

Arkivsaknr:	2021/518
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Geir Mikkelsen

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

10.06.2021
24.06.2021

Gildeskål kommune - Boligforvaltning i fremtiden

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Gildeskål kommune gir kommunedirektøren i oppdrag å utrede et forslag til løsning i samarbeid med Gildebo Boligstiftelse basert på de prinsipper presentert i saksfremlegget. Kommunedirektøren legger denne saken til politisk sluttbehandling i løpet av høsten 2021.

Vedlegg

- 1 Oversikt boliger

Bakgrunn for saken:

Intensjonen med denne saken er å drøfte og utrede prinsipper og ulike modeller for hvordan forhold kommunen skal ha i forhold til boliger. Med boliger forstår vi både bo enheter loven krever vi må ha – og boliger helt uten lovmessige krav.

Gildeskål kommune har sammen med mange andre mindre kommuner, med delvis et dysfunksjonelt boligmarked – ofte påtatt seg oppgaver utover loven. I dette forstår vi at markedet ikke regulerer omsetning av ordinære boliger uten at man på en eller flere måter bistår markedets funksjonalitet.

I denne tilstanden tiltrer ofte kommuner på ulike måter for å bistå markedet ved å selv bygge, eie, delta i fellesskap med andre, for å imøtekomme de ordinære boligbehovene i

kommunen. Da private investorer og utbyggere ikke finner det finansielt forsvarlig å investere.

Dette er i seg selv ikke uvanlig, eller ulovlig av kommunene, men faren er at kommunen påtar seg roller og forpliktelser de i utgangspunktet ikke er skodd til å håndtere – eller er med å ytterligere påvirke de ordinære markedskrefter i negativ retning. Det mest fremtredende er ofte at kommunene kryss subsidierer leiepriser – og ikke prissetter det i tråd med øvrig marked. Dette er med å ytterligere gjøre markedet mindre funksjonelt, ved at private utbyggere ikke ser det mulig med markedsmessige leiepriser.

Intensjonen og bakgrunnen for denne saken er å utrede og foreslå hovedprinsipper for det videre arbeidet, hvordan Gildeskål kommune skal opptre i boligmarkedet. Dette for å gi klare signaler og forutsigbarhet til kommersielle utbyggere og forvaltere av boliger.

Samtidig søker saken og det videre arbeidet å danne grunnlaget for revideringen av boligpolitiske plan høsten 21/vinteren 22.

Vurdering:

Kommunens eiendomsmasse

Kommunens eiendomsmasse per i dag består i all hovedsak av fire hovedtyper eiendomsmasse:

a) Formålsbygg

- a. Formålsbygg er kommunale bygninger – normalt sett eid - som skoler, helsebygninger og andre bygninger som er helt nødvendige for å utøve kommunens tjenesteytende virksomhet. Formålsbyggene utgjør normalt hovedtyngden av bygningsmassen i kommunen. Kommunen har i dag 23531m2 definert som formålsbygg (se vedlegg for hva vi definerer som formålsbygg).

b) Boliger til vanskeligstilte / utenfor det ordinære boligmarked (økonomisk, innvandrere, helse, rus og psykiatri m.f).

- a. Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet eller betydelige utfordringer å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. De befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner: uten egen bolig, står i fare for å miste boligen sin og/eller bor i uegnet bolig eller bomiljø.

c) Omsorgsboliger

- a. Omsorgsboliger er del av den lovmessige tjenesten i helse og omsorg. Dette er boliger som i hovedsak er tilrettelagt døgnpålegg (24-7) – og avlaster kommunens behov for institusjonsplasser. De er boliger som tildeles basert på helsebehov og ikke basert på boligbehov. Derfor er omsorgsboliger å tilnærmet regne som formålsbygg. Det er viktig å huske at omsorgsboliger har helt andre formale krav til helsemessig bemanning, som kommunedirektør påpeker er veldig viktig i vurderingen av plassering av omsorgsboliger. Omsorgsboliger bør etter kommunedirektørens vurdering ligge i nær tilknytning til legetjeneste, og øvrig helsefaglig spesialkompetanse.

d) Ordinære boliger

- a. Boliger som ikke er i bruk i kommunens tjenesteformål, eller er øremerket å være boliger for vanskeligstilte. Ofte handler dette om ordinære boliger som er eid med ulike formål – ordinære boliger for eldre, rekrutteringsboliger, overgangsboliger, prøvebo m.v. Det er likevel viktig å huske at kommunenes forpliktelser til å håndtere denne delen av bolig markedet er sterkt begrenset.

I forhold til disse kategoriene har vi en miks av b) c) og d) som eies av kommunen og Gildebo Boligstiftelse:

<i>Gildeskål kommune</i>	<i>2743 m2 (inkl 456 m2 omsorgsboliger på Vannsletta)</i>
<i>Gildebo</i>	<i>1846 m2</i>
<i>Totalt</i>	<i>4589 m2</i>

(Se vedlegg)

Vannsletta defineres å være omsorgsboliger på lik linje som de som finnes inne på Gibos – dette er boliger med 24-7 tilrettelegging og er innenfor det lovpålagte tilbudet, og defineres derfor ikke å være en «ordinær» bolig. I motsetning til eldreboligene i tilknytning til Gibos. Se avsnitt om kommunale forpliktelser i boligmarkedet.

Kommunale forpliktelser i boligmarkedet

Selv om kommunene har noen lovpålagte oppgaver på det boligsosiale feltet, er kommunenes boligsosiale ansvar i liten grad lovregulert. Det finnes ingen egen lov som regulerer kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, det er kun noen få bestemmelser som er spredd på ulike lover (sosialtjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og bostøtteloven).

Lov forankringen er også vesentlig svakere enn på andre velferdsområder, som helse, utdanning og arbeid. Hvilke forpliktelser kommunen egentlig har på feltet, er derfor lite tydelig, både for det offentlige og brukerne. Det synes å være en allmenn oppfatning at kommunenes ansvar er større enn det som er nedfelt i lov.

Kommunene har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til de som er akutt bostedsløse. Dette følger av sosialtjenesteloven § 27. Bestemmelsen gir rettskrav på midlertidig botilbud når en person eller en familie er i en akutt nødsituasjon. Kommunen kan oppfylle denne plikten ved å tilby overnatting for eksempel i hospits, campinghytte, hotell, kommunal bolig e.l. Det er et mål at bruken av midlertidig botilbud begrenses i omfang, og helst ikke overstiger tre måneder.

Når det gjelder varige botilbud, skal kommunen «medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet», jf. sosialtjenesteloven § 15.6.

Ansvaret omtales ofte som et «medvirkningsansvar» eller en «medvirkningsplikt». Dette ansvaret innebærer for det første en plikt til å sørge for at boliger for vanskeligstilte tas med i kommunal planlegging, jf. også plan- og bygningsloven §§ 11-1 og 11-2, og at de relevante kommunale organene samhandler med hverandre.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a pålegger kommunen en plikt til å tilby opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester (omsorgsboliger – eks. det vi har inne på Gibos og Vannsletta.) Sistnevnte er en type omsorgsbolig hvor beboernes

tilgang til pleie- og omsorgstjenester kan tilsvare hva beboerne hadde mottatt om de hadde bodd i sykehjem. Dersom sykehjem eller bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, har brukeren rettskrav på dette, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 e. Rettigheten gjelder både korttidsopphold og langtids plass, og kan dermed etter forholdene gi rett til et varig botilbud.

Tildeling av sykehjems plass eller tilsvarende bolig tilrettelagt for heldøgns tjenester er formelt sett tildeling av en helse- og omsorgstjeneste, men hvor slik boligform samtidig er nødvendig for å kunne yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester til den enkelte.

Det er viktig å understreke og forstå at det utløsende for rettigheten for denne type bolig - er den enkeltes behov for helse- og omsorgstjenester, og ikke den enkeltes behov for bolig. Alternativet ville vært institusjons plass.

Hva er kommunens forpliktelse i forhold til det ordinære boligmarkedet?

Kommunens formelle forpliktelser i forhold til det ordinære boligmarkedet er sterkt begrenset. Det er likevel åpenbart at politisk ledelse, kan ønske å bidra til å stimulere til boligbygging eller ta del i det ordinære boligmarkedet ut fra hvordan kommersielle krefter løser eller ikke løser boligutfordringer.

I større kommuner er dette sjelden en problemstilling. Dette fordi markedet i stor utstrekning løser tilbud og etterspørsel av ordinære boliger til innbyggerne.

Uavhengig av forpliktelsene, opplever ofte mindre kommuner utfordringer i forhold til det ordinære boligmarkedet. Tidligere har Husbanken vært et mer markert finansielt verktøy i forbindelse med boligutvikling. Deres rolle er gradvis redusert, og det er i stor utstrekning et kommunalt verktøy knyttet til realisering av boliger med et boligsosialt formål (eks. gjennom tildelingsavtaler). Kommuners relasjon til Husbanken er primært å søke lån og tilskudd fra Husbanken til å bygge utleieboliger til vanskeligstilte, sykehjem og omsorgsboliger samt søke startlån til videretildeling.

Dette betyr at dersom Gilde skål kommune skal ta en rolle i det private boligmarkedet, må dette primært skje i egen regi – og i samarbeid med private utbyggere.

Dette har kommunen gjennomført i relativt stort omfang de senere år. Kommunen har senest akseptert å bli eier for en leilighet i det nye Coop bygget på Inndyr, 4 mannsboliger i Solvika, Breihaugen, og på Nygård, samt at kommunen over år har deltatt i flere OPS avtaler (se vedlegg).

Gilde skål kommune har per i dag tilgang på det vi definerer å være ordinære boliger og boliger til vanskeligstilte i boligmarkedet, på rundt 4100 m². Slik nevnt tidligere er dette fordelt mellom Gildebo og kommunen selv.

- OPS avtaler 1005 m²
- Utleie i kommunal regi 1282 m²
- Utleie i regi av Gildebo 1846 m²

Kommunale utfordringer i håndtering av ordinære boliger

a) Ikke en lovpålagt oppgave i kommunen

Slik beskrevet er ikke det ordinære boligmarkedet en lovpålagt oppgave. Det er en oppgave mange mindre kommuner påtar seg, som en respons til et svakt fungerende kommersielt boligmarked. Det er også riktig å si at Gildeskål kommune har begrensede ressurser til håndtering og forvaltning av ordinære boliger. Er en oppgave i konkurranse med øvrig eiendomsforvaltning – les formålsbyggene.

b) Økonomisk risiko og andre finansielle utfordringer

Slik beskrevet, og erfart representerer selvsagt deltagelsen i boligmarkedet en økonomisk utgift for kommunene. Det betyr avhengig om hvilken strategi man påtar seg – ha en form for økonomisk kostnadsside og dermed også en risiko. Lånebelastning. Økende rente og avdragsbelastninger. Vedlikeholdsutgifter. Og spesielt hvis man ikke minimum har en «Selvkosttanke» i forhold til husleie utvikling på boligene.

Det vil ofte være utfordrende å finne finansielle partnere, og spesielt etter at Husbanken ikke er en aktør i stor utstrekning av ordinære bolig i regi av kommunen selv. Husbankens virkemidler er første rekke knyttet til å stimulere til boliger, knyttet til å løse boligsosiale formål.

Det skal også bemerkes, at ordinære boliger bygget i regi av kommunene, må vi betale merverdiavgift, og får ingen refusjoner av denne momsen.

c) Ofte subsidiert og mindre markeditilpasset

Ofte tenkes det på å gi seg selv konkurranse fortrinn i eksempelvis rekruttering av personell, og eller som annet stimuli at man kan tilby egne boliger. Dette er likevel også med på å destabilisere og gi konkurransevridninger i det ordinære markedet.

Det er ingen tvil om at mange mindre kommuner har bidratt til å vri det ordinære bolig markedet gjennom sin aktive deltagelse. Det gjør det enda mindre attraktivt for ordinære private aktører å investere i markedet.

d) Taper ofte i konkurransen om vedlikehold i forhold til formålsbygg

Ofte vil ordinære boliger, slik Gildeskål kommune har opplevd med eldreboligene ved GIBOS - at disse ikke blir prioritert i «kampen» om vedlikeholdsutgifter. Det fremstår mer riktig å prioritere vedlikeholds ressurser i de tjenesteproduiserende formålsbyggene.

Det er ingen tvil om at Gildeskål kommune har mange m² bygningsmasse totalt sett å ivareta i forhold til sin størrelse. Dette handler selvsagt delvis om en utfordrende geografi og bosetningsmønster, som begrenser muligheten å samle alle typer tjenester som skole og helse.

Det betyr at denne type kommuner som vi er – ofte har betydelig mer kvadratmeter formålsbygg, og derfor kommer «ordinære» boliger som et påslag i ett allerede høgt antall kvadratmeter formålsbygg.

e) Ofte uklare prinsipper om hvordan formål ordinære boliger i kommunalt eie skal ha

Det er også en utbredt problemstilling spesielt knyttet til helt ordinære boliger, ved at ordinære innbyggere som har fått adgang til det man kan definere å være en ordinær kommunal bolig, gjerne kombinert med lave leiepriser blir boende over lang tid. Det betyr ofte at boligene blokkeres, og ikke kan representere det formålet de i utgangspunktet hadde.

Dette medfører ofte at boligene holdes ute av markedet for lange perioder, og heller presser frem behovet for enda flere enheter.

Ordinære boliger i regi av kommunen bør etter kommunedirektørens vurdering ha følgende prinsipper:

- For en overgangsperiode (stimuli som prøvebo i forbindelse med rekruttering av personell, inntil annen bolig er ervervet gjennom eie/leie)

Kommunale strategier for ordinære boliger og boliger for vanskeligstilte

Denne saken har til hensikt å være en innledende sak i arbeidet med å meisle ut en mulig retning i fremtidig strategi for kommunen sitt forhold til det vi definerer å være ordinære boliger, og boliger for vanskeligstilte. Det må også drøftes videre om det skal omfatte også omsorgsboliger, slik foreslått av kommunedirektøren.

Saken er ikke på noen måte fullendt, men ment å være retningsgivende for hvordan kommunedirektøren skal arbeide videre med problemstillingen.

a) Markedet selv ordner opp

Det ville vært den foretrukne varianten, hvor markedskreftene selv har utviklet i takt med etterspørselen både fra den ordinære innbygger, og i forhold til de lovpålagte bolig oppgaver kommunen har. Det erkjenner vi ikke er realistisk for Gildeskål kommune.

b) Utvikle, bygge og eie selv

Med dette forstår vi at kommune selv, velger å ta på seg rolle som utvikler, utbygger, og selv eier boliger som et supplement til det ordinære boligmarkedet.

Fordeler

- *Full kontroll på tildeling*
- *Ha bolig ressurser i forbindelse med rekruttering av arbeidskraft*

Ulemper

- *Kapitalbehov*
- *Ikke en lovpålagt oppgave*
- *Vedlikeholdsansvar*
- *Økonomisk risiko*
- *Begrenser innbygger å eie selv*
- *«Ødelegger» markedet*
- *Hus prisene holdes nede*
- *Mva problematikk*

c) «Outsourcing» - Stiftelser / eiendomsselskaper / interkommunale samarbeid

Med dette forstår vi at boligutvikling og forvaltningen i en eller annen form overdras / overtas av en tredje/ytre part. Det kan skje gjennom flere ulike modeller. KF, Stiftelser mf.

Fordeler

- *Større fokus på boligforvaltning og profesjonalisering*
- *Kapitalbehovet for investeringer reduseres for kommunen. Ofte vil kommunen her kunne operere å være «garantist», fremfor å få utgiftene i eget regnskap.*

Ulemper

- *Grensesnitt mellom kommersielle og offentlige oppgaver*
- *Profesjonalisering - kan være kostnadsdrivende*

d) OPS samarbeidsformer

Offentlig privat samarbeid, og med OPS forstås en privat utbygger bygger boliger som kommunen inngår langsiktige leieavtaler for.

Fordeler

- *Kapitalbehovet for kommunen er begrenset*
- *Vedlikeholdsansvaret ivaretas av den private part (kan variere)*
- *Sikrer ofte mer markedstilpasset leie*

Ulemper

- *Leieløsning. Ofte kostbar.*
- *Lite restverdi for kommunen. Ofte overtar privat part boligen ved «leasingtidens» slutt*

Intensjonen med saken er å etablere overordnede prinsipper hvordan Gildeskål kommune ønsker å bidra i det ordinære markedet for boliger i kommunen, og for å løse de lovpålagte bolig oppgavene vi har.

Dette for at kommunens rolle i boligmarkedet er godt kjent for innbyggere, og evt. utbyggere. Samt at det danner grunnlaget for boligpolitisk plan, og boligsosial plan.

Kommunedirektør er av den oppfatning at Gildeskål kommune vil forbli i et boligmarked, som i større eller mindre grad vil ha utfordringer knyttet til å få alle sine boligutfordringer løst av det ordinære markedet. Det betyr at vi må løse våre behov gjennom b) c) og d) – eller i en kombinasjon av dette. Vi gjør det i dag – men vi må erkjenne at vi bruker to aktører for å løse mye av de samme oppgavene – kommunen selv – og Gildebo Boligstiftelse.

Gildebo Boligstiftelse

Kommunedirektøren mener man må søke å bruke det instrumentet vi har etablert i større utstrekning enn tidligere – samt få til en samordning mellom disse to partene.

Dersom vi ser på formålene i vedtektene til Gildebo Boligstiftelse harmonerer disse med det vi drøfter i denne saken. Utdrag fra Vedtektene til Gildebo Boligstiftelse – revidert i 2017:

*«§ 1. Gildebo boligstiftelse er en selveiende institusjon som er opprettet av Gildeskål kommune og som har **som formål å forvalte, erverve og/eller oppføre samt avhende boliger med formål for utleie og/eller salg. Boligene skaffes ved oppføring eller evert av boliger der boliger** beregnes for ren utleie skal leies ut uten innskudd eller lån fra leietaker, mens boliger beregnet for salg følger kontraktsvilkår godkjent av Gildeskål Formannskap.*

***Stiftelsen har et særlig ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte boligsøkere.** Styret kan fastsette nærmere regler for utleie av boligene, herunder om adgang til å ta opp personer i leierens husstand og adgang til midlertidig utleie eller framleie av boligene når det foreligger særlige grunner for dette.»*

Slik formåls paragrafen stadfester er stiftelsen tiltenkt både å ha en rolle i forhold til det ordinære boligmarkedet, og å bidra til å sikre at kommunen til enhver tid kan oppfylle sitt ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte boligsøkere. Det er derfor alle forutsetninger for at Gildebo Boligstiftelse kan ta en rolle i forhold til denne oppgaven.

Konklusjon

Slik beskrevet i saksfremlegget, har vi per i dag, to organisasjoner – som begge håndterer den samme oppgaven i større eller mindre grad. Det er kommunen selv – og Gildebo Boligstiftelse.

Kommunedirektør mener ut fra intensjonene – og formålsparagrafen til Gildebo Boligstiftelse – at stiftelsen var tiltenkt å ha denne rollen som per i dag, håndteres av to parter. Det vil derfor være rasjonelt – selv om dette kan medføre at det må tilføres ressurser i Gildebo Boligstiftelse, at vi søker å ta stiftelsen i bruk i tråd med intensjonene i større grad enn i dag.

Kommunedirektøren foreslår derfor at denne får i oppdrag fra politikken å sammen med Gildebo å utarbeide en sak, og en anbefaling hvordan Gildebo Boligstiftelse tar hovedrollen i boligbehovene i kommunen.

Kommunedirektøren anbefaler at vi i fremtiden vil søke at følgende prinsipper definerer kommunens rolle i forhold til boliger – og at dette tas med i det videre arbeidet, og innarbeides i revideringen av bolig politisk / boligsosial plan:

- Gildeskål kommune internt har til hovedoppgave å arbeide med tilrettelegging av attraktive områder, og arealer for bygging av boliger.
- Gildeskål kommune beholder selv ansvaret for omsorgsboligene inne på Gibos (og evt. Vanntunet) – da disse er så tett integrert i formålsbygningssmassen til kommunen.

For ordinære boliger, omsorgsboliger, og boliger for vanskeligstilte:

- Gildeskål kommune søker samarbeid med Gildebo Boligstiftelse i realiseringen av alle fremtidige prosjekter i forhold hvor kommunen er involvert i forhold til boligmarkedet (ordinære boliger, omsorgsboliger, boliger til vanskeligstilte)
- Gildeskål kommune har til intensjon å overdra evt. allerede eksisterende boligmasse til Gildebo boligstiftelse (Solvika, eldreboligene ved Gibos mv)
- Gildeskål kommune avhender ved salg de boliger Gildebok Boligstiftelse evt. ikke ser fornuftig å overta.

Intensjonen i fremtiden:

- Det søkes en løsning hvor Gildebo Boligstiftelse organiserer og koordinerer tildeling av boliger – tildelingen skjer i samarbeid med kommunen selv.
- Det søkes en løsning hvor Gildebo Boligstiftelse kan stå for all drift, forvaltning, og vedlikehold, og av alle disse typer boliger på vegne av Gildeskål kommune. Gildeskål kommune er åpen til at dette kan løses i egen regi, i samarbeid med kommunen, i samarbeid med andre (Kiog, private eiendomsforvaltere m.v).
- Det søkes at Gildebo Boligstiftelse skal imøtekomme alle kommunens boligbehov fremover.
- Det søkes at Gildebo Boligstiftelse kan realisere prosjekter i fremtiden i egen regi, gjennom tildelingsavtaler i regi av Husbanken på vegne av kommunene, og som OPS prosjekter (spesielt godt egnet til omsorgsboliger, boliger til vanskeligstilte).

Kommunedirektøren erkjenner at dette er ambisiøse ambisjoner, men er egentlig ikke andre intensjoner enn det som eksisterer i dag, men i regi av to parter. Det er kommunedirektørens vurdering at det må være mer hensiktsmessig at vi samordner oss, ettersom kommunen i sin tid etablerte stiftelsen med disse formål. Det vil som nevnt være sannsynlig at dette vil kreve mer daglige ressurser enn stiftelsen i dag rår over – og må være en del av utredningen.

Ettersom dette er en stiftelse med intensjon om å bistå en kommune i forhold til ulike bolig behov, og ikke er etablert med intensjon om å drive kommersiell virksomhet, har kommunen anledning å være garantist for prosjekter i regi av stiftelsen. Dette medfører blant annet at vi ikke trenger å belaste egne balanser med lån.

Andre anbefalinger

- Gildeskål kommune avhender alle OPS boliger i egen regi.
- Gildeskål kommune avhender Coop leilighet i tråd med tidligere kommunestyrevedtak, så snart det er mulig.
- Gildeskål kommune / Gildebo Boligsstiftelse ser på mulighetene til at eldreboligene ved Gibos kan omgjøres til omsorgsboliger på sikt for å imøtekomme de kjente demografiske endringer (flere eldre med behov og krav til heldøgnsomsorg) i Gildeskål i fremtiden. Dette gjøres stegvis etter hvert som boligene blir ledige, ved utvikling i behov, eller dersom beboer allerede kvalifiserer til en omsorgsbolig plass. Inntil dette skjer – settes boligene i tilstrekkelig stand – jfr. kommunestyrets tidligere vedtak. Dette gjøres for å komme i inngripen i tilskuddsordningene for omsorgsboliger fra Husbanken.
- Disse boligene er slik beskrevet i denne sak og tidligere saker, ikke boliger som faller inn under Helse og omsorgstjenesteloven § 3-2a. De er av geografisk beliggenhet i tilknytning til institusjonen, en hybrid variant – mellom en ordinær bolig og en omsorgsbolig. De fungerer allerede i dag som en buffer i forhold til behovet for institusjonsplasser.