



Inngåelse av husleiekontrakter

Forvaltningsrevisjon - Tinn kommune

2017 :: 726 018

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er et av landets største interkommunale revisjonsselskaper. Alle de 18 kommunene i Telemark, kommunene Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eiere av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tjenester for våre eiere og andre kommunale/fylkeskommunale aktører.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder, og med forskjellige innfallsvinkler. Våre ansatte har samfunnsfaglig, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har bred kompetanse innen offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)). Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider faglig og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Tinn kommune har fått følgende rapporter om forvaltningsrevisjon fra 2012:

- 726 012 IKT Drift og vedlikehold (2012)
- 726 013 Samhandlingsreformen (2014)
- 726 014 Eiendomsforvaltning (2015)
- 726 018 Barnevern og forebyggende arbeid (2016/2017)

Du kan finne alle våre rapporter på vårt nettsted www.tekomrev.no, der du også kan lese mer om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Sammendrag	iv
1 Innledning	1
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	1
1.2 Bakgrunn.....	1
1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	1
1.4 Avgrensning	2
1.5 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.6 Høring	2
2 Ansvar og fullmakter	3
2.1 Revisjonskriterier	3
2.2 Føringer, vedtak og rutiner om innleie av boliger.....	6
2.3 NAV sin praksis for innleie av boliger	8
2.4 Revisors vurdering av ansvarsforhold	11
3 Anskaffelsesprosess	14
3.1 Revisjonskriterier	14
3.2 Anskaffelsesprosess.....	14
3.3 Revisors vurdering av anskaffelsesprosess.....	15
4 Dokumentasjon og oppfølging av leieforhold	16
4.1 Dokumentasjon av leieforhold	16
4.2 Oppfølging av husleie	17
4.3 Vedlikehold, skader og erstatninger	18
4.4 Revisors vurdering av dokumentasjon og oppfølging av leieforhold	20
5 Arkivering og journalføring	22
5.1 Arkivering og journalføring	22
6 Konklusjoner og anbefalinger.....	23
6.1 Konklusjon	23
6.2 Anbefalinger.....	24
Litteratur og kildereferanser.....	25
Tabelloversikt.....	25
Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse.....	26
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	28

Foto forside: Ekatarina Ostanina/Dreamstime Stock Photos

Sammendrag

Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 18/17. Prosjektplan for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i samme sak.

Tinn kommune leier inn boliger som leies ut videre til flyktninger. Kommunen har avdekket en uønsket praksis omkring inngåelse og oppfølging av kontraktene, og har satt ned en ansvarsgruppe for å undersøke og følge opp dette. Kommunen har bedt om at det også blir gjennomført en forvaltningsrevisjon som ser på hva som har skjedd.

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi følgende problemstilling:

I hvilken grad har Tinn kommune betryggende kontroll ved innleie og framleie av flyktningeboliger? Herunder vurdering av

- *ansvar og fullmakter til å inngå leiekontrakter,*
- *anskaffelsesprosess,*
- *dokumentasjon og oppfølging av leieforholdene, og*
- *arkivering og journalføring av leieavtaler.*

Funn og konklusjoner

Vi mener at Tinn kommune ikke har hatt betryggende kontroll ved innleie og framleie av flyktningeboliger.

Om ansvar og fullmakter

Kommunestyrets overordnede føringer i boligsosial plan som sier at flyktninger som hovedregel skal leie bolig selv, er ikke fulgt. Vi mener at kommuneadministrasjonen i utgangspunktet ikke har hatt anledning til å leie inn boliger i det omfang som faktisk er gjort. Kommunen har nå bestemt seg for å gå bort fra denne ordningen med å leie boliger til flyktninger.

En saksbehandler på NAV har inngått leieavtaler på vegne av kommunen i sort omfang. Det er motstridende oppfatninger om hvem som har hatt fullmakt til inngå slike avtaler og om hvem som har hatt informasjon om at avtalene var inngått. NAV-leder har fullmakt til å inngå leieavtaler som ikke går ut over budsjettåret, og hadde delegert sin myndighet videre til en teamleder. Vedkommende som inngikk avtalene, hadde ikke formell fullmakt til å inngå avtaler. Vi mener at kommunen burde ha oppdaget og

stoppet denne praksisen tidligere. Økningen i antall flyktninger som skulle bosettes samt økte utgifter til å leie boliger, burde etter vårt ha medført økt oppmerksomhet mot ansvarsområdet fra kommuneledelsens side.

Når det gjelder de langvarige tidsbegrensede leieavtalene, mener vi at ingen i kommuneadministrasjonen har hatt fullmakt til å inngå disse.

Asylmottaket leier også inn boliger til flyktninger, og vi mener at kommunens innleiepraksis generelt og NAVs og asylmottakets innleiepraksis spesielt, burde ha vært koordinert. Vi mener at kommunen burde ha hatt en strategi for hvordan kommunen skal forholde seg til utleiery og for hvilke leievilkår kommunen ønsker.

Anskaffelsesprosess

Fram til utgangen av 2016 var leie av bolig omfattet av lov om offentlige anskaffelser. Det innebærer at kommunens innleie av boliger så langt som mulig bør være basert på konkurranse. Kommunen har ikke lyst ut sitt behov for å leie boliger i aviser e.l. I noen tilfeller er det tatt kontakt med utleiery som avertert på Finn.no eller i avisa, ellers er det tatt direkte kontakt med utleiery. Anskaffelsene av de aktuelle leiekontraktene er ikke gjort i samsvar med de reglene om offentlige som gjaldt da kontraktene ble inngått. Kommunen har ikke sikret konkurranse, og har ikke sikret gjennomsiktighet og etterprøvybarhet ved å dokumentere anskaffelsesprosessene.

Fra 2017 er ikke innleie av boliger en anskaffelse som er omfattet av lov om offentlige anskaffer. Vi mener likevel at kommunen bør vurdere å lyse ut sitt behov for å leie boliger. Det gir åpenhet. Alle private utleiery får anledning til å tilby sine boliger, og det kan føre mer konkurranse om leiekontrakter og dermed gi bedre leievilkår for kommunen.

Dokumentasjon og oppfølging av leieforhold

Kommunen ikke hatt retningslinjer eller mal for leieavtaler som ble brukt overfor utleiery. Vi mener at det er uheldig. En felles mal kunne ha sikret kommunen bedre avtaler og ført til en mer enhetlig leiepraksis. Vi har fått opplyst at det foreligger muntlige avtaler med utleiery. Muntlige avtaler er i prinsippet like bindende som skriftlige, men fører til at kommunen at ikke kan dokumentere hva som er avtalt med utleieryne.

Det er inngått avtaler mellom utleiery og kommunen som regulerer ansvaret for vedlikehold og erstatningsoppgjør på forskjellige måter. Vi har sett eksempler på formuleringer som skaper uklarhet rundt omfanget av forpliktelsene, og formuleringer som kan føre til at kommunen påtar seg et større ansvar enn det som følger av

husleieloven. Kommunen skal sørge for en rasjonell og effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser, og bør ikke akseptere dårligere avtalevilkår enn det som følger av husleieloven.

Kommunen har hatt store utgifter til å utbedre skader/vedlikeholde leieboliger. Kommunen har ikke hatt rutine for å få en uavhengig vurdering av omfang av eller kostnad på skadene/vedlikeholdsbehovene. I noen tilfeller har kommunen latt utleierne egne firma gjøre utbedringsarbeidene. Kommunen har ikke innhentet anbud. Det er fare for at kommunen ikke har fått konkurransedyktige betingelser på de tjenestene de har kjøpt, og for at det er betalt utgifter som ikke vedkommer kommunen.

Kommunen har ikke fulgt opp leietakerne i tilstrekkelige grad. Dette har ført til at leietakere ikke har blitt fakturert for husleie, og at kommunen har tapt inntekter.

Arkivering og journalføring

Avtalene som dokumenterer leieforholdene er ikke arkivert eller journalført slik loven krever.

Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- Utarbeide strategier og retningslinjer for leie av boliger.
- Klargjøre myndighet til å inngå leieavtaler.
- Sikre at regelverk om anskaffelser, arkivering og journalføring følges.

Bø 9. juni 2016

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innledning

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 18/17 – Rullering av plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektplan for oppdraget ble vedtatt i samme sak.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er at Tinn kommune ved rådmannen har bedt at det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om inngåelse av kontrakter om leie av boliger til flyktninger. En saksbehandler på NAV Tinn har i perioden 2013-2016 inngått leiekontrakter som hverken kommunen eller utleier kan si opp på 5 eller 10 år. Kommunen har selv nedsatt en ansvarsgruppe bestående NAV-leder, kommunalsjef for utvikling og samfunn og juridisk konsulent for å følge det som har skjedd. Målet for ansvarsgruppen er:

... å gjennomgå kontraktenes omfang og innhold og vurdere om kontraktene er juridisk holdbare. Ansvarsgruppen skal undersøke fakta og vurdere kommunens handlingsrom og mulighet til å reforhandle kontrakter, samt andre forhold ansvarsgruppen finner grunn til å undersøke. Ansvarsgruppen skal videre vurdere rutiner og arbeidsform og endringer NAV-leder bør gjennomføre i videre leie- og kontraktsforhold.

1.3 Problemstillinger og revisjonskriterier

I denne forvaltningsrevisjonen undersøker vi følgende problemstilling:

I hvilken grad har Tinn kommune betryggende kontroll ved innleie og framleie av flyktningeboliger? Herunder vurdering av

- *ansvar og fullmakter til å inngå leiekontrakter,*
- *anskaffelsesprosess,*
- *dokumentasjon og oppfølging av leieforholdene, og*
- *arkivering og journalføring av leieavtaler.*

Revisjonen fikk i sak 18/17 fullmakt til å avklare innholdet i forvaltningsrevisjonen nærmere med kommunens administrasjon.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra kommuneloven, kommunens delegeringsreglement og økonomireglement, fra lov om offentlige anskaffelser og fra arkivloven. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor.

1.4 Avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til å omfatte leiekontrakter som er inngått av NAV Tinn i perioden 2013 til 2016. Tyngdepunktet i undersøkelsen ligger på å kartlegge rutiner og praksis for å leie inn boliger for fremleie til flyktninger. Vi ser også på rutiner og praksis knyttet til kommunens fakturering av husleie og oppfølging av skader på boligene. Vi har ikke undersøkt kommunens rutiner for annen oppfølging av fremleietakere.

Kommunen leier også inn boliger gjennom asylmottaket. Vi har innhentet informasjon om asylmottakets praksis for innleie, men bare på overordnet nivå.

Undersøkelsen er rettet mot interne ansvarsforhold i kommunen og tiltak for å sikre betryggende kontroll i samsvar med kommuneloven § 23 nr. 2. Kontraktenes innhold og juridiske status er vurdert av kommunens advokat i eget notat av 6. mars 2017.

1.5 Metode og kvalitetssikring

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått relevant dokumentasjon og gjennomført intervjuer/samtaler med personer som har vært involvert i arbeidet med å leie inn boliger til flyktninger. Se nærmere om dette i vedlegg 2.

1.6 Høring

Rapporten er sendt på høring til rådmannen 31. mai 2017. Vi har innarbeidet noen av opplysningene/kommentarene som kommunen gir i høringssvaret i rapporten. Vi har innarbeidet informasjon om ansvarsgruppen som skal følge opp leiekontraktene, om delegasjonen av myndighet på NAV fra 2012 og om rådmannens orientering til kommunestyret i 2016 om endret praksis for leie av boliger til flyktninger.

Rådmannens høringsuttalelse ligger i vedlegg 1.

¹ Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

2 Ansvar og fullmakter

2.1 Revisjonskriterier

2.1.1 Kilder til revisjonskriterier – rådmannens myndighet

Delegasjon fra kommunestyret til levekårsutvalget og rådmannen

Kommuneloven § 6

Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Kommuneloven § 9 nr. 3

Ordfører eller fylkesordfører leder møtene i kommunestyret fylkestinget, formannskapet og fylkesutvalget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er delegert til andre.

Kommuneloven § 23 nr. 4

Kommunalt og fylkeskommunalt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Delegeringsreglementet for Tinn kommune som er referert under ble vedtatt i kommunestyret i sak 45/06. Dette reglementet gjaldt da de aktuelle avtalene ble inngått. I reglementet framgår det hvilken myndighet kommunestyret har delegert til andre politiske organ og til rådmannen.

Det fremgår av delegasjonsreglementet punkt 2.1 at delegert myndighet må brukes i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer gitt av overordnet organ, og innenfor gjeldende budsjettammer og budsjettforutsetninger.

Punkt 8.2 og 8.3 – delegasjon til levekårsutvalget

I medhold av kommuneloven § 10 nr. 2 delegerer kommunestyret myndighet til levekårsutvalget til å treffe avgjørelse i alle saker innenfor sitt ansvarsområde med mindre det følger av lov eller reglement at myndigheten tillegges kommunestyret, et annet folkevalgt eller administrativt organ.

Lov om sosiale tjenester er innenfor levekårsutvalgets ansvarsområde.

Levekårsutvalget avgjør saker etter særlovgivningen, med mindre avgjørelsesmyndighet ikke er overdratt til rådmannen eller navngitte stillinger i kommunens administrasjon.

Punkt 17.2 og 17.5 – delegasjon til rådmannen

Rådmannen er delegert myndighet i alle saker som ikke har prinsipiell karakter, jf. kommuneloven § 23 nr. 4, dersom myndighet ikke er lagt til annet organ.

Ved tvil om hvorvidt en sak er av prinsipiell betydning eller ikke, eller dersom det er tvil om hvordan en sak av prinsipiell betydning skal behandles i det politiske system, har ordfører og rådmann ansvaret for å avklare dette. Ved uenighet mellom disse avgjør ordfører saken.

Som utgangspunkt for vurderingen mellom prinsipiell/ikke prinsipiell sak kan det være nyttig å spørre seg om det til grunn for avgjørelsen trengs mer enn en faglig og/eller regelbundet vurdering eller behandling. Dersom en kommer inne på politiske eller klart skjønnsmessige vurderinger eller prioriteringer, er saken som regel prinsipiell, jf. kapittel 20 og 21 i dette reglement.

Rådmannen kan delegerer sin myndighet videre til sin administrasjon, dersom ikke kommunestyret har bestemt noe annet. Ved slik intern delegering er det fortsatt rådmannen som står ansvarlig ovenfor kommunestyret.

Rådmannen gis delegert myndighet til å treffe vedtak, herunder behandle klagesaker, og gi uttalelser i alle saker etter de særlover som er nevnt nedenfor i dette punkt, når ikke sakene er av prinsipiell karakter. Myndigheten skal utøves i samsvar med retningslinjer lagt i kommuneplan eller andre kommunale planer. Særlovene vil gi utfyllende bestemmelser om klage- og ankeadgang.

Lov om sosiale tjenester er en av lovene der rådmannen er delegert myndighet.

2.1.2 Revisjonskriterier – delegering til rådmannen:

- Rådmannen har myndighet til å avgjøre ikke-prinsipielle saker, dersom denne myndigheten ikke er lagt til andre organer.
- Myndigheten skal utøves i samsvar med retningslinjer lagt i kommuneplan eller andre kommunale planer, og kan videredelegeres til administrasjonen.
- All delegert myndighet må brukes i samsvar med regelverk, budsjetttrammer og budsjettforutsetninger.

2.1.3 Kilder til revisjonskriterier – delegering til kommunalsjef og NAV-leder

Det fremkommer av *Organisering av rådmannsfunksjonen, støtteenheter, tjenesteytende enheter*² at kommunalsjef Levekår har oppfølgingsansvar for enhetene som er lagt til kommunalområdet. Dette omfatter ansvar for kvalitet og utvikling, samhandling og koordinering, samt kvalitetssikring og internkontroll ovenfor

² Organisering av rådmannsfunksjonen, støtteenheter, tjenesteytende enheter m.m. er ifølge rådmannen gjeldende fra 1.8.14.

enhetene. Asylmottaket ligger under Levekår og NAV lå under Levekår fram til september 2016. Fra september 2016 ligger NAV direkte under rådmann.

Videredelegering av rådmannens myndighet til enhetslederne fremkommer av administrativt delegeringsreglement gjeldende fra 1. juli 2013. NAV-leder har vært og er enhetsleder i kommunens organisasjon.

Det fremkommer av reglementet at enhetsleder har beslutningsmyndighet innen enhetens vedtatte budsjett og i forhold til de fullmakter som til enhver tid er delegert. Saker som er av overordnet/ prinsipiell betydning, skal avklares med overordnet nivå (rådmannsnivå).

Enhetslederne har myndighet til å benytte enhetens budsjett for å oppfylle de aktivitets- og kvalitetsforutsetninger, mål og retningslinjer som kommunestyret har vedtatt. Der det er inngått sentrale rammeavtaler, skal disse benyttes. Innkjøp må gjennomføres i tråd med innkjøps- og anbudsreglement. Enhetsleder kan ikke inngå kjøps- eller leieavtaler, eller leasingavtaler, som går utover budsjettåret dersom det ikke er fastsatt i eget vedtak.

Anvisningsmyndigheten kan videredeles i ett ledd.

Enhetsleder får delegert myndighet til å fatte vedtak etter særlover når sakene er av ikke prinsipiell karakter eller myndighet er lagt til et annet organ enten med hjemmel i lov, delegeringsreglement eller vedtak, i tråd med opplystingen nedenfor.

NAV-leder er delegert kommunens oppgaver og myndighet etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltning med de unntak som følger av loven og som ikke er lagt til levekårsutvalget eller klientutvalget.

Vi legger til grunn at NAV-leder kan delegere sin myndighet videre med mindre noe annet er sagt.

2.1.4 Revisjonskriterier – delegering kommunalsjef Levekår og NAV-leder:

- Kommunalsjef Levekår har ansvar for å følge opp og koordinere enhetene som ligger til kommunalområdet.
- NAV-leder har fullmakt til avgjøre ikke-prinsipielle saker som er under enhetens ansvarsområde og som er i samsvar med enhetens budsjett.
- NAV-leder kan ikke inngå leieavtaler som går utover budsjettåret dersom det ikke er fastsatt i eget vedtak.

- NAV-leder kan videredelegere sin myndighet, men anvisningsmyndigheten kan bare delegeres ett ledd.

2.2 Føringer, vedtak og rutiner om innleie av boliger

2.2.1 Boligsosial plan

Lov om sosiale tjenester § 15 sier at kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. For å ivareta dette ansvaret vedtok kommunestyret Boligsosial plan for 2013-2017 i kommunestyresak 8/13. Planen har status som kommunedelplan. Planen omhandler bl.a. boliger til flyktninger. Punkt 13 *Utfordringer og tiltak* sier følgende om flyktninger:

En nødvendig forutsetning for at kommunen skal kunne ta imot flyktninger er at det er tilgjengelige boliger. Boliger til flyktninger må ivaretas i Boligsosial plan for Tinn kommune.

- *Flyktningkontoret skaffer bolig som flyktningen selv må leie. Flyktningkontoret leier også noen boliger for akutt behov.*
- *Flyktninger bosettes i ulike deler av kommunen, men det kreves at boligen ligger i et område med regelmessig bussforbindelse og tilgang til butikk.*
- *Nyankomne flyktninger følges opp med grundig opplæring i forhold til oppvarming og lufting, system for kildesortering med mer slike at de praktiske sidene ved det å bo i Tinn kommunen blir enklest mulig.*
- *Flyktninger med særlige boligbehov, for eksempel på grunn av funksjonshemming, skaffes tilrettelagt bolig.*
- *Dersom en flyktning velger å flytte internt i kommunen er de selv ansvarlig for avvikling av gammel leieavtale og leie av ny bolig.*
- *Flyktninger vil som oftest være kvalifisert til å motta støtte bostøtte fra husbanken. Flyktningkontoret bistår dem med å søke slik støtte.*
- *Flyktningkontoret kan veilede flyktninger som ønsker å kjøpe egen bolig, men skal ikke være part i kjøpsprosessen.*

Målsetting:

Flyktninger som kommer til Tinn kommune skal få tilbud om bolig av normalt god standard.

2.2.2 Rutiner NAV

Funksjonsbeskrivelse 2012

Det foreligger en funksjonsbeskrivelse for NAV fra 2012. Det fremgår av funksjonsbeskrivelsen at den bygger på gjeldende organisasjonskart, opplæringsplan samt delegert attestasjons- og anvisningsmyndighet.

Ansvar for bosetting og integrering av flyktninger inngår i veilednings- og oppfølgingsteamet. Ifølge funksjonsbeskrivelsen ligger det følgende ansvar og oppgaver til teamleder:

- Nestleder på kontoret
- Faglig ansvarlig, personalansvar inklusive HMS
- Innkjøp, attestering, anvisning på statlig og kommunalt område
- Saksbehandling

Funksjonen bosetting og integrering av flyktninger har følgende ansvar og oppgaver:

- Praktisk bosetting av flyktninger,
- Vedtaksrutiner Visma Flyktning jf. lovverk,
- Økonomirutiner integreringstilskuddet,
- Introduksjonsprogram for flyktninger i samarbeid med voksenopplæringa,
- Boligsosial handlingsplan,
- Saksbehandler ePhorte – kommunens saksbehandlersystem.

Bosettingsrutine ved NAV Tinn

Rutinen ble utarbeidet i 2014 og er godkjent av NAV-leder. I punkt 3 Bosettingsrutine for etablering av flyktninger fremkommer følgende:

Tinn kommune har avtale om innleie av boliger til bosetting av flyktninger. NAV Tinn innbetaler husleie direkte til utleier etter avtale mellom NAV og utleier.

Det er en utfordring å få flyktningene inn på et lite leiemarked i Tinn. For å sikre tilgang på boliger, har NAV Tinn inngått slike avtaler. NAV Tinn fremleier, og er ansvarlig for å utforme leiekontrakt mellom NAV Tinn og den enkelte flyktning.

Delegasjon av anvisningsmyndighet internt på NAV

Vi er forelagt rutine for delegasjon av myndighet datert 26.6.15. Kommunen opplyser i sitt høringsvar at det foreligger tilsvarende delegasjon fra 2012. Delegasjonen fra 2015 gir saksbehandler ansvar for:

- Bosetting flyktninger

- Sosialtjeneste flyktninger
- Utleie og leie av boliger
- Introduksjonsordningen

Det følger av rutinen at teamleder er delegert godkjennings- og anvisningsmyndighet for sitt team. Attestasjonsmyndighet er gitt til merkantilt ansatt.

Tilsvarende delegasjon av myndighet ble også gitt 23.6.16.

2.3 NAV sin praksis for innleie av boliger

Tinn kommune leier leiligheter av private utleiery som leies ut videre til flyktninger og asylsøkere. Forvaltning av innleie gjøres av Asylnottaket for asylsøkere og av NAV Tinn for bosatte flyktninger. Det har ikke vært noe samarbeid mellom enhetene når det gjelder innleie av boliger til bosatte flyktninger og asylsøkere.

Per 1. april 2017 leide NAV Tinn inn 69 leiligheter av ulik størrelse. Flesteparten av leiekontraktene er tidsbegrensede til 5 eller 10 år, og er uoppsigelige i leieperioden. Kontraktene er inngått i perioden fra 2013 til og med 2016. Størparten av kontraktene er inngått i 2015. Med få unntak leies leilighetene ut til kommunen av profesjonelle utleiery. Avtalene er fremforhandlet og underskrevet av saksbehandler. De største utleieryne er Tinn Utvikling AS og JES Eiendom AS. Asylnottaket leier også leiligheter av JES Eiendom AS. Kontraktenes juridiske status er vurdert av kommunens advokat i notat 6. mars 2017.

Saksbehandler ble ansatt ved NAV 1. januar 2008, og er nå organisatorisk plassert i veiledningsteamet. I perioder når teamlederstillingen i veiledningsteamet var vært ubesatt, har saksbehandler vært plassert direkte under NAV-leder. Før nåværende teamleder ble tilsatt 1. mars 2015, hadde teamlederstillingen vært ubesatt fra 23. november 2014.

På asylnottaket er det enhetsleder som har underskrevet avtalene. Asylnottaket har ikke inngått langvarige avtaler.

Tabell 1 Leieinntekter og utgifter NAV (Prosjekt 157102)

Regnskap	2017*	2016	2015	2014
Leieutgifter	2 503 180	5 152 827	3 639 338	2 791 480
Leieinntekter	1 143 364	2 269 500	894 400	928 000

* Per 30.5.17

NAV Tinn vil nå gå bort fra ordningen om å leie inn boliger for flykninger. Flyktningene skal selv leie direkte fra utleier. Rådmannen orienterte kommunestyret om dette 3. november 2016.

2.3.1 NAV-leder

NAV lå under kommunalområdet for levekår fram til 1. september 2016 og var en del av kommunalsjefens ansvarsområde. NAV er nå direkte underlagt rådmannen. NAV Tinn har hatt tre fast ansatte ledere fra oppstarten i 2007 fram til nå. I tillegg har det vært tre som har fungert som midlertidige ledere når stillingen i perioder har vært ubesatt.

NAV ledere:

- Kjell Kålås 1.8.2007 – 8.8.2010
- Anne Sønstebø 1.8.2011 – 24.2.2016
- Brit Houge 1.9.2016 –

I notat³ fra kommuneadvokaten fremkommer det at saksbehandler fikk muntlig beskjed av NAV-leder Kålås om å inngå husleiekontrakter med utleiere av boliger som kommunen i neste omgang skulle leie ut til flykninger. Det ble ikke gitt konkrete instruksjoner om hvilke vilkår husleiekontraktene skulle ha. Vi har ikke snakket med Kålås for å bekrefte disse opplysningene.

Vi har motstridende opplysninger om i hvilken grad den neste NAV-lederen Anne Sønstebø videreførte denne praksisen. Ifølge notatet fra kommuneadvokaten gjorde hun det. Anne Sønstebø sier til oss at når hun begynte som NAV-leder opplevde hun at det var kaotisk i forhold til styringslinjer i deler av organisasjonen. Hun opplevde at det var vanskelig å få innsyn i hva enkelte jobbet med og at det var motstand mot ledelse. Saksbehandler gjorde alt i forbindelse med flyktningene. Sønstebø sier hun gjorde en opprydning på området, og sørget for at saksbehandleren ble lagt inn under teamleder i veiledningsteamet. Hun er usikker på når dette skjedde. Teamleder ble delegert ansvar for å følge opp arbeidet med å leie inn boliger til flykninger. Sønstebø forutsatte at det var teamleder som underskrev kontraktene på vegne av kommunen. Saksbehandleren hadde ikke fullmakt til å inngå avtaler. Saksbehandleren har ifølge Sønstebø vært underlagt flere teamledere. Nåværende teamleder ble tilsatt bla. fordi han hadde erfaring fra flyktningeområdet fra tidligere.

³ Notat om saksbehandlers inngåelse av husleiekontrakter på vegne av Tinn kommunen, datert 19.4.17

Sønstebø sier at introduksjonsloven legger til grunn at flyktningene skulle bo i kommunens boliger midlertidig, kun frem til de ble i stand til å leie selv. Hun forutsatte av kontraktene med utleierne tok høyde for dette. Sønstebø ville at avtalevilkårene skulle gjennomgås med kommuneadvokaten, og hun bad teamleder om å ta tak i dette. Hun kjenner ikke til om dette ble gjort.

Med unntak av én avtale som hun bad teamleder om å ikke forlenge, var Sønstebø ikke kjent med at det var inngått langvarige leieavtaler som er uoppsigelige i leieperioden.

Sønstebø mener at det var teamleder som skulle anwise utgiftene i forbindelse med de innleide boligene (husleier, erstatninger osv.). Hvis hun anviste var det etter skriftlig bekreftelse fra teamleder om at fakturaene var riktige. Sønstebø sier at teamleder har hatt tilgang til regnskapssystemet (Visma), og kunne anwise fakturaer.

Brit Houge mener også at teamleder har hatt ansvar for å følge opp arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger, samt ansvar for å orientere henne. Hun mener at han ikke har fulgt opp arbeidet med leieforholdene og ettersyn av boligene og at han har unnlatt å informere henne. Houge opplever at det har vært vanskelig å få informasjon fra saksbehandler. Hun opplever også at teamleder har bidratt til at det har vært vanskelig å få informasjon fra saksbehandler.

Vi har spurt økonomiavdelingen om teamleder har hatt tilgang til regnskapssystemet. Økonomiavdelingen sier at teamleder aldri har hatt tilgang til eller anvisningsrett i regnskapssystemet, og at det alltid har vært NAV-leder som anviser. Houge bekrefter at hun anviser utgifter i forbindelse med innleie av boliger og at teamleder ikke har hatt tilgang til regnskapssystemet. Hun sier videre at det ikke har vært rutine for å forelegge fakturaer for innleie av boliger for teamleder.

2.3.2 Teamleder

Nåværende teamleder for veiledningsteamet ble ansatt 1. mars 2015. Bosetting og integrering av flyktninger ble først overført til hans team 10. august samme år.

Det foreligger ikke noen stillingsbeskrivelse eller stillingsinstrukser annet enn det som er redegjort for ovenfor.

Teamleder mener at han aldri har hatt ansvar for å følge opp inngåelse av leiekontrakter. Han mener at NAV-leder hele tiden har hatt ansvaret for å følge opp dette området. Han mener at dersom han skulle ha ansvaret for dette, måtte både delegasjonen fra juni 2015 og bosettingsrutinen bli oppdatert etter at bosetting og

integrering av flyktninger ble overført til hans team i august 2015. Ev. fullmakter til andre måtte trekkes inn før de kunne gis til ham. To bør ikke ha ansvar for de samme områdene/kontoene.

Teamleder sier han ikke har hatt tilgang til regnskapssystemet der fakturaer blir anvist.

Teamleder sier han ikke har kjennskap til leieavtalene som er inngått, og mener de må være inngått før han begynte i stillingen eller ev. da han var borte fra jobb i 2016 (lovlig fravær).

2.3.3 Saksbehandler

Det foreligger ikke noen stillingsinstruks for stillingen annet enn det som er redegjort for ovenfor.

Saksbehandler sier at han alltid har forholdt seg til NAV-leder når det gjelder innleie av boliger. NAV-lederne har fokusert på om han greide å skaffe bolig til de flyktningene som kommunen skulle bosette, og har ikke vært opptatt av hvordan boligene ble skaffet. Saksbehandler forteller at NAV-lederne overlot til ham å ordne boliger og forhandle leievilkår. Det var aldri noen kommentarer eller spørsmål til denne delen av hans arbeid.

Saksbehandleren har underskrevet leiekontraktene på vegne av kommunen. Han forteller at den første NAV-lederen gav ham beskjed om å skrive under kontraktene selv.

Den første langvarige tidsbegrensede kontrakten ble inngått i 2013. Saksbehandleren sier har snakket med NAV-leder om dette, men at hun ikke hadde noen kommentarer. Selv mente han at de langvarige kontraktene var nødvendige for å få oversikt og forutsigbarhet i en periode der antallet flyktninger som skulle bosettes steg raskt.

2.4 Revisors vurdering av ansvarsforhold

Vi mener at kommunestyret gjennom å vedta boligsosial plan har gitt overordnede føringer for hvordan kommunen skal organisere seg når det gjelder å skaffe bolig til flyktninger. Kommunestyret sier at flyktninger som hovedregel skal leie bolig selv, og at kommunen bare skal leie noen boliger til akutt behov. Slik vi ser det har kommunens praksis vært det motsatte. Hovedregelen synes å ha vært at kommunen leier inn boliger til flyktningene, i stedet for at flyktningene leier selv. Denne praksisen fremgår også av NAVs bosettingsrutine fra 2014. Rådmannens myndighet skal utøves i samsvar med retningslinjer lagt i kommunale planer. Vi mener derfor at hverken rådmannen

eller NAV-leder kunne godkjenne en rutinen fra 2014, fordi den ikke var i samsvar med kommunestyrets føringer i boligsosial plan. Det følger av denne argumentasjonen at inngåelse av leieavtaler i et slikt omfang ikke er i samsvar med kommunestyrets vedtak.

Rådmannen kan avgjøre ikke-prinsipielle saker. Vi mener at å inngå en tidsbegrenset husleiekontrakt i samsvar med husleieloven er en ikke-prinsipiell sak. Rådmannens myndighet gjelder innenfor budsjetttrammer og -forutsetninger. En tidsbegrenset leiekontrakt har normalt tre måneders oppsigelsesfrist, og kan sies opp dersom budsjettforutsetningene endrer seg. Vi mener at delegasjonsreglementet ikke gir rådmannen rett til å inngå tidsbegrensede husleieavtaler som er uoppsigelige, med mindre han er delegert konkret fullmakt til dette. Slike avtaler vil ikke være innenfor vedtatte budsjetttrammer og budsjettforutsetninger, og de har en lenger varighet enn minimumskravet for tidsbegrensede husleiekontrakter (3 år), jf. husleieloven.

Det følger av delegeringen til enhetsleder at hun ikke kan inngå leieavtaler som går utover budsjettåret, med mindre det er fastsatt i eget vedtak. Vi er ikke kjent med at det foreligger særskilte vedtak om langvarige husleieavtaler. NAV-leder kan etter denne bestemmelsen bare inngå leieavtaler som gjelder for inneværende budsjettår. NAV-leder kan delegere sin myndighet til teamleder. Det følger av delegasjonen fra juni 2015 at teamleder fikk godkjennings- og anvisningsmyndighet på flyktningeområdet da dette saksfeltet ble overført til hans team i august 2015. Det fremgår ikke av delegasjonen at ansvaret for å leie inn boliger og følge utleiere er unntatt fra teamleders ansvar og oppgaver. Vi mener derfor at teamleder hadde ansvaret for å leie inn boliger og følge opp utleiere fra august 2015. Vi har fått motstridende informasjon om hvorvidt teamleder faktisk har kunnet anwise utgifter. Vi legger til grunn at informasjonen fra økonomiavdelingen om at teamleder aldri har hatt tilgang til regnskapssystemet er korrekt. Praxis for anvisning i forbindelse med innleie av boliger avviker fra delegasjonen av myndighet, og vi mener at dette kan åpne for uklarhet om hvor ansvar og myndighet har ligget. Samtidig mener vi at både teamleder og NAV-leder har hatt ansvar for å avklare hva som ligger i delegasjonen.

Basert på den informasjonen vi har tilgjengelig, fikk saksbehandleren uformell fullmakt til å leie boliger på vegne av kommunen i 2007. Vi har ikke eksakt informasjon om hvor lenge denne ordningen varte, men Sønstebø gav ansvar og myndighet til teamleder etter at hun ble tilsatt i 2011. Det fremgår av funksjonsbeskrivelsen fra 2012 at saksbehandleren da var en del av veiledningsteamet. Saksbehandleren har etter vårt syn ikke hatt rett til å inngå leieavtaler etter at ansvaret for flyktningeområdet ble lagt til teamleder. Vi mener at i de perioder hvor teamlederstillingen har vært ubesatt, var

det bare NAV-leder som har hatt rett til å inngå husleieavtaler i samsvar med delegert myndighet.

NAV-lederne har forutsatt av avtalene ble inngått på «vanlige» vilkår, uten at kommunen har definert hva vanlige vilkår er. NAV Tinn var en del av ansvaret til kommunalsjef for Levekår fram til september 2016 og han har ansvar for å følge opp og koordinere sine enheter. Vi mener at NAVs og Asylmottakets innleiepraksis burde ha vært koordinert i større grad, og at kommunalsjefen burde ha sett til at dette ble gjort. Det framstår som effektivt og ressursbesparende om kommunen hadde hatt en felles strategi og kontraktsmal for innleie av boliger til utsatte grupper generelt, eller til flyktninger og asylsøkere spesielt. Dette gjelder både varighet av leiekontrakter og øvrige betingelser for å leie. Dette ville sendt klare signaler til utleierye i kommunen, samt klargjort myndigheten til kommunens administrasjon.

Vi mener at kommunen burde ha hatt rutiner for innleie av boliger. Dette forholdet er ikke omtalt i bosettingsrutinen.

I denne saken er det motstridende utsagn om hvilken informasjon som er gitt internt på NAV og om hvem som har visst om leiekontraktene. Vi tar ikke stilling til hva som er en riktig framstilling av fakta. Vi mener at ingen i kommunens administrasjon har hatt fullmakt til å inngå 5 ellers 10 årlige uoppsigelige leieavtaler med utleierye. Vi mener at det er svært uheldig at styringslinjene har vært så uavklarte og at det har vært så lite kontroll og styring med dette området. Økningen i antall flyktninger som skulle bosettes med tilhørende økte kostnader til innleie av boliger, burde ha medført mer oppmerksomhet fra ledelsen.

3 Anskaffelsesprosess

3.1 Revisjonskriterier

Lov om offentlige anskaffelser⁴ gjelder når kommuner foretar anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider, jf. § 3. Med anskaffelser må forstås så vel regulære kjøp som avbetalingskjøp, leie og leasing. Prosedyrer for gjennomføring av konkurranser fram til 1. januar 2017 fremgår av dagjeldende forskrift om offentlige anskaffelser. Ifølge § 1-3 andre ledd bokstav b, gjaldt ikke forskriften for anskaffelse av kontrakter om leie av fast eiendom. Dette innebærer at det kun var lovens grunnleggende krav for anskaffelser som gjaldt når kommunen skulle leie inn boliger fram til 1. januar 2017, men at detaljbestemmelsene i forskriften ikke gjaldt.

Ifølge dagjeldende lov om offentlige anskaffelser § 5 skal anskaffelser så langt som mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver (kommunen) skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Dette gir følgende revisjonskriterium:

- Kommunens innleie av boliger bør så langt som mulig være dokumentert og basert på konkurranse.

3.2 Anskaffelsesprosess

Kommunen har ikke hatt rutiner for anskaffelse av husleiekontrakter.

Kommunen har ikke lyst ut sitt behov for å leie inn boliger til flyktninger i lokale aviser eller på annen relevant måte. Ifølge saksbehandler fikk han en liste med private utleiere av tidligere NAV-leder. Jes Eiendom/Tveito Eiendom⁵ er en av utleierne på denne lista. I noen tilfeller har saksbehandler svart på annonser i avisa eller Finn.no om bolig til leie, eller så har han tatt kontakt direkte med private utleiere. Disse prosessene er ikke dokumentert.

⁴ Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Loven gjaldt for anskaffelser som var igangsatt fram til 31.12.16. Ny lov og forskrift gjelder fra 1. januar 21017, og medfører at leie av fast eiendom ikke lenger er omfattet av reglene om offentlige anskaffelser, jf. forskrift 12. august 2016 om offentlige anskaffelser § 2-4 bokstav a).

⁵ Samme eier.

Asylmottaket har heller ikke lyst ut sitt behov for å leie boliger. Enhetsleder har tatt kontakt med utleiery direkte, noen ganger etter å ha sett utlysning av ledig bolig på Finn.no. Asylmottaket leier også boliger av Jes Eiendom AS/Tveito Eiendom AS.

3.3 Revisors vurdering av anskaffelsesprosess

Anskaffelsene av de aktuelle leiekontraktene er ikke gjort i samsvar med de reglene om offentlige anskaffelser som gjaldt da kontraktene ble inngått. Kommunen har ikke sikret konkurranse, og har ikke sikret gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ved å dokumentere anskaffelsesprosessene.

Fra 2017 er ikke innleie av boliger omfattet av reglene om offentlige anskaffelser lenger. Vi mener likevel at kommunen bør vurdere å lyse ut sitt behov for å leie boliger. Det gir åpenhet. Alle private utleiery får anledning til å tilby sine boliger, og det kan sikre konkurranse om leiekontrakter og dermed gi kommunen bedre leievilkår for kommunen.

4 Dokumentasjon og oppfølging av leieforhold

4.1 Dokumentasjon av leieforhold

4.1.1 Revisjonskriterier

Husleieloven § 1-4 om avtaleform sier at avtale om leie av husrom kan gjøres skriftlig eller muntlig. Er avtalen muntlig, skal den settes opp skriftlig dersom en av partene krever det. Kommunen har ikke rutiner for innleie av boliger. Kommuneloven § 23 andre ledd pålegger rådmannen å sørge for at forvaltningen er under betryggende kontroll.

Vi legger til grunn at kravet om «betryggende kontroll» innebærer at avtalene om leie av boliger skal være skriftlige.

Det fremgår av Bosettingsrutine for etablering av bolig av flyktninger at NAV Tinn er ansvarlig for å utforme leiekontrakt med den enkelte flyktning og at forbrukerombudets kontrakt skal brukes.

Dette gir følgende revisjonskriterier

- Avtaler med utleiere skal være skriftlige.
- Det skal skrives kontrakt med leietaker. Forbrukerombudets kontrakt skal brukes.

4.1.2 Dokumentasjon av leieforhold

Kommunen har ikke utarbeidet en felles mal for leiekontrakt, og utleierne har forskjellige kontrakter. Ifølge Houge og boveileder er husleiene som er avtalt alt for høye, og det er avtalt vilkår som er svært gunstige for utleierne, som for eksempel at utleier skal ha tre måneders husleie på forskudd. I noen tilfeller avtalt at kommunen skal dekke deler av kommunale avgifter, brøyting og strøm på fellesarealer i tillegg til leien. Ifølge boveileder er dette kostnader som vanligvis inngår i den ordinære husleia. Kommunen er i gang med å vurdere lovligheten av leiekontraktene.

Houge sier at saksbehandler har inngått muntlige avtaler med utleiere. Eksempel på slik muntlig avtale er at utleier skal inngå avtale om kabel-TV for leietakerne som kommunen blir fakturert for.

Saksbehandler har brukt forbrukerombudets mal for husleiekontrakter når han har skrevet kontrakt med leietakerne. Saksbehandler sier at husleien til flyktninger blir satt til det samme som boligen blir leid inn for, men at husleien ikke blir oppregulert i samme takt som husleien som kommunen betaler blir. Dette har ført til at kommunen fremleier ut til lavere husleie enn hva de selv betaler, og budsjettet har ifølge saksbehandler vist en differanse mellom innleie og utleie gjennom flere år. Utgifter til innleie og inntekter utleie framgår av tabell 1. Sønstebø sier hun ikke visste at leilighetene ble leid ut for mindre enn de ble leid inn for. Houge sier at i noen tilfeller er utleiesummen lavere enn innleiesummen fordi utleien ikke har blitt indeksregulert på samme måten som innleiesummen blir, men oftere skyldes differansen at boligene har blitt leid ut til lavere pris enn hva de har blitt leid inn for.

4.2 Oppfølging av husleie

4.2.1 Revisjonskriterier

Bosettingsrutine for etablering av bolig av flyktninger sier følgende om fakturering av husleie:

- Det må sendes melding til Tinn kommunes økonomiavdeling for utsending av husleiefaktura. Forfall settes til 12. hver måned.
- Det må sendes melding til Tinn Energi om strømvtale.
- Økonomiavdelingen følger opp og rapporterer til saksbehandler når det gjelder husleie. Tinn Energi følger opp innbetaling av strøm, de kontakter saksbehandler ved avvik.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Økonomiavdelingen må få beskjed om inn- og utflytting av leietakere.

4.2.2 Oppfølging av husleie

Saksbehandler har hatt ansvaret for å si fra til økonomiavdelingen om inn- og utflytning i boligene. Han sier at det har vært en kjempeutfordring, og at det vært mye feil. Økonomiavdelingen sier at de hver måned sender liste over leietakere til NAV for at NAV skal sjekke at den er riktig med hensyn på inn- og utflytting. Ifølge økonomiavdelingen har det vært litt varierende om de har fått slike tilbakemeldinger fra NAV. Dette har ført til at husleie ikke har blitt fakturert for noen leietakere og at kommunen har tapt inntekter. Kommunen har også fakturert tidligere leietakere, men disse har som regel kommet og selv sagt ifra om at de ikke bor i leiligheten lenger. Økonomiavdelingen og NAV har nå gjennomgått lista over leietakere, og mener at utfaktureringen av husleie nå er riktig.

Utestående husleie er per 18. mai 2017 kr. 477 000. Ifølge økonomiavdelingen blir alle husleiekrav mot fremleietakere som ikke har betalingsavtale, sendt til inkassofirma.

Tallet på flyktninger som NAV hadde ansvaret for å bosette steg betydelig fra 2014 til 2015. I 2014 bosatte NAV 25 flyktninger, og i var 2015 var tallet 56 flyktninger. Saksbehandler sier han har tatt opp med NAV-leder at han trengte flere ressurser til å følge opp leietakerne og boligene. Sønstebø er enig i at flyktingetjenesten var underbemannet, og mener at det var mangel på både kapasitet og kompetanse. Hun jobbet med å øke ressursene på området. Som et resultat av dette ble det tilsatt en boveileder i 70 % stilling i februar 2016. Det har også blitt opprettet en 100 % stilling som programrådgiver for introduksjonsprogrammet i 2015.

Boveileder sier at det har vært litt uklart hva som skulle være hennes arbeidsoppgaver. Det jobbes nå med å lage retningslinjer som klarlegger ansvar.

Boveileder har selv innført rutine om at ingen leietakere bare skal få levere nøkkel på NAV når de flytter ut. Boveileder skal gå igjennom boligen med leietakeren først, og sørge for at strømmåleren blir avlest.

4.3 Vedlikehold, skader og erstatninger

4.3.1 Revisjonskriterier

Om oppfølging av skader i boliger

Kommunens økonomireglement sier følgende:

- Den som anviser skal påse at det er budsjettdekning innen enheten. At disponeringen av budsjettmidlene er formelt, reelt og økonomisk i orden, jf. forskrifter og regnskapsføring i kommunen. Anviser skal også påse at attestasjon og kontroll er foretatt av personer som er tillagt denne oppgaven.
- Den som har attestasjonsfullmakt, skal påse at varen/tjenesten er mottatt, og at det er overensstemmelse mellom faktura/regning og avtalt mengde/pris, samt at kontonummer og andre data er riktig påført.

Det følger av administrativt delegasjonsreglement at enhetsleder har ansvar for at innkjøp gjøres i tråd med innkjøps- og anbudsreglement og at sentrale rammeavtaler skal benyttes.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Den som anviser må påse at disponeringen ikke er i strid med relevant regelverk, at det er en kostnad som kommunen skal betale og at det er budsjettdekning for den.
- Anskaffelser skal gjøres i samsvar reglene om offentlige anskaffelser og sentrale innkjøpsavtaler.

4.3.2 Vedlikehold, skader og erstatninger

Husleieloven § 5-3 regulerer vedlikeholdsplikten, dersom ikke annet er avtalt. Det følger av husleieloven § 5-8 at utleier kan kreve erstatning fra leieren for tap som følger av leietakeren ikke vist tilbørlig aktsomhet.

Ansvar for vedlikeholdsutgifter og erstatningsansvar er omtalt i avtalene med utleierne, og hva som er avtalt varierer fra avtale til avtale. Eksempel på hva som er avtalt er:

Eks. 1

Når leietiden opphører skal det vurderes behov for oppussing, noe leietaker står for.

Eks. 2

Ved opphør av leietiden skal leilighetene leveres tilbake til leietaker rengjort og i samme tilstand som de var ved inngåelse av leieforholdet. Eventuelt kan utleier kreve pengemessig oppgjør for den skade/forringelse leilighetene er påført i leieperioden.

Kommunen har hatt store utgifter til å reparere skader og pusse opp leiligheter som de leier. Særlig har det vært mye vannskader. Saksbehandler sier han har sett over boligene ved inn- og utflytting, men at tilstanden på boligene ved denne gjennomgangen er ikke dokumentert. Når det har oppstått skade på eiendommene, har det ikke vært praksis å få skaden taksert. I stedet har saksbehandler tatt direkte kontakt med håndverkere for å få skaden utbedret, og kommunen har blitt fakturert for arbeidet. Saksbehandler sier det aldri var snakk om noen innkjøpsavtaler e.l. Sønstebø sier at hun presiserte overfor teamleder at kommunens innkjøpsavtaler skulle følges ved anskaffelser, men hun er ikke kjent med at det ble gjennomført noen konkurranser/innhentet tilbud for å utføre utbedringer/reparasjoner i leieboligene.

Eierne av Tinn Utvikling AS og Jes Eiendom AS eier også byggfirmaer. Dette er Fjellerud Bygg AS og Bakkedammen AS. Disse utleierne har brukt egne firmaer til å utbedre skader. Kommunen har blitt fakturert for arbeidene.

Tabell 2 Erstatninger fakturert av utleiere

Fakturert	Bakkedammen AS	Fjellerud Bygg AS
2014	304 688	
2015	687 506	
2016	602 751	683 434
Sum	1 594 945	683 434

Det foreligger for tiden et uavklart erstatningskrav mot kommunen fra Tinn Utvikling AS. Kommunen har nå leid inn takstmann for å vurdere hvilket erstatningsansvar kommunen har når det gjelder leilighetene til Tinn Utvikling AS. Det er uenighet mellom kommunen og utleier om hva som kommunen skal erstatte. Takst på skadene er betydelig lavere enn hva utleier har fakturert for å gjennomføre utbedringene.

Kommunen har fram til nå ikke hatt som praksis å kreve erstatning fra leietakerne for eventuelle skader leietaker har forårsaket som følge av brudd på leietakers plikter etter husleieloven kapittel 5.

4.4 Revisors vurdering av dokumentasjon og oppfølging av leieforhold

Dokumentasjon

Vi mener at det er uheldig at kommunen ikke hatt retningslinjer eller en mal for leieavtaler som ble brukt overfor utleiere. Dette kunne ha sikret kommunen bedre avtaler og ført til en mer enhetlig leiepraksis. Etter hva vi har fått opplyst foreligger det muntlige tilleggsavtaler med utleiere. Muntlige avtaler i prinsippet er like bindende som skriftlige, men fører til at kommunen i noen tilfeller ikke kan dokumentere hva som er avtalt med utleierne.

Nav har brukt forbrukerombudets mal for husleiekontrakt overfor sine leietakere.

Fakturering av husleier

NAV har rutiner om skal sikre at kommunen fakturerer sine leietakere. Men rutinen om at økonomiavdelingen skal få beskjed om inn- og utflytninger har ikke alltid fungert, og kommunen har sannsynligvis tapt inntekter som en følge av dette. Manglende rapportering om leiekontrakter til økonomiavdelingen kan ha sammenheng med at antall flyktninger som skulle bosettes steg raskt i 2015. Det er

således positivt at kommunen har økt ressursene for å følge opp bosetting av flyktingene.

Vedlikehold, skader og erstatninger

Avtalene mellom utleierne og kommunen regulerer ansvaret for vedlikehold og erstatningsoppgjør på forskjellige måter. Det er i seg selv ikke effektivt for kommunen. Vi har sett eksempler på formuleringer som skaper uklarhet rundt omfanget av forpliktelsene, og formuleringer som kan føre til at kommunen påtar seg et større ansvar for vedlikehold og slitasje enn det som følger av husleieloven. Kommunen skal sørge for en rasjonell og effektiv forvaltning av fellesskapets ressurser, og bør ikke akseptere dårligere avtalevilkår enn det som følger av husleieloven.

Ved skader på leilighetene har ikke kommunen hatt rutine for å få en uavhengig vurdering av skadens omfang eller kostnad. Dette gjør at det er fare for at kommunen har betalt utgifter som ikke vedkommer kommunen.

Kontraktene regulerer ansvaret for utbedring på forskjellig vis. I noen tilfeller skal kommunen bekoste utbedringene som utleier får utført, i andre tilfeller skal kommunen stå for utbedringene selv. Når kommunen skal stå for utbedringene, og inngår avtaler med håndverkere om å utbedre skader, er dette omfattet av reglene om offentlige anskaffelser. Det innebærer at kommunen må innhente flere tilbud, enten ved henvendelse direkte til leverandør eller ved utlysning, avhengig av hvor stor anskaffelsen er. Dersom kommunen har inngått rammeavtaler på håndverkertjenester skal disse avtalene benyttes. Kommunen har ikke innhentet tilbud fra leverandører når kommunen skulle utbedre leiligheter. Dette er et brudd på reglene om offentlige anskaffelser og er heller ikke samsvar med kommunens økonomireglement.

Kommunen har i tillegg latt utleierne egne firma gjøre utbedringsarbeidene. Vi mener at dette er uheldig, og at det kombinert med mangelen på uavhengig taksering øker risikoen for at kommunen ikke får konkurransedyktige betingelser og for at kommunen betaler utgifter som den ikke er forpliktet til å betale.

Den som anviser har ansvar for at disponeringen er ikke i strid med relevant regelverk og at det er en kostnad som kommunen skal betale. Vi mener at disponeringene ikke har vært i samsvar med reglene om offentlige anskaffelser og at det er mye usikkerhet knyttet til hva kommunen har vært/er ansvarlig for å betale.

5 Arkivering og journalføring

5.1 Arkivering og journalføring

5.1.1 Revisjonskriterier

Forskrift om offentlig arkiv § 2-6 krever at kommuner skal ha journal for registrering av dokumenter. Det er tre kriterier som må være oppfylte for at et dokument er journalpliktig:

- Det må være et saksdokument for kommunen.
- Det må enten ha kommet til eller sendt fra kommunen.
- Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling og ha verdi som dokumentasjon.

Kommunen plikter å ha arkiv, det følger av arkivloven § 6. Kommunen skal arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i virksomheten, dersom de har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling.

Dette gir følgende revisjonskriterier:

- Leieavtaler skal journalføres og arkiveres.

5.1.2 Praxis for oppbevaring av leieavtaler

Avtaler med utleiere og leietakere i Tinn er ikke journalført eller arkivert. Avtalene er oppbevart i permer på saksbehandlers kontor på NAV.

5.1.3 Revisors vurdering av arkivering og journalføring

Leieavtalene er ikke journalført og arkivert i samsvar med kravene i arkivloven.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjon

I hvilken grad har Tinn kommune betryggende kontroll ved innleie og framleie av flyktningeboliger?

Vi mener at Tinn kommune ikke har hatt betryggende kontroll ved innleie og framleie av flyktningeboliger.

Kommunestyrets overordnede føringer i boligsosial plan om boliger til flyktninger som hovedregel skal leie bolig selv er ikke fulgt. Vi mener at kommuneadministrasjonen i utgangspunktet ikke har anledning til å leie inn boliger i det omfang som faktisk er gjort. Når det gjelder de langvarige leieavtalene, mener vi at ingen i kommuneadministrasjonen har hatt fullmakt til å inngå disse. En saksbehandler på NAV inngikk leieavtaler i stort omfang på vegne av kommunen uten fullmakt. Kommunen burde ha oppdaget og stoppet denne praksisen tidligere. Økningen i antall flyktninger som skulle bosettes samt økte utgifter til å leie boliger, burde etter vårt syn medført økt oppmerksomhet mot ansvarsområdet fra kommuneledelsens side.

Kommunen har ikke strategier og rutiner for hvordan kommunen skal forholde seg til utleiere. Vi mener at kommunens innleiepraksis generelt og NAVs og asylmottakets innleiepraksis spesielt burde ha vært koordinert.

Kommunen har ikke fulgt opp fremleiekontraktene sine i tilstrekkelige grad. Dette har ført til at leietakere ikke har blitt fakturert for husleie, og at kommunen har tapt inntekter som en følge av dette.

Det er inngått muntlige avtaler med utleierne. Det innebærer at kommunen i noen tilfeller ikke kan dokumentere hva som er avtalt med utleierne. Det er inngått avtaler som til dels er uklare med hensyn på kommunens vedlikeholds- og erstatningsansvar, og kommunen har utbetalt store summer til å utbedre skader/pusse opp innleide boliger. Vi mener at det er risiko for at kommunen har betalt utgifter som ikke vedkommer kommunen.

Regler om innkjøp, arkivering og journalføring er ikke fulgt.

6.2 Anbefalinger

Vi mener at kommunen bør

- Utarbeide strategier og retningslinjer for leie av boliger.
- Klargjøre myndighet til å inngå leieavtaler.
- Sikre at regelverk om anskaffelser, arkivering og journalføring følges.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

- Lov 26. mars 1999 nr. 17 om husleieavtaler

- Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 7. april 2006 nr. 406 om offentlige anskaffelser
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser
- Forskrift 8. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser

- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.
- Forskrift 11. desember 1998 om offentlige arkiv

Tabelloversikt

Tabell 1 Leieinntekter og utgifter NAV (Prosjekt 157102)	8
Tabell 2 Erstatninger fakturert av utleiery	20

Vedlegg

- Vedlegg 1: Høringsuttalelse fra administrasjonssjefen/rådmann
- Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Rådmannens høringsuttalelse



TINN KOMMUNE
Rådmann



Telemark Kommunerevisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

U.off. ihht: Offentlighetsloven § 13

Att.: Anne Hagen Stridsklev

Deres ref:	Vår ref:	Saksbehr:	Arkivkode:	Dato:
	2017/986-5	Rune Laðm, tlf. 959 45 442	F30	06.06.2017

Forvaltningsrevisjonsrapport om inngåelse av husleiekontrakter - høringsvar fra rådmannen

Rådmannen og NAV-leder har gjennomgått rapporten og har følgende tilbakemelding:

1. Det kan se ut som det mangler informasjon til revisor om kommunestyrevedtak som ble gjort 3. november 2016 om at administrasjonen vil gå bort fra praksis om å leie inn boliger. Dette ble vedtatt av kommunestyret, og det var i oppfølgingen av dette, da kontrakter skulle sies opp, at det ble kjent at det var et stort antall uoppsigelige kontrakter. Vedlagt følger kommunestyrets vedtak av rådmannens orientering.
Se vedlegg.
2. I tillegg har vi tatt med det som er gjort fra rådmannens side etter at forholdene ble tatt tak i og avdekket. Vedlagt følger referat fra første møte i ansvarsgruppen. Se vedlegg.
Dette er gjort:
 - Ny strategi lagt fram som orientering for kommunestyret 3.nov 2016 og vedtatt: Kommunen skal unngå å leie boliger og be utleiere leie ut direkte til flyktninger. (Dette er i tråd med Boligsosial handlingsplan)
 - Rådmannen har tatt grep og bestilt forvaltningsrevisjon da det kom fram at kommunen har inngått langvarige uoppsigelige leiekontrakter.
 - NAV-leder har trukket tilbake anvisningsfullmakter og gjort endring i lederstrukturen mens saken undersøkes.
 - Det er opprettet en ansvarsgruppe bestående av NAV-leder, juridisk rådgiver i kommunen og kommunalsjef for Samfunn som har gått gjennom kontraktsforholdene, utarbeidet oversikter og lister over leiekontrakter og leieforhold, håndtert leieavtaler og erstatningsspørsmål og fungert som rådgivende organ for NAV-leder.
 - Juridisk rådgiver i kommunen har vurdert leiekontraktene og innleieforholdene juridisk.
 - Kontrakter som er oppsigelige er sagt opp.
 - Det er startet dialog med utleiere om muligheter for å reforhandle avtaler.
 - Det er opprettet samarbeid med to taksmenn for taksering av leieobjekter og undersøkelser i erstatningssaker.
 - Det er utarbeidet nye fremleiekontrakter med revisjon av vilkår.
 - Bosettingsrutinen er til revisjon i administrasjonen.

Postadresse: Postboks 14, 3561 Rjukan
E-post: Postmottak@tinn.kommune.no
Hjemmeside: www.tinn.kommune.no

Telefon: 35 08 26 00
Telefaks: 35 08 26 05

Org.nr: 006406352
Bankgiro iban: 6345 06 08264

- Partnerskapet Tinn kommune v/rådmann, NAV v/fylkesdirektor og NAV-leder i Tinn følger opp revisjonsrapportens konklusjoner.

3. Vi har kommet med følgende rettelser/innspill til teksten:

s. 7 Det vises til delegasjon av 26.6.15, men lik delegasjon foreligger også fra 2012.

s. 9 Mellom Anne Sønstebø og Brit Houge var Tove-Merethe Birkelund fungerende NAV-leder, dette bør tas med da to av de 10-årige kontraktene med Tinn Utvikling ble inngått det var i denne perioden, uten at hun visste om det. Hun tok opp bekymringer for leiekostnader og erstatningssak med juridisk rådgiver.

Leiekontrakter mellom Tinn kommune og Tinn Utvikling

Adresse	Inngått	Utløper	uoppsigelig	Leiesum per måned
Tveito alle 17	01.09.2015	01.09.2025	x	24000 (4 leil)
Tveito Alle 21 (overtatt 01.01.17)	13.09.2013	13.09.2018	-	20000 (4 leil)
SEgt. 47A	01.09.2015	01.09.2025	x	6000
SEgt. 45A	01.09.2015	01.09.2025	x	6000
SEgt. 41A	15.09.2015	15.09.2025	x	6000
SEgt. 19A	01.04.2016	01.04.2026	x	6000
Ligt. 25	15.03.2016	15.03.2026	uensighet	10000

s.10 (3.avsnitt) Er det riktig at Sønstebø sier at teamleder fikk tilgang til Visma? Mener Sønstebø har sagt at hun selv tok utskrift fra Visma og ba teamleder gå gjennom, men ikke at han selv fikk tilgang.

s.10 (4.avsnitt) « Hun mener at han ikke har fulgt opp arbeidet med å leie inn boliger leieforholdene og ettersyn av boligene, og at han har unnlatt å informere henne.

s. 11 (siste avsnitt før 2.4.) Avsnittet nevner langvarige kontrakter, men langvarighet kan være greit så lenge de er oppsigelige. Det var uoppsigeligheten som skapte problemer.

s.12. (3.avsnitt) «NAV-leder kan etter denne bestemmelsen bare inngå leieavtaler som gjelder for inneværende budsjettår.» Det bør kanskje tas med at husleielovens bestemmelser om minimum 3 år også må regnes som kurant?

Med hilsen

Rune Lødøen
rådmann

Brit Houge
Leder NAV-Tinn

Brevet er signert og godkjent elektronisk og inneholder derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Tinn kommune 2. mai 2017. Oppstartsmøte med rådmannen og NAV-leder ble gjennomført 10. mai.

Intervjuer

I denne forvaltningsrevisjonen har vi intervjuet ansatte på NAV som på ulike måter har vært involvert i arbeidet med å leie inn boliger til flyktninger. Dette er

- Teamleder for veiledningsteamet
- Saksbehandler med ansvar for flyktninger
- Boveileder

Vi har snakket med tidligere NAV-leder Anne Sønstebø. Vi har innhentet informasjon om hvilken praksis asylmottaket har for å leie inn boliger fra enhetsleder på asylmottaket.

Vi har hatt løpende kontakt med og fått informasjon fra nåværende NAV-leder Brit Houge.

Vi har også fått informasjon om rutiner for utfakturering av husleier og om tilganger til regnskapssystemet fra økonomiavdelingen.

Det er skrevet referater fra alle intervju og samtaler som intervjuobjektene har fått gjennomgå og godkjenne.

Dokumenter

Vi har gjennomgått diverse skriftlig dokumentasjon som er relevant i forhold til temaet for forvaltningsrevisjonen. Dette er:

Dokumenter i Tinn kommune

- Boligsosial plan 2013-2017
- Administrativt delegasjonsreglement, gjeldende fra 1. juli 2013
- Økonomireglement for Tinn kommune
- Delegasjonsreglement for Tinn kommune, ajourført av rådmannen 9.2.2009
-

Dokumenter i NAV

- Funksjonsbeskrivelser i NAV 2012

- Bosettingsrutiner ved NAV Tinn inkludert økonomi og boligrutine (2014)
- Rutine for delegasjon av kommunal myndighet, NAV 23.6.2015

Vi har gjennomgått avtaler som NAV har inngått med diverse utleiere.

Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Vi mener at den informasjonen som vi presenterer i rapporten er pålitelig fordi vi har fått intervjureferater verifisert, og fordi vi har innhentet informasjon om samme tema fra flere kilder. Vi har brukt mer enn én metode for å kartlegge fakta (intervju og dokumentgjennomgang). Dette gir større sikkerhet til at faktafremstillingen er riktig.

Relevans handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at det som vi har undersøkt er relevant i forhold til problemstillingene for prosjektet.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁶.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring 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.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne

⁶ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.