderer boligstiftelsen å selge eller kjøpe eiendommer, eventuelt oppgradere eksisterende boligmasse. Foruten en personalbase knyttet til en eksisterende bolig, har ikke Boligstiftelsen bygget noe selv før nå i Hanekleiva.

Ifølge vedtektene § 7 skal vedtektsendringer og beslutning om oppløsning av stiftelsen vedtas av styret etter at Holmestrand kommune har fått uttale seg.

2.1. Tildeling av boliger

Ved inngangen til 2021 disponerte Holmestrand kommune rundt 480 utleieboliger. Kommunen selv eier 241 boenheter og Holmestrand boligstiftelse eier 238 boenheter.

Kommunens boligutvalg tildeler boligene til vanskeligstilte på boligmarkedet jf. sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Boligutvalget består av faste fagrepresentanter fra NAV, Tjenestekontoret, Psykisk helsetjeneste, Eiendom og boligkoordinator. Boligkoordinator er ansatt i programområdet Helse og velferd for å administrere søknader og tildeling av boliger. Representanter fra andre fagavdelinger blir innkalt til boligutvalgsmøter ved behov. Boligutvalget har møter hver 14. dag. Sammensetningen av boligutvalget, boligutvalgets mandat og tildelingskriterier for kommunale boliger er vedtatt i kommunestyret 09.09.2015 i sak 62/15 som en del av Boligsosial handlingsplan 2015-2018.

Tildeling av boliger beskrives i Boligstiftelsens vedtekter § 4

Styret i stiftelsen har følgende oppgaver:

- a) *Sørge for at ledige boliger snarest mulig blir klargjort for innflytting*
- b) *Tildele ledige boliger til de som anses som mest berettiget i forhold til stiftelsens formål. Tildelingen skal skje etter kvalifisert råd fra Holmestrand kommune.*

Ifølge kommunalsjef for helse og velferd har kommunen i dag behov for nyere boliger, med andre kvaliteter og i andre bomiljøer enn de som er tilgjengelige. Samtidig har administrasjonen vurdert at antallet boliger kommunen disponerer nå, vil dekke kommunens behov for boliger i nærmeste

framtid. Flere av kommunens boliger er vedtatt solgt, så antallet kommunalt eide boliger vil synke. Behovene for boliger går fram av strategiplan for Helse og velferd «Helhetlig innsats».

Kommunalsjef for helse og velferd opplyser at akutte behov for bolig har oppstått oftere de siste årene som følge av at kommunen har økt ansvar for spesialiserte omsorgsoppgaver gjennom Samhandlingsreformen. Kommunen har i den forbindelse foretatt en del tjenestekjøp der botilbud er inkludert og spesielt tilpasset.

3. Rutiner og prosedyrer

Hvilke formelle rutiner og prosedyrer finnes for kommunens bestilling av prosjekter fra boligstiftelsen?

Ifølge stiftelsesloven § 18 skal en stiftelses kapital «forvaltes på en forsvarlig måte, slik at det til enhver tid tas tilstrekkelig hensyn til sikkerheten og mulighetene for å oppnå en tilfredsstillende avkastning for å ivareta stiftelsens formål». Det følger av Boligstiftelsens vedtekter § 1 at stiftelsen kan anskaffe nye boliger til utleie

Det finnes ingen egne, formelle rutiner og prosedyrer for kommunens bestilling av prosjekter fra Boligstiftelsen. Nedenfor vil vi redegjøre for reglementer o l som likevel er relevante for kommunens bestillinger og samarbeidet mellom kommunen og boligstiftelsen.

3.1. Administrasjonens myndighet

Kommuneloven § 5-3 sier at det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen, men at kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er prinsipielle til blant andre kommunedirektøren.

Myndighet ved investeringer

Det følger av kommuneloven §§ 14-2 og 14-4 at kommunestyret skal vedta budsjett som blant annet viser alle kommunens investeringer og låneopptak. Boligstiftelsens investeringer er ikke relevant i denne forbindelse, i og med at boligstiftelsen er et selvstendig rettssubjekt, og således ikke omfattes av *kommunens* investeringer og låneopptak. Kommunestyret kan ikke, og skal ikke, vedta investeringer på Boligstiftelsens vegne.

Delegasjonsreglement

På grunn av kommunesammenslåingene har kommunen hatt to delegeringsreglement siden 2019. Vi vil omtale begge reglementene.

Delegeringsreglement fra 2019

«Reglement for delegasjon av myndighet til politiske utvalg og administrasjonssjefen» ble vedtatt av kommunestyret 13.06.2018, i sak 79/18.

Under kapittel 4, om delegasjon til administrasjonssjefen, står det i punkt 4.1:

I medhold av kommunelovens § 23⁵ nr. 4 delegeres til administrasjonssjefen å fatte vedtak i alle enkeltsaker, jf. pkt. 2.2, og for øvrig i andre typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. pkt. 2.1.

Punkt 2.1 definerer en kurant sak, altså en sak som ikke er av prinsipiell betydning:

En sak oppfattes som kurant når det foreligger retningslinjer for hvordan den skal behandles, det er praksis fra behandling av tilsvarende saker, saken ligger innenfor vedtatt budsjetts rammer og forutsetninger, og er i tråd med overordnede kommunale planer.

Delegeringsreglement fra 2021

I dag er gjeldende delegasjonsreglement «Reglement for delegering og innstilling», først vedtatt av kommunestyret den 11.12.2019 i sak 045/19, deretter endret av kommunestyret den 14.04.21, i sak 025/21, med virkning fra 14.04.21.

I punkt 8.7 *Kommunedirektøren som rettslig representant* har kommunestyret delegert følgende myndighet til kommunedirektøren:

Kommunestyret vedtar at kommunedirektøren kan underskrive på kommunens vegne i alle saker som i det vesentlige gjelder formuesverdier eller personalsaker, herunder:

- Avtaler
- Søknader
- Skjøter

I delegeringsreglementet punkt 2.2, om saker av prinsipiell betydning, står det:

Det er kun folkevalgte organ som skal fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. For å avgjøre hvilke saker som har prinsipiell betydning, må det vurderes saken karakter og mulige konsekvenser, om det vil kunne bety omlegging av praksis eller vil skape ny politikk på området gjennom vedtak. Vedtak i prinsipielle saker vil gi kommende liknende saker et ikke-prinsipielt utgangspunkt.

I delegeringsreglementet punkt 8.1, sjette og sjuende avsnitt, står det:

Kommunedirektøren har myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, så langt det ikke fremgår av lov eller vedtak at

⁵ Dette viser til gammel kommunelov.

kommunestyret selv skal fatte vedtak i saken, eller kommunestyret er pålagt ved lov eller selv har vedtatt å legge myndigheten til et annet organ.

Dersom kommunedirektøren vurderer at en sak er av prinsipiell betydning, skal den legges fram for politisk behandling, jf. pkt 2.2. Ved tvil om saken er av prinsipiell art, plikter kommunedirektøren å avklare spørsmålet med ordførere

Kommunedirektøren opplyser i intervju at han og kommunalsjefene ofte diskuterer hvorvidt en sak er prinsipiell. Hvis kommunedirektøren etter slike diskusjoner fortsatt er i tvil om en sak er av prinsipiell karakter, diskuterer han det med ordfører.

I alle kommuner vil det over tid utvikle det seg en praksis og en felles forståelse mellom politisk nivå og administrasjonen om hvilke saker som kan behandles administrativt og hvilke saker som trenger politiske vedtak. I ny, sammenslått kommune opplever kommunedirektøren at det er en annen forventning til hvilke saker som skal til politisk behandling enn hva som var tilfelle i gamle Holmestrand. Administrasjonen jobber med å finne balansen mellom å gi politikere tilstrekkelig informasjon uten å sende for mange og omfattende saker til politisk nivå.

Økonomireglementet

I økonomireglementet, vedtatt av kommunestyret den 16.12.2020, i sak 217/20, går det fram at kommunedirektøren har myndighet til å omdisponere bevilgninger innenfor de respektive programområdene, både på utgiftssiden og inntektssiden.

Delegeringsreglementet for særlover

Ifølge delegeringsreglementet for særlover er kommunens plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte og personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, jf. sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, delegert til kommunedirektøren. Å inngå leieavtaler for kommunale boliger er en del av kommunedirektørens fullmakter i denne forbindelse.

Ifølge forskrift om offentlige anskaffelser § 2-4 a) gjelder ikke anskaffelsesloven og forskriften for kontrakter om kjøp eller leie av jord, eksisterende bygninger eller annen fast eiendom. Med andre ord trenger ikke leiekontraktene administrasjonen inngår anskaffes i samsvar med dette regelverket.

Planverk

Ifølge plan og bygningsloven § 11-1 skal kommunen ha en kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Plan og bygningsloven § 11-2 sier at kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Videre skal den gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Plan og bygningsloven § 11-3 sier at kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og at

kommuneplanens handlingsdel gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Boligsosial handlingsplan 2015-2018 var en kommunedelplan. Den ble opprinnelig vedtatt av kommunestyret 09.09.2015 i sak 62/15, og evaluert av kommunestyret 12.12.2018, sak 140/18. Ifølge forskrift om sammenslåing av Holmestrand kommune og Sande kommune til Holmestrand kommune, Vestfold § 5 gjelder kommuneplaner og kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11, inkludert arealdelen, inntil de erstattes av nye planer vedtatt av det nye kommunestyret.

Ifølge revidert planstrategi, vedtatt av kommunestyret 16.12.20 i sak 207/20, skal kommunen ikke ha ny boligsosial handlingsplan. Kommunens boligsosiale behov, hensyn og tiltak vil for det videre komme fram av strategiplaner for programområdene. For Helse og velferd er strategien «Helhetlig innsats» gjeldende kommunedelplan. Den er fremdeles under utvikling og vil være dynamisk, knyttet til behov i den voksne delen av lokalbefolkningen.

Kommunedelplanen er en konkretisering av kommuneplanens samfunnsdel. Kommunedelplanen legger rammene for administrasjonens arbeid på området.

3.2. Samarbeid mellom kommunen og Boligstiftelsen

Det foreligger ingen skriftlig samarbeidsavtale mellom administrasjonen og Boligstiftelsen. Både administrasjonen og Boligstiftelsen gir uttrykk for at de har kontakt ved behov.

Administrasjonen og Boligstiftelsen inngår skriftlige avtaler knyttet til konkrete ombygginger av boliger, der lån eller tilskudd fra Husbanken er inkludert.

Stiftelsen har ingen formelle møtepunkter med kommunestyret, og rapporterer heller ikke til kommunestyret eller annet politisk nivå.

Nestleder i styret i stiftelsen er også medlem av kommunestyret og av hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø (RKM). Hun er bevisst at det å være politiker og styremedlem er to uavhengige roller. Nestleder har ingen rolle når det gjelder å informere kommunestyret om Boligstiftelsens aktiviteter. Når kommunestyret eller RKM har behandlet saker som angår Boligstiftelsen har nestleder tatt opp sin habilitet, og ikke deltatt i den politiske behandlingen.

4. Hanekleiva

Hvordan har bestilling og samhandling foregått mellom politisk nivå, administrasjonen og boligstiftelsen i etableringen av boliger på Hanekleiva?

Kommunen har inngått en langsiktig, bindende avtale med Boligstiftelsen om leie av boligene på Hanekleiva som en del av kommunens forpliktelser etter sosialtjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven.

I det videre vil vi kronologisk fremstille prosessen rundt bestilling og samhandling mellom politisk nivå, administrasjonen og boligstiftelsen i etableringen av boliger på Hanekleiva.

4.1. Politisk prosess før kjøp av eiendommen

Evalueringen av boligsosial handlingsplan

Bakgrunnen⁶ for at administrasjonen innledet samarbeidet med Boligstiftelsen som førte til kjøp av eiendommen på Hanekleiva var kommunestyrets vedtak i møte den 12.12.2018, sak 140/18: Evalueringen av boligsosial handlingsplan 2015-2018, gjenstående prosjekter i Holmestrand og Hof. I «Sammendraget», som kommer først i saksframlegget, står det:

Evalueringen viste at kommunen har lyktes med mye, men også at det finnes gjenstående prosjekter som bør gjennomføres i forlengelse av planperioden. Ni ulike boligsosiale tiltak er skissert med forslag til oppstart og gjennomføring i 2019.

Punkt 2 i kommunestyrets vedtak omhandler boligene som var grunnen til etableringen på Hanekleiva. Det fullstendige vedtaket lyder:

- Holmestrand kommune søker samarbeid med Holmestrand Boligstiftelse (HBS) om etablering av omsorgsboliger for personer med ruslidelser på Øvre Gausen. Videre for ombygging og oppsett av det tredje småhuset til personalbase med fellesareal på Tyristubben boligfellesskap, samt oppføring av en personalbase med fellesareal i tilknytning til Tunnelveien samlokaliserte boliger. Det søkes om relevante tilskudd fra Husbanken.*
- Holmestrand kommune iverksetter et målrettet nærmiljøarbeid rundt nåværende Hof borettslag, slik at dette blir barne- og familievennlig. Arbeidet inkluderer samarbeid om flytting av bolig for tvungen omsorg til mer egnede omgivelser og planlegging av omsorgsboliger for eldre på Veset.*

⁶ Ifølge sak 62/21 i formannskapet møte 10.06.2021

3. *Oppføring av boliger til bostedsløse og vanskeligstilte personer innarbeides i Økonomiplan med inntil 8 mill i 2019 – 2022.*

I saksframlegget er vedtakets pkt. 2 nærmere utredet under punktet «Boliger til seniorer og eldre». Årsaken til at tiltaket er omtalt i den sammenhengen er at boligene for tvungen omsorg, som vi i det videre vil kalle Vestbo 1 og 2, på dette tidspunktet var en del av Hof borettslag, som ellers er rettet mot eldre. Tiltaket som foreslås i saken er:

Et målrettet nærmiljøarbeid skal igangsettes i området rundt nåværende Hof borettslag, slik at dette blir barne- og familievennlig fullt ut (her ligger en barnehage og en skole som nærmeste nabo).

Holmestrand kommune inviterer Sentral fagenhet for tvungen omsorg (SFTO) til dialog om anskaffelse av bolig til dette formålet på annet mer egnet sted. Det vil være aktuelt for kommunen å inkludere sambruk av lokaler for andre særs atferds-krevende målgrupper i dialogen. Kommunen kjøper i dag omsorgstjenester fra eksterne tjenesteleverandører for flere brukere i denne målgruppen. Flytting av dette tiltaket til annet sted med mer egnede omgivelser gjennomføres så raskt som mulig.

Videre i saksframlegget, under «økonomiske konsekvenser», står det:

Økonomiske konsekvenser som følge av målrettet nærmiljøarbeid i Hof vil beskrives i egen sak og innarbeides i fremtidig økonomiplan. Det vil ligge en innsparingsmulighet i dette prosjektet knyttet til muligheten for å ta «hjem» omsorgstilbud som i dag anskaffes av eksterne tjenesteleverandører.

Til slutt i saksframlegget, under «vurderinger» står det:

Rådmannen anbefaler skissert løsning med gjennomføring av gjenstående boligsosiale tiltak i en forlengelse av vedtatt planperiode for Boligsosial Handlingsplan 2015-2018.

Som vi ser av teksten over, er det lagt opp til samarbeid med Boligstiftelsen i andre boligprosjekter. Det er også lagt opp til et samarbeid for å flytte Vestbo 1 og 2, men det framkommer ikke hvem kommunen skal samarbeide med i den forbindelse.

Det framgår av saksframlegget at de økonomiske konsekvensene knyttet til prosjektet skal beskrives i en egen sak. I tillegg skal de økonomiske konsekvensene innarbeides budsjettet. De økonomiske konsekvensene ble ikke beskrevet i egen sak, men de er innarbeidet i budsjettet. Vi vil komme tilbake til dette.

Vi er ikke kjent med at det var flere politiske saker om dette temaet før Boligstiftelsen kjøpte eiendommen på Hanekleiva sommeren 2019.

4.2. Administrativ prosess

Administrasjonens vurdering av politisk forankring

Kommunedirektøren vurderte at det å flytte Vestbo 1 og 2 var en sak som trengte et politisk vedtak. Kommunedirektøren vurderte at vedtaket kommunestyret fattet i forbindelse med «Evalueringen av Boligsosial handlingsplan» ga ham fullmakt til å iverksette følgende endringer i kommunens boligsosiale struktur:

- flytte de to boligene Vestbo 1 og 2 til et egnet sted,
- mulighet for å finne en løsning for sambruk av lokaler for andre særs atferds-krevende målgrupper
- samarbeide med Boligstiftelsen: be Boligstiftelsen anskaffe en eiendom som kommunen kunne leie

Kommunedirektørens vurdering var delvis basert på at det stod i saken at tiltakene skulle ha «oppstart og gjennomføring i 2019». Kommunedirektøren har også basert sin vurdering på delegeringsreglementet, og det han oppfattet var gamle Holmestrand kommunes praksis for hvilke saker som var av prinsipiell betydning og trengte politisk behandling. I ettertid ser kommunedirektøren at politikerne i den nye kommunen nok hadde et større behov for informasjon, enn hva han var vant med fra gamle Holmestrand. Han tenker dette kan skyldes at ikke alle hadde deltatt i evalueringen av planen, at de ikke var kjent med ordningen med en boligstiftelse og/eller at de generelt ønsker tettere oppfølging av administrasjonen.

Leting etter egnet sted

Allerede før kommunesammenslåingen mellom Hof og Holmestrand var administrasjonen i Hof kommune på utkikk etter egnede eiendommer for Vestbo 1 og 2, uten at de hadde lyktes med det. Etter kommunestyrets vedtak av «Evaluering av Boligsosial handlingsplan» gikk administrasjonen gjennom kommunens egne boliger, tomter og områder regulert til boligformål og vurderte egnethet mot behovene i denne spesielle tjenestemottakergruppen. Administrasjonen har også vurdert hvorvidt private eiendommer i Hof og i Holmestrand kan være egnet.

Administrasjonen fant eiendommen på Hanekleiva utlyst på finn.no. Sammen med representanter fra Boligstiftelsen dro ansatte på Helse og velferd på visning i 07.03.19. Det var virksomhet for Voksenhabilitering som hadde ansvar for å levere tjenester til de kommende beboerne på Hanekleiva. Voksenhabilitering vurderte at eiendommen på Hanekleiva var egnet beliggenhet. Sentral fagenhet for tvungen omsorg⁷ ble holdt løpende orientert om prosessen. De hadde også ønsket ny beliggenhet for disse boligene i flere år, og var positive til Hanekleiva som beliggenhet.

⁷ Et statlig organ organisert under St. Olavs Hospital, og som er faglig og økonomisk ansvarlig for boligene

Proessen fram mot kjøp

E-poster mellom administrasjonen og Boligstiftelsen viser at det ble gjort vurderinger av fordeler og ulemper ved eiendommen forut for kjøpet. Boligstiftelsen gjorde dessuten beregninger av hva ombyggingen ville koste, og administrasjonen gjorde vurderinger av hvordan ombyggingen kunne finansieres. Det ble diskutert om det mest lønnsomme ville være å bygge en ny bolig på eiendommen, men på dette tidspunktet var likevel planen å bygge om det huset som sto på Hanekleiva fra før, og flytte Vestbo 1 og 2 dit.

Staten, ved Sentral fagenhet for tvungen omsorg, refunderer driftsutgiftene kommunen har knyttet til de aktuelle boligene. Da Sentral fagenhet for tvungen omsorg avklarte hva slags husleie kommunen kunne få refundert for boligene hvis de ble flyttet til Hanekleiva, fikk kommunen et bedre grunnlag for å gjøre sine beregninger og lage et overslag på husleie til Boligstiftelsen. Administrasjonens målsetting var å få til ny beliggenhet for Vestbo 1 og 2 innenfor driftsrammen.

Den 5.5.2019 sendte kommunalsjefen for Helse og velferd brev til Boligstiftelsen, og ba Boligstiftelsen om å kjøpe Hanekleiva 171. Ifølge brevet har kommunen vurdert at lokasjonen egner seg svært godt til dette konkrete tjenestetilbudet. Det går også fram at kommunen forplikter seg til nødvendig samarbeid for å utløse tilskudd og eventuelt lån fra Husbanken. «Videre tilslutter kommunen seg en månedlig husleie for anvendelse av eiendommen, etter kjøp og nødvendig utført utbedringsarbeid, på kr 50 000». Det skulle planlegges for to leiligheter, samt personalbase. Huset hadde på dette tidspunktet 4 boenheter, så det ville være behov for å søke om bruksendring.

Boligstiftelsen kjøpte eiendommen 10.05.19, med overtakelse i august 2019.

Utvikling av eiendommen

I løpet av mai 2019 opprettet administrasjonen en plangruppe som skulle gjennomføre helseprosjekter i samarbeid med Boligstiftelsen. Hanekleiva var et av prosjektene plangruppen skulle gjennomføre. Første møte i plangruppa var 23.05.19. Ifølge referatet deltok:

- Kommunalsjef og rådgiver fra kommunalområdet for Helse og velferd
- Innleid prosjektleder knyttet til enhet for bygg og eiendom
- Virksomhetsleder og avdelingsleder i Voksenhabilitering, disse kalles brukerutvalget i plangruppa
- Styreleder og driftsleder fra Boligstiftelsen som eier, utleier og byggherre.

I perioden fra behandling av «Evaluering av Boligsosial handlingsplan» til nå har kommunen hatt tre kommunalsjefer.

Den 26.06.19 var brukerutvalget i kommunen, sammen med en fagrådgiver fra sentral fagenhet for tvungen omsorg, på befaring på Hanekleiva. Fra befaringen ble det skrevet et kort notat, der muligheter og begrensninger ved eiendommen ble vurdert. Konklusjonen var at tomta ble ansett som egnet, men at huset trengte rehabilitering.

Boligstiftelsen engasjerte KMS arkitekter for utviklingen av eiendommen. I løpet av sommeren og høsten 2019 var det stadige møter og e-poster mellom hele eller deler av plangruppa og arkitekten. Brukerutvalget beskrev behovene bygningen skulle dekke for arkitekten.

Det ble i løpet av høsten 2019 avklart at administrasjonen ønsket å rive det gamle huset og bygge nytt hus med 6 leiligheter pluss personalbase.

Fra 01.01.2020 ble Sande kommune sammenslått med Holmestrand, og nye Holmestrand kommune oppstod.

Arkitekten søkte etter dette om rivningstillatelse på vegne av Boligstiftelsen. Rivningstillatelsen ble behandlet i virksomhet for plan, byggesak og landbruk, som har fått myndighet delegert fra hovedutvalget.⁸ Virksomhet for plan, byggesak og landbruk innvilget rivningstillatelse den 17.02.20. Den 12.05.20 ble det gamle huset på Hanekleiva brent under en øvelse for brannvesenet.

Den 29.01.20 mottok administrasjonen på Helse og velferd tegningene fra arkitekten til godkjenning. Da Helse og velferd hadde godkjent tegningene⁹, utarbeidet arkitekten byggesøknaden med søknad om dispensasjon fra kommuneplanen. Den 03.07.20 mottok administrasjonen søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel fra arkitekten, på vegne av Boligstiftelsen. Dispensasjonssøknaden gikk til behandling i RKM (denne prosessen er nærmere i okt. 4.3).

4.3. Politisk prosess etter kjøp av eiendom

Etter at eiendommen var kjøpt kom følgende saker til politisk behandling:

- Kommunestyret i møte 11.12.19, sak 64/19: Budsjett for 2020.
- Hovedutvalg for regulering, kommunalteknikk og miljø (RKM) i møte 25.11.2020, sak 94/20: Dispensasjon for oppføring av 6 omsorgsboliger – personalbase og fellesareal
- Hovedutvalg for helse, omsorg og velferd (HOV) i møte 02.02.21, sak 5/21: Hanekleiva 171 – uttalelse fra HOV
- RKM i møte 03.02.2021, sak 18/21: Dispensasjon for oppføring av 6 omsorgsboliger – personalbase og fellesareal
- Formannskapet i møte 10.06.21, sak 62/21: Samarbeid med Holmestrand boligstiftelse – etablering av omsorgsboliger
- Kommunestyret i møte 23.06.21, sak 107/21: Holmestrand boligstiftelse – etablering av omsorgsboliger

⁸ Hovedutvalget ble orientert om vedtaket under møtet 22.04.20 sak 24/20 Delegasjonssaker, sammen med de andre delegasjonssakene som hadde blitt vedtatt siden forrige møte

⁹ De to beboerne i Vestbo 1 og 2 og deres pårørende er kjent med planene om å flytte og hvor bygget ligger, men de har ikke sett tegningene. Deres verge er også kjent med flytteplanene og har sett tegningene. Sentral fagenhet for tvungen omsorg har som nevnt over vært involvert i utformingen av bygget og sett tegningene, for å sikre at bygget vil dekke behovet til disse beboerne. Det er for tiden ikke avklart hvem som skal bo i de andre leilighetene, det har derfor ikke vært mulig å involvere flere beboere i utformingen av bygget.

- Kommunestyret i møte 23.06.21, i sak 110/21: Dispensasjonssak – Hanekleiva 171.

Kommunen har hatt ulike roller i saksbehandlingen. I den politiske behandlingen av dispensasjonssøknaden var kommunen myndighetsutøver. I alle de andre politiske sakene var kommunen tjenesteleverandør. Vi vil beskrive de ulike politiske behandlingene nedenfor.

Budsjett 2020

Tiltakene fra evalueringen av Boligsosial handlingsplan er omtalt i budsjettet for 2020. I kapittel 15.2 Strategi og utfordringer står det:

Utfordrende og utagerende atferd hos ulike pasientgrupper er en problematikk som har økt betydelig. Utfordringene krever nytenkning og investeringer både knyttet til kompetanse og omgivelser for at kommunen skal kunne gi disse pasientene tjenester av god kvalitet. Per i dag kjøper kommunen flere eksterne omsorgstilbud for å sikre kvalitet i omsorgen.

Under pkt. 15.2.5 er bolig- og tjenestetilbud til brukere med avanserte habiliterings- og omsorgsbehov nevnt som et av flere områder der kommunen vil arbeide for å effektivisere drift, sikre tjenester av god kvalitet og rekruttering av spesialisert og kompetent fagpersonell. Det fremgår at noen av tiltakene er gjennomføring av evalueringen av boligsosial handlingsplan 2015-2018, og at noen skal utredes i egen sak. Det framkommer ikke hvilke tiltak som skal utredes i egen sak.

Under oppsummering av budsjettet for Helse og velferd står det:

Det jobbes med å redusere kjøp av tjenestetilbud fra eksterne tilbydere. I tillegg til en økonomisk besparelse, er det et ønske om å bygge intern kompetanse, og få mer oversikt og fleksibilitet innad i egen kommune.

Som vi ser er oppsummeringen i budsjettet er på et overordnet og generelt plan.

Behandling i RKM og HOV

Da RKM behandlet saken om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel første gangen, valgte de å sende søknaden til HOV for uttalelse. HOVs behandling av saken var unntatt offentlighet, vi vil derfor ikke omtale innholdet i saksframlegget her. HOV uttalte/vedtok:

En eiendom som ligger landlig til kan være egnet til et nytt tjenestetilbud. Det er positivt at det ses på muligheter for å erstatte tilbud som i dag kjøpes fra eksterne private leverandører. Den aktuelle eiendommen Hanekleiva 171 anses som svært lite egnet til formålet av flere grunner. Det er begrensede turmuligheter i trafikksikre omgivelser, da tomte er lokalisert i umiddelbar nærhet til et ulykkesbelastet kryss. Tomta ligger også skyggefullt og det virker vanskelig

å etablere et tilbud med de gode kvaliteter som brukere med svært spesielle behov trenger for å leve gode liv.

Det er vanskelig å forstå at det ikke har vært mulig å finne andre eiendommer som er landlig beliggende og som kunne egne seg langt bedre til formålet. HOV stiller seg undrende til saksgangen. Politiske avklaringer burde vært gjort på et langt tidligere tidspunkt. Avtalen med Holmestrand boligstiftelse burde vært politisk behandlet, likeså prosjektet i sin helhet.

I etterkant av dette behandlet RKM saken. Det framgår av saksframlegget til RKM at kommunedirektøren vurderte at «eiendommen er godt egnet til det omsøkte tiltaket som har behov for en landlig beliggenhet». Det framgår i denne forbindelse at «tiltaket er spesielt og gjelder etablering av omsorgsboliger for personer med spesielt behov og rehabilitering. Plassering på landet er hensiktsmessig ut fra et samfunnsmessig synspunkt». RKM vedtok likevel å ikke gi dispensasjon, med den begrunnelse at tomten er «totalt uegnet til formålet».

I saksframlegget til RKM går det fram at vedtaket ikke har noen økonomiske konsekvenser for kommunen. I saksframlegg til formannskapet i sak 62/21 er dette forklart slik: Når RKM gir byggetillatelse, er RKM i rollen som myndighetsutøver. Myndighetsutøvelse skal ikke påvirkes av økonomiske konsekvenser internt i kommunen. Kommunedirektøren mener derfor det var riktig å i denne sammenhengen ikke legge fram hvilke økonomiske konsekvenser dispensasjonsvedtaket kunne ha for kommunen.

På bakgrunn av vedtaket fra RKM om å ikke gi dispensasjon krevde Boligstiftelsen at kommunen skulle dekke stiftelsens utgifter i forbindelse med kjøp, rivning og utvikling av Hanekleiva 171. Kravet var på totalt kr 3 980 482. Kravet ble en del av den videre politiske behandlingen, men siden saken endte med at Boligstiftelsen fikk byggetillatelse er kravet frafalt.

Formannskapet

Da formannskapet behandlet sak om Samarbeid med Holmestrand boligstiftelse – etablering av omsorgsboliger ble vedtaket:

Formannskapet er av den oppfatning at hovedutvalgets vedtak bygger på feil forutsetninger hva gjelder eiendommens egnethet. Formannskapet er av den oppfatning at sak 18/21 må behandles på nytt av kommunestyret i førstkommende møte.

I saksfremlegget til formannskapet står det, under overskriften «Hensikten med etablering av omsorgsboligene»:

Holmestrand kommune ønsket å tilby tjenester i bolig i Hanekleiva til innbyggere som er i behov av særlig oppfølging fra kommunens helse- og omsorgstjenester. Dette er personer med et stort behov for omsorg som inkluderer skjerming fra ordinære omgivelser eller særreaksjoner hjemlet i Helse- og

omsorgstjenesteloven kapittel 9. Holmestrand kommune kjøper tjenester til innbyggere som kommunen ikke kan ivareta i egen portefølje ut fra dagens situasjon. Enkelte av disse innbyggerne var tiltenkt et tilbud i boligen i Hanekleiva. Disse personene bor i enetiltak hos private leverandører i dag. De bor spredt over større geografiske områder, og dette er meget kostnadstunge tiltak. Direkteutgifter til kommunen på 3 av de kjøpte tiltakene er på om lag 16,5 mill. kroner per år. (Dette er utgifter vi ikke får refusjon på). Samtidig gjorde kommunen en beregning som viste at det kunne forventes en innsparing på om lag 8,5 mill. kroner per år. Dette skyldes blant annet lavere administrasjonsutgifter og lavere lønnsutgifter. Lavere lønnsutgifter gir noe lavere refusjoner. Dette er det tatt høyde for i kommunens beregninger.

I saksfremlegget står det videre, under overskriften «vurderinger»:

Holmestrand kommune har i brev av 5.5.2019 gitt sin anbefaling til boligstiftelsen om at de forestår kjøp, utbedring og tilpassing av uteområde Hanekleiva 171. Kommunen har i samme brev forpliktet seg til månedlig husleie på kr. 50.000.-.

Kommunen har videre den 20.8.2019 gitt følgende tilbakemelding vedrørende rivning av eksisterende bygg og etablering av nytt i Hanekleiva 171: «Holmestrand kommune har ingen betenkeligheter med rivning og tanker om å bygge nytt, så snart et slikt prosjekt holder seg innenfor det vi anser som maksimal husleiekostnad på kr. 50.000.- /mnd.» Når dette prosjektet nå ikke lar seg realisere så vil det være riktig at Holmestrand kommune dekker stiftelsene sine faktiske kostnader. Det betyr kr. 3.980.382 med fratrukk av verdien ved salg/realisering av eiendommen

Kommunestyret

Kommunestyret vedtok i møte 23.06.2021, i sak 107/21, at kommunen skal samarbeide med Holmestrand boligstiftelse om etablering av seks omsorgsboliger i Hanekleiva 171.

I dette saksframleggets «sammendrag» går det frem at bakgrunnen for samarbeidet var kommunens mangel på egnede omsorgsboliger til personer med behov for særs ressurskrevende tjenester. Slike boliger stiller store krav til egnethet, mulighet for skjerming og sikkerhet for beboere og ansatte. Under overskriften «Faktaopplysninger» står det:

I det skisserte prosjektet ser kommunen for seg å kunne løse utfordringene knyttet til brukere som har behov for skjerming av hensyn til beboeren selv, men også i noen tilfeller i forhold til omgivelsene. Det vil også være aktuelt å tilrettelegge en slik bolig med sikkerhetstiltak som gjør at en eller flere av boenhetene kan brukes i tilfeller der dette er aktuelt, for bruker eller ansattes sikkerhet. (...)

En omsorgsbolig slik det er skissert her vil kreve en stor grad av fleksibilitet. De brukere som er aktuelle for et slikt tilbud har ofte en svært sammensatt situasjon, der det kreves spesialtilpasning og tett oppfølging fra personalet. Videre vil det for noen av disse brukerne være viktig å skjermes for omgivelsene, ikke fordi de ikke skal være en del av nærmiljøet, men fordi brukerne kan sette seg i en situasjon som går utover deres egen verdighet. Administrasjonen ser at vi ved å samle flere boliger vil kunne få en effektiviseringsgevinst, vi vil også få et større fagmiljø blant de ansatte.

Det vil være viktig å bygge boligene slik at vi får hentet ut gevinstene ved effektivisering og fagmiljø, men at vi samtidig skiller brukere og problemstillinger, dette innebærer at vi må ha egnede utearealer og tilpassede fellesarealer.

I saksfremlegget er det videre redegjort for økonomiske konsekvenser, barn og unges interesser og konsekvenser for ansattes HMS.

Kommunestyret vedtok i samme møte, i sak 110/21, å gi dispensasjon fra kommunedelplanens arealdel § 4, slik det var søkt om. Dermed kunne virksomhet for plan, byggesak og landbruk, i samsvar med delegert myndighet, behandle byggesøknaden. Byggetillatelse ble gitt.

4.4. Status på prosjektet

Per 31.01.2022 er status i prosjektet at konkurransen av totalentreprise for bygging av omsorgsboligene på Hanekleiva har blitt lyst ut på Doffin på vegne av Boligstiftelsen. Frist for å levere anbud var 10.01.22. Ifølge Boligstiftelsen er målsettingen at boligene på Hanekleiva skal være klare rundt påsken 2023. Den endelige leieavtalen mellom kommunen og Boligstiftelsen er under utforming, med bistand fra Ernst & Young AS.

5. Konsekvensanalyser

Hvilke konsekvensanalyser gjennomføres av administrasjonen i slike saker?

a. Hvis ingen, hva er årsaken og bør det innføres?

b. Hvis ja, hvordan foregår disse generelt og i denne saken spesielt?

Ifølge kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Politiske saksframlegg i Holmestrand kommune skal sikre at alle saker som skal til politisk behandling er forsvarlig utredet. I alle saksframlegg blir konsekvensene for følgende tema blir analysert:

- Juridiske forhold
- Økonomiske konsekvenser
- Barn og unges interesser
- Miljøkonsekvenser
- HMS/Folkehelse

Som vi kan se av politiske saksframlegg brukes også åpne overskrifter som gir mulighet for å analysere andre konsekvenser knyttet til saken som utredes.

Ifølge kommunalsjefen Helse og omsorg er saksframlegget den fullstendige dokumentasjonen på administrasjonens konsekvensanalyse i alle saker.

I saken som gjaldt «Evalueringen av Boligsosial handlingsplan» er det ikke en egen overskrift som heter konsekvensanalyser. Likevel fremgår det av saksframlegget hvilke konsekvenser som er vurdert og analysert. Dette omfatter blant annet konsekvenser ved å beholde boligene der de er versus å flytte til et mer egnet sted. De to alternativene innebar konsekvenser for blant annet:

- Kommunens økonomi
- Nærmiljøet
- Barn og unge
- Behovet for skjerming av beboerne
- Beboeres behov for å omgås andre
- HMS for de ansatte
- Kommunens kompetanse

Kommunen har fått faglig støtte fra Sentral fagenhet for tvungen omsorg til deler av denne konsekvensanalysen. Vi kan også se tilsvarende konsekvensanalyse i kommunestyrets sak 107/21.

Da administrasjonen i første omgang vurderte konsekvensene av å inngå en avtale om framtidig leie av Hanekleiva, ble det vurdert at det var liten økonomisk risiko knyttet til dette. Den gangen var planen at huset skulle bygges om, og det var kun behov for bruksendring. I forbindelse med at det ble besluttet å rive det gamle huset og bygge et nytt bygg med 6 leiligheter, kan vi ikke se at administrasjonen vurderte konsekvensene av denne endringen opp mot behovet for dispensasjon fra kommuneplanen og andre risikoområder.

6. Oppsummering

6.1. Rutiner og prosedyrer

Holmestrand Boligstiftelse er et selvstendig og selveiende rettssubjekt. Stiftelsens vedtekter regulerer stiftelsens rolle overfor kommunen. Det finnes ingen andre formelle samarbeidsavtaler, rutiner og/eller prosedyrer for kommunens bestilling av prosjekter fra Boligstiftelsen, men kommuneadministrasjonen og Boligstiftelsen samarbeider ved behov. Det er ikke krav om rapportering fra stiftelsen til kommunestyret.

Det følger av kommuneloven at vedtak som omhandler kommunen i utgangpunktet skal fattes av kommunestyret, men kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er prinsipielle til kommunedirektøren. I delegasjonsreglementet som gjaldt for Holmestrand kommune i 2019, var kommunedirektøren delegert myndighet i alle saker som ikke var prinsipielle.

6.2. Bestilling og samhandling

Kommunen - Boligstiftelsen

Gamle Holmestrand kommune har i en årrekke samarbeidet med Boligstiftelsen om kommunale boliger. Likevel er dette første gangen Boligstiftelsen kjøpte en eiendom på oppdrag fra kommunen. Etter at administrasjonen skriftlig ba Boligstiftelsen kjøpe eiendommen i Hanekleiva for at kommunen skulle leie den, bestemte stiftelsen seg for å gjennomføre kjøpet. Utviklingen av eiendommen har foregått i samarbeid mellom Boligstiftelsen og kommunens administrasjon. I denne prosessen ble det bestemt at det gamle bygget skulle rives, og at det skulle bygges et nytt hus på eiendommen. Det er Boligstiftelsen som foretok investeringene underveis i eiendomsutviklingen; først kjøpet av eiendommen, så utgiftene til arkitekt og rivning, og etter hvert bygging av nytt hus. Disse investeringene har derfor ikke vært vedtatt/behandlet av kommunestyret.

Administrasjonen - politisk nivå

Ifølge kommuneloven skal prinsipielle saker behandles politisk. Spørsmålet er om gjennomføring av vedtaket om flyttingen av Vestbo 1 og 2 burde vært til ytterligere politisk behandling eller om administrasjonen har handlet i samsvar med sine fullmakter. Det er momenter som taler for og imot begge deler.

Flytting av Vestbo 1 og 2 ble politisk vedtatt i forbindelse med «Evalueringen av Boligsosial handlingsplan». Kommunestyrets vedtak består av tiltak som skulle ha oppstart og gjennomføring i 2019. Kommunedirektøren har myndighet til å skaffe kommunale boliger, jf. kommunens delegasjonsreglement for særlover.

«Evaluering av Boligsosial handlingsplan» omtaler muligheten for å samlokalisere Vestbo 1 og 2 med andre atferds-krevende målgrupper. På den måten kan kommunen levere tjenester selv til brukere der kommunen i dag kjøper omsorgstjenester fra eksterne tjenesteleverandører.

Administrasjonen har forstått kommunestyrets vedtak som en fullmakt til å gjennomføre dette, hvis det ble mulig på det nye stedet for Vestbo 1 og 2.

Det går fram av saken «Evaluering av Boligsosial handlingsplan» at prosessen med å finne egnet sted skulle foregå i dialog med Sentral fagenhet for tvungen omsorg. Dette viser behovet for faglig vurdering av eiendommens egnethet. Det viste seg vanskelig å finne en egnet eiendom.

I saken om «Evaluering av Boligsosial handlingsplan» står at det skal anskaffes en eiendom for Vestbo 1 og 2 i et samarbeid, men det framgår ikke hvem kommunen skal samarbeide med. Samarbeidet med Boligstiftelsen om flyttingen av Vestbo 1 og 2 framstår ikke i seg selv som en prinsipiell avgjørelse. Boligstiftelsen er opprettet av gamle Holmestrand kommune, og har over flere år vært en sentral samarbeidspart i kommunens boligsosiale arbeid.

Det er imidlertid første gangen kommunen har bedt Boligstiftelsen om å kjøpe en ny eiendom. Som det framkommer av delegeringsreglementet er en sak kurant dersom det blant annet foreligger retningslinjer for hvordan den skal behandles, eller det er praksis fra behandling av tilsvarende saker. Det ikke retningslinjer eller praksis for slike boligkjøp. Dette kan tale for at et kjøpsoppdrag til boligstiftelsen ikke en kurant sak og burde vært ytterligere politisk forankret.

Det er nytt for kommunen at man samlokaliserer de tjenestene som skal tilbys på Hanekleiva. Vurderingen av om tjenester skal kjøpes eksternt eller leveres av kommunen er også generelt av politisk interesse. Den aktuelle saken dreier seg dessuten om kommunale boliger på et nytt sted, og det er vanlig at kommunale boligers og/eller tjenester sin beliggenhet er av politisk interesse. Disse forholdene tilsier at omleggingen burde ha vært lagt fram i egen sak.

Kommunedirektøren vurderte at kommunestyrets vedtak i forbindelse med evaluering av boligsosial handlingsplan medførte at flyttingen og omorganisering av tjenestetilbudet var politisk forankret og ikke trengte videre politisk behandling. Dette var basert på praksis fra gamle Holmestrand kommune. I ettertid ser kommunedirektørene at politikerne i den nye kommunen hadde et større behov for informasjon enn hva han var vant med fra gamle Holmestrand.

Vår vurdering er at administrasjonen i hovedsak har handlet i samsvar med delegering og kommunestyrets vedtak i saken «Evaluering av Boligpolitisk handlingsplan». Men spørsmålene om samlokalisering, tjenesteleverandør og plassering har prinsipielle sider som med fordel kunne vært ytterligere politisk forankret.

6.3. Konsekvensanalyser

Administrasjonens saksframlegg i forbindelse med saker som skal til politisk behandling skal sikre at sakene er forsvarlig utredet. Saksframlegget er den fullstendige dokumentasjonen på administrasjonens konsekvensanalyse i alle saker. For noen forhåndsbestemte temaer blir det alltid gjennomført konsekvensanalyser, disse framgår av saksframleggene. Man kan lese av saksframleggene til «Evaluering av Boligsosial handlingsplan» og 107/21 til kommunestyret at det gjennomført konsekvensanalyser, også for andre områder enn de som er forhåndsbestemt.

6.4. Læringspunkter

Da Boligstiftelsen ikke fikk byggetillatelse krevde de sine utgifter dekket av kommunen. Denne typen økonomisk risiko ved samarbeidet var ikke avklart mellom partene. Dette er et eksempel på at det kan være behov for å i større grad avtaleregulere forholdet mellom Boligstiftelsen og kommunen. En samarbeidsavtale kan regulere drift, risikobilde og rapportering.

I en nylig sammenslått kommune, der ulike kulturer møtes, kan det være et særlig behov for å nærmere drøfte skjæringstidspunktet for når en sak er prinsipiell, og krever politisk behandling, versus når den er kurant og kan avgjøres av administrasjonen.

Da prosjektet i Hanekleiva endret karakter fra ombygging til oppføring av et nytt bygg, ble muligheten for at Boligstiftelsen ikke skulle få byggetillatelse ikke gjenstand for konsekvensanalyse. Administrasjonen bør sikre at de gjør konsekvensanalyser når et prosjekt endrer karakter.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov 18. juni 2000 nr. 127 om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven)

Lov 15. juni 2001 nr. 59 om stiftelser

Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Forskrift 22. februar nr. 255 om sammenslåing av Holmestrand kommune og Sande kommune til Holmestrand kommune, Vestfold

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Vedlegg 1: Metode og kvalitetssikring

Undersøkelsen startet opp ved oppstartsbrief 03.12.21 til Holmestrand boligstiftelse og Holmestrand kommune.

Problemstillingene er beskrivende, og undersøkelsen vil derfor ikke være en forvaltningsrevisjon. Det betyr at vi ikke vil utlede kriterier, gjøre vurderinger og gi anbefalinger. Vi har likevel tilstrebet oss på å gjennomføre undersøkelsen i samsvar med kravene til forvaltningsrevisjon så langt det passer. Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i januar 2022.

Vi har gjennomgått de relevante sakene som har vært til politisk behandling.

Vi har innhentet skriftlig dokumentasjon på:

- E-postutveksling og møterefater fra samarbeidsprosessen mellom administrasjonen og Boligstiftelsen.
- Boligstiftelsens vedtekter
- Kronologiske oversikter/tidslinjer på hendelsesforløpet
- Tegninger for Hanekleiva

Styreleder i Boligstiftelsen har holdt en orientering i kontrollutvalgets møte 02.11.21 i sak 29/21. Opptak av orienteringen ligger på kommunens nettsider. Vi har hentet informasjon om stiftelsen og Hanekleiva fra orienteringen. Styreleder har fått faktadel til gjennomlesing med mulighet for å komme med tilbakemeldinger.

Intervjuer har blitt gjennomført på Teams eller pr telefon. Referat fra samtale er sendt til de vi har intervjuet for godkjenning av innholdet. Vi har intervjuet:

- Kommunedirektøren
- Kommunalsjef for helse og velferd
- Rådgiver på helse og velferd

- Virksomhetsleder for voksenhabilitering
- Virksomhetsleder for plan, byggesak og landbruk
- Nestleder i styret i Boligstiftelsen

Vi har hatt løpende kontakt pr telefon og e-post med kommunalsjef for helse og velferd og styreleder for Boligstiftelsen.

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og styreleder i Holmestrand boligstiftelse 31.01.22. Rapporten er sendt kommunedirektøren og styreleder for Boligstiftelsen til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsene ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne undersøkelsen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen og Boligstiftelsen.

I intervjuer har vi fått kjennskap til taushetsbelagte personopplysninger knyttet til beboerne, men personopplysningene er ikke behandlet skriftlig eller digitalt. Opplysningene vil være underlagt vår taushetsplikt.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Denne undersøkelsen er gjennomført i så langt de passer med kravene til at forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.¹⁰

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

¹⁰ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.¹¹ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹¹ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3802 405