

Júní 2012



FÉLAGSBÚSTAÐIR hf.

Úttekt á rekstri, stjórnarháttum og
hlutverki



Reykjavíkurborg

Innri endurskoðun

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Stjórnarhættir

Uppfæra þarf samþykktir Félagsbústaða og skerpa enn frekar á stöðu félagsins gagnvart öðrum rekstri borgarinnar, s.s. á Velferðarsviði. Eigendastefna þarf að liggja fyrir áður en samþykktir verða uppfærðar og taki þá nýuppfærð samþykkt mið af eigendastefnu.

Formfesta þarf fyrirkomulag um boðun aðalfunda og skilgreina betur hverjir hafa rétt til að sitja aðalfundi félagsins. Einnig þarf að formfesta fyrirkomulag um val stjórnarmanna. Nauðsynlegt er að stjórn setji sér starfsreglur, þar sem nánar skal tilgreint um framkvæmd starfa hennar.

Frágang fundargerða og fundarritun stjórnar þarf að vanda betur þannig að öll umfjöllunarefni á stjórnarfundum komi betur fram, sérstaklega er snýr að stefnumarkandi hlutverki stjórnar. Þau gögn sem eru lögð fyrir stjórnarfundum þurfa að vera sett fram á afgerandi hátt og afgreiðsla mála skýr varðandi rekjanleika ákvarðana stjórnar.

Mikilvægt er að stjórn sinni frumkvæðishlutverki sínu gagnvart rekstri félagsins og eigendum, sérstaklega þegar fjárhagsstaða félagsins fer versnandi. Erfitt er að meta hvernig því hefur verið sinnt. Æskilegt er að stjórn meti störf sín með reglubundnum hætti, þ.e. hvort árangur hafi náðst í störfum eins og lagt var upp með.

Verkaskipting milli Félagsbústaða og Velferðarsviðs

Uppfæra þarf samkomulag frá 2007 á milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða er tekur á snertiflötum og verkaskiptingu þeirra á milli. Skilgreina þarf enn betur hlutverk og ábyrgð hvors aðila um sig. Einnig er mikilvægt að tryggja að samræmis gæti á milli þessa samkomulags og samþykktar fyrir Félagsbústaði.

Formfesta þarf betur hlutverk og aðkomu Félagsbústaða sem áheyrnarfulltrúa á fundum um úthlutun íbúða og við mat og greiningu á biðlista.

Yfirfara þarf með hvaða hætti leigusamningar eru gerðir, sérstaklega í tilvikum sértækra búsetuúrræða. Búsetusamningur er skilgreindur sem hluti af leigusamningi en ákvæði hans ganga framur fyrir mælum húsaleigulaga ef á milli ber. Í þessu samhengi þarf að skoða hlutverk og ábyrgð Félagsbústaða og Velferðarsviðs í tengslum við gerð húsaleigusamninga varðandi sértæk búsetuúrræði og stöðu hvors aðila um sig.

Fjárhagsleg staða

Mikilvægt er að eigandi félagsins móti afstöðu til þess með hvaða hætti skuli unnið að því að styrkja eiginfjárstöðu félagsins. Enn fremur þarf eigandinn að móta sér stefnu um samskipti sín við félagið (eigendastefnu) sem m.a. leggi línurnar um aðkomu eiganda að ákvörðunum um fjárfestingar í nýjum eignum og hvert framlag eiganda skuli vera í tengslum við slíkar fjárfestingar.

Leiguverð

Almennt fylgir leiguverð Félagsbústaða ákveðinni reikniformúlu en á því eru frávik. Lagt er til að haldin sé skrá um leiguíbúðir sem ekki fylgja reikniformúlu Félagsbústaða til að tryggja að það leiguverð taki breytingum samhliða öðrum, að frávik frá reikniformúlu séu samþykkt og jafnræði gildi á meðal leigutaka óháð leiguíbúð. Yfirfara þarf skrána reglulega, til dæmis árlega.

Óháð því hvernig leiguverð er ákvarðað þarf að tryggja að reglugerðum og reglum ytri aðila sé fylgt ásamt markmiðum Félagsbústaða að halda leiguverði lágu og reksturinn sé sjálfbær. Að auki þarf að tryggja jafnan rétt leigutaka svo að þeir fái sömu leigukjör fyrir álíka eignir.

Mælt er með því að kannað verði á hvaða grunni félagasamtök og leigufélög erlendis ákvarða leiguverð hjá sér og í framhaldi verði metið hvort þörf er á því að útbúa nýtt reiknilíkan fyrir leiguútreikning Félagsbústaða.

Lagt er til að komið verði á reglubundnum samburði á upplýsingum um íbúðir Félagsbústaða sem skráðar eru í húsaleigubótagrunn Velferðarsviðs og þeim sem skráðar eru í leigugrunn Félagsbústaða til að tryggja rétta skráningu.

Eignir og umsýsla

Mikilvægt er að við flokkun húsnæðis verði tekið tillit til þjónustuþarfa viðskiptavinarins. Skyldur sveitarfélags við að þjónusta viðskiptavininn eru mismunandi eftir þörfum hans. Þetta getur haft áhrif á kostnað við viðhald og kröfur um verklag í tengslum við samskipti við viðskiptavininn.

Marka þarf stefnu um þau tilvik sem eðlilegt er að Félagsbústaðir leigi húsnæði af þriðja aðila. Í þeim tilvikum þarf samningsstaða Félagsbústaða að vera skýr varðandi aðkomu að ákvörðun leiguverðs, viðhaldi o.fl.

Fara þarf yfir framboð á húsnæði sem fellur undir félagslegt leiguhúsnæði (undir almenn og sértæk úrræði) og greina hvaða og hverskonar úrræði eiga að vera í eigu Félagsbústaða og hvað á að vera í eigu Framkvæmda- og eignasviðs og í hvaða tilvikum þarf að leigja af þriðja aðila.

Yfirfara þarf eignaskráningu hjá Félagsbústöðum og tryggja samræmingu milli kerfa s.s. bókhaldskerfis, fasteignaskráningu (hjá Fasteignaskrá Þjóðskrár) og gæðakerfis Félagsbústaða sem ætlað er að halda utan um eignaskráninguna.

Kostnaðar- og birgjagreining

Að frátöldum fjármagnskostnaði er viðhaldskostnaður stærsti gjaldaliður Félagsbústaða en hann nemur um 500–600 milljónum á ári. Til að átta sig á raunverulegu umfangi þess fjármagns sem varið er til viðhalds og endurnýjunar húseigna þarf einnig að skoða eignfærðan kostnað sem er svipaður að umfangi. Til samans er því varið yfir milljarði króna árlega í viðhaldsframkvæmdir. Dreifing og samsetning viðskipta vegna viðhalds var könnuð og í ljós kom að sömu aðilar eru ár eftir ár með mestu viðskiptin.

Dreifing viðskipta getur að mati Innri endurskoðunar ekki talist eðlileg sem m.a. má ráða af því að aðeins 19 af 106 viðhaldsbirgjum skiptu með sér 80% allra viðskipta vegna verkkaupa og aðeins 1–2 birgjar voru með 80% eða meira af viðskiptum í flokkunum trésmíði, pípulögn, raflögn, múrverk og veggfóðrun.

Innkaup

Þörf var á að skýra stöðu Félagsbústaða gagnvart lögum um opinber innkaup. Félagsbústaðir teljist aðrir opinberir aðilar¹ í skilningi innkaupalaga skv. túlkun borgarlögmanns (sjá nánar í minnisblaði borgarlögmanns í viðauka 13.9). Þetta þýðir að taka þarf tillit til ákvæða hinna ýmsu þátta innkaupalaga varðandi skyldur annarra opinberra aðila í tilfelli Félagsbústaða. Í þessu felst m.a. skylda til að virða grunnreglur er lúta að jafnræði, gagnsæi og málefnalegum sjónarmiðum við innkaup.

Kannað var verklag Félagsbústaða við innkaup og fylgni við lög og reglur, m.a. með hliðsjón af umfangi innkaupa. Lögð var áhersla á að skoða með hvaða hætti staðið er að innkaupum við meiriháttar viðhald og endurbætur (stórframkvæmdir). Gerð er grein fyrir niðurstöðum skoðunar á innkaupum í kafla 9.4, en þar eru gerðar margvíslegar athugasemdir við framkvæmd innkaupa, m.a. að ákvæði laga um jafnræði og gagnsæi við innkaup séu ekki uppfyllt, ekki auglýst eftir verktökum, skipt sé við þröngan hóp, samningar sjaldnast skriflegir, innkaupaaðferðir ekki í takt við umfang

¹ Þrír flokkar aðila falla undir reglur um opinber innkaup: ríkið og stofnanir þess, sveitarfélög og stofnanir þeirra, aðrir opinberir aðilar.

innkaupa, útboðum sé sjaldan beitt og ekki hafi verið farið að tilmælum borgarráðs um að félagið setji sér innkaupareglur.

Vinnubrögð við innkaup eru ekki nægilega vönduð. Með vísan til minnisblaðs borgarlögmans verður að telja ámælisvert að ekki séu að stærstum hluta gerðir skriflegir samningar vegna innkaupa af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir. Þó að Félagsbústaðir heyri ekki undir innkaupareglur borgarinnar hefur þeim tilmælum ítrekað verið beint til þeirra að þeir setji sér eigin innkaupareglur. Ekki hefur verið við því brugðist með fullnægjandi hætti. Félagsbústaðir geta ekki sýnt fram á hagkvæmni innkaupa sinna þar sem í fæstum tilfellum er hægt að bera verð sem þeir fá saman við mismunandi tilboð og sjaldnast eru verk boðin út.

Algengt viðmið er að viðhaldskostnaður sé metinn sem hlutfall af virði fasteignar. Hlutfallið er mismunandi en matsaðferð á virði fasteignar er það líka. Félagsbústaðir hafa notað mælikvarðann viðhaldskostnaður í hlutfalli af fasteignamat sem viðmið. Upplýsingar um hvernig fasteignaeigendur ákvarða viðhaldskostnað eru að litlu leyti aðgengilegar. Ekki er talið raunhæft að meta hvort viðhaldskostnaður Félagsbústaða sé við hæfi með því að skoða hann eingöngu í hlutfalli við fasteignamat. Gera þyrfti verkfræðilega úttekt á viðhaldskostnaði Félagsbústaða ef meta ætti hvort hann sé við hæfi.

Bókhald, innra verklag og eftirlit

Möguleika Agresso-bókhaldskerfis mætti nýta betur. Mælt er með því að unnin verði þarfagreining varðandi þær upplýsingar sem æskilegt er að hægt sé að keyra út úr bókhaldinu án þess að þurfa að fara í sértækar aðgerðir. Í framhaldi af því verði metið hvaða breytingar þurfi að gera á uppsetningu bókhaldslykla og með hvaða hætti best henti að sýna tekjur og gjöld niður á víddir í bókhaldinu.

Eigendastefna

Ítrekað hefur verið bent á það af hálfu Innri endurskoðunar að þörf sé á skýrari stefnu borgaryfirvalda gagnvart B-hluta fyrirtækjum í eigu borgarinnar. Settar eru fram eftirfarandi ályktanir og ábendingar í skýrslu:

Með fyrirkomulagi Reykjavíkurborgar um sérstakar húsaleigubætur er innbyggt svigrúm varðandi þróun á fyrirkomulagi húsnæðismála, er varða mögulega uppbyggingu stöðugs húsnæðisleigumarkaðar, hvort sem það er áfram hjá Félagsbústöðum eða á almennum markaði.

Setja þarf stefnu borgarinnar í samhengi við stefnu ríkisins. Í stefnumörkun Reykjavíkurborgar varðandi stuðning við íbúa um húsnæðismál þarf greining borgarinnar að liggja fyrir með aðgengilegum hætti, um rétt og aðgengi mismunandi markhópa að húsnæðisstuðningi. Í þessu tilviki er m.a. átt við aldraða og öryrkja.

Reykjavíkurborg stendur frammi fyrir að þurfa að skilgreina með hvaða hætti sinna eigi viðskiptavinahópi borgarinnar er varðar húsnæðismál. Í þessu samhengi reynir á að fyrir liggja ítarleg þarfagreining hjá Velferðarsviði er kortleggi þjónustubörf ólíkra markhópa er varðar stuðning við húsnæðismál. Sú greining þarf að liggja fyrir í tengslum við mat á hlutverki Félagsbústaða og þeim markhópi eða viðskiptavinum borgarinnar sem Félagsbústöðum er ætlað að sinna.

Skoða þarf hvort félagsformið opinbert hlutafélag geti skapað skýrari ramma fyrir starfsemi Félagsbústaða, og betur tryggt upplýsingagjöf og aðkomu kjörinna fulltrúa á aðalfundum.

Formgera þarf eigendahlutverkið og hvernig borgarráð/borgarstjórn ætlar að sinna því. Á eigendavettvangi er grundvöllur samstarfsins ræddur og mótuð svokölluð eigendastefna og samþykkt félagsins. Formgera þarf hlutverk eigendavettvangs: Mikilvægt er að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls sem taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi aðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuferlinu.

Félagsbústaðir standa frammi fyrir að yfirfara stjórnarhætti, innra verklag og rekstrargrundvöll félagsins. Því reynir á að eigendur yfirfari og móti stefnu um rekstur og fyrirkomulag starfseminnar,

sem grundvöll að frekari umbótum sem þurfa að eiga sér stað hjá félaginu. Ályktanir og ábendingar í þessari skýrslu geta nýst til grundvallar í stefnumótunarvinnu eigenda.

Eftirfylgni með úttekt Innri endurskoðunar frá nóvember 2009

Tilgangur eftirfylgninnar er að afla upplýsinga um stöðu umbótavinnu vegna ábendinga sem komu fram í skýrslunni. Sent var yfirlitsskjal til Félagsbústaða þar sem fram komu allar athugasemdir/ábendingar sem gerðar voru í skýrslunni frá 2009 og voru stjórnendur beðnir um að gera grein fyrir stöðu umbótavinnu. Í framhaldinu voru svörin sannreynd með könnun, með heimsókn á staðinn og könnun gagna.

Eftirfylgni leiddi í ljós að þó að unnið hafi verið með ábendingar Innri endurskoðunar um það sem betur mátti fara til að bæta innra eftirlit fyrirtækisins, er sú vinna skammt á veg komin. Í tveimur tilvikum hafði verið brugðist við ábendingum að hluta, í þremur tilvikum hafði verið verið brugðist við að litlu leyti og í tveimur tilvikum hafði ekki verið brugðist við að neinu leyti. Ný úttekt er því að einhverju leyti ítrekun og dýpkun á fyrri ábendingum.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

Hluti af lokaferli úttekta Innri endurskoðunar felur í sér að hagsmunaaðilar rýni drög að niðurstöðum. Leiðréttingar eru gerðar í samræmi við athugasemdir en sé ágreiningur er gerð sérstök grein fyrir honum. Athugasemdir stjórnenda Félagsbústaða eru birtar aftast í þeim köflum sem athugasemdir beinast efnislega að ásamt skýringum Innri endurskoðunar. Stjórn Félagsbústaða fékk skýrsluna til yfirlestrar og sendi frá sér eftirfarandi athugasemdir:

Stjórn Félagsbústaða hf. hefur kynnt sér skýrslu Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar um starfsemi félagsins. Það er mat stjórnarinnar að skýrslan sé í marga staði ágætlega unnin og þar koma fram góðar tillögur um úrbætur í rekstri og umhverfi félagsins. Stjórn félagsins hefur tekið saman verkefnalista fyrir stjórnendur sem unnið verður eftir árið 2012 og tekur á flestum þeirra atriða er sett eru fram í skýrslu Innri endurskoðunar.

Í skýrslunni koma hins vegar fram nokkrar fullyrðingar/ábendingar sem stjórn félagsins getur ekki fallist á að séu réttar. Þær eru helstar:

Rekstarhæfi félagsins

Það er mat stjórnarinnar að ekki þurfi að koma til aðgerða að hálfu eigenda félagsins til að tryggja rekstrarhæfi þess miðað við núverandi umsvif og umhverfi. Tekjur félagsins standa undir vaxtakostnaði, viðhaldi og endurnýjun eignasafns félagsins ásamt öðrum rekstarkostnaði sem nauðsynlegur er til að viðhalda tekjumyndun til langs tíma. Ekki ber að líta á verðlagsbreytingar langtímalána sem hluta af rekstarkostnaði félagsins nema að jafnframt sé tekið tillit til uppfærðs verðmats á eignasafni félagsins. Rekstrinum fylgir engu að síður áhætta s.s. vegna afskriftar viðskiptakrafna, viðhalds eignasafna, þróunar verðlags á neysluvörum og íbúðarhúsnæðis. Því þarf að vera til staðar eigið fé í félaginu til að mæta mögulegum áföllum. Stjórnin mun fela óháðum aðilum að vinna greinargerð hvað rekstrarhæfi félagsins, áhættu í rekstrinum og eðlilegt eigið fé.

Leigukjör

Stjórnin telur ekki sanngjarnt að bera saman verð leiguhúsnæðis á almennum leigumarkaði og leiguhúsnæðis á vegum Félagsbústaða án tillits til gæða húsnæðisins, þjónustu leigusala og leigukjara s.s. leigutíma. Stór hluti húsnæðis á leigumarkaði er tímabundin lausn til skamms tíma bæði fyrir leigutaka og leigusala en leigusamningar Félagsbústaða eru ótímabundnir. Stjórnin telur leigukjör Félagsbústaða bæði sanngjörn og eðlileg m.v. þá þjónustu sem félagið veitir. Eftirspurn eftir húsnæði hjá félaginu staðfestir þetta álit stjórnarinnar.

Stefna Félagsbústaða hvað varðar stærð, staðsetningu, gæði húsnæðis og þjónustu við leigutaka þarf hinsvegar að vera skýr og taka mið af þörfum og greiðslugetu þess hóps er félagið þjónar. Stjórnendur FB munu í samvinnu við stjórnendur Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar vinna að stefnumótun fyrir félagið hvað þessi mál varðar á árinu 2012.

Innkaup

Stjórn Félagsbústaða hf. telur eðlilegt að fjöldi og nýting verktaka á einu tilteknu ári sé eins og fram kemur í skýrslunni og er ósammála þeirri gagnrýni sem þar kemur fram. Yfir lengra tímabil verður hinsvegar að gæta þess að endurnýjun eigi sér stað í hópi verktaka og að félagið verði ekki háð einstökum verktökum. Það má gera t.a.m. með reglulegum útboðum eða rammasamningum í kjölfar verðkannana eða auglýsinga.

Stjórn félagsins mun beita sér fyrir því að hjá FB séu í gildi innkaupastefna og innkaupareglur er tryggja gangsaði og jafnræði við val á verktökum sem félagið ákveður að ráða til framkvæmda.

Viðhaldskostnaður

Það er mat stjórnar að ástand íbúða í eigu félagsins sé gott og betra en gengur og gerist með leiguhúsnæði á hinum almenna leigumarkaði. Stjórn mun fá álit utanaðkomandi aðila á viðhaldsáætlun og kostnaði vegna viðhalds/endurnýjunar á eignasafni félagsins sem tryggir tekjustreymi til langs tíma í samræmi við sjálfbæran rekstur.

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	1
2	HLUTVERK OG UMFANG	2
3	STJÓRNARHÆTTIR	5
3.1	Samþykktir félagsins	5
3.2	Samskipti eigenda og stjórnar	6
3.3	Skipan og verkefni stjórnar	7
4	VERKASKIPTING MILLI FÉLAGSBÚSTAÐA OG VELFERÐARSVIÐS	9
4.1	Samkomulag og samráðsvettvangur	9
4.2	Úthlutun íbúða	10
5	FJÁRHAGSLEG STAÐA	14
6	LEIGUVERÐ	17
6.1	Ákvörðun leiguverðs — þróun	17
6.2	Samsetning og forsendur leigufjárhæðar	18
6.3	Könnun á leiguverði	19
7	EIGNIR OG UMSÝSLA	26
7.1	Flokkun eigna — tegundir eigna	26
7.2	Eignaskráning	28
8	KOSTNAÐARGREINING	30
8.1	Fjárhagslegt umfang	30
8.2	Viðhaldskostnaður fasteigna	32
8.3	Velta og fjöldi birgja	33
9	INNKAUP	37
9.1	Innkaupaumhverfi Félagsbústaða	37
9.2	Innkaupaaðferðir v/viðhalds og endurnýjunar fasteigna	39
9.3	Skoðun á fyrirkomulagi og framkvæmd innkaupa	40
9.4	Samantekt helstu niðurstaðna skoðunar	41
9.5	Hvað er hæfilegur viðhaldskostnaður?	46
10	BÓKHALD, INNRA VERKLAG OG EFTIRLIT	50
11	EIGENDASTEFNA	51
11.1	Eigendavettvangur og viðfangsefni eigendastefnu	54

12 NIÐURSTAÐA EFTIRFYLGNIÚTTEKTAR	56
HEIMILDASKRÁ	58
VIÐMÆLENDASKRÁ	60
13 VIÐAUKAR	61
13.1 Fyrirspurn til Félagsbústaða frá Innri endurskoðun.....	61
13.2 Greining á svörum Félagsbústaða vegna viðhaldskostnaðar.....	62
13.2.1 Framkvæmdir að Norðurbrún 1	62
13.2.2 Framkvæmdir að Meistaravöllum 19–29	63
13.2.3 Framkvæmdir að Skúlagötu 64–80	65
13.2.4 Framkvæmdir að Furugerði 1.....	67
13.3 Dreifing leiguverðs á 3 herbergja leiguíbúð.....	69
13.4 Flokkun framboðs eigna Félagsbústaða	70
13.5 Minnisblað um tímagjald v/samþykktar og greiðslu reikninga	71
13.6 Innkaup Félagsbústaða.....	72
13.7 Listi Félagsbústaða yfir verktaka	74
13.8 Yfirlit yfir móttækin gögn.....	75
13.9 Minnisblað borgarlögmans	79
13.10 Helstu niðurstöður samanburðar á húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs og leigugagnagrunni Félagsbústaða	83

1 INNGANGUR

Félagsbústaðir hf. tóku til starfa í ársbyrjun 2008 og hefur fyrirtækið verið byggt upp sem öflugt þjónustufyrirtæki á félagslegum húsnæðismarkaði með sérþekkingu á rekstri fasteigna. Markmiðin með stofnun Félagsbústaða voru m.a. að gera kostnað, árangur og ábyrgð á rekstri félagslegs húsnæðis sýnilegri, bæta þjónustu við leigjendur og halda leiguverði í lágmarki.

Síðastliðið haust var lögð fram í borgarráði skýrsla vinnuhóps um mótun húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar til ársins 2020. Meðal þess sem fram kom hjá vinnuhópnum var að mikilvægt væri að gerð yrði úttekt á rekstri, rekstrarfyrirkomulagi og hlutverki Félagsbústaða. Borgarstjóri gerði það að tillögu sinni að Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar yrði falið að gera umrædda úttekt á Félagsbústöðum sem hér liggur fyrir. Eftirfarandi greinargerð fylgdi tillögu borgarstjóra:

Reykjavíkurborg er eini eigandi Félagsbústaða hf. og hefur því það hlutverk að hafa eftirlit með gæðum þjónustunnar og veita nauðsynlegt aðhald í rekstri og fjárhagsstöðu rekstraraðila. Félagsbústaðir reka ríflega 2.150 íbúðir í Reykjavík sem voru árið 2009 verðmetnar á 32,6 milljarða króna. Mikilvægt er að veita þeim nauðsynlegt aðhald í rekstri og þar sem rekstrarform félagsins hefur verið óbreytt frá stofnun þess árið 1997 er orðið tímabært að gerð sé úttekt á fyrirtækinu. Starfshópur um húsnæðisstefnu Reykjavíkur 2020, sem nýverið skilaði tillögum sínum, álítur að slík úttekt sé mikilvægur grundvöllur þess hvort og þá hvernig Félagsbústaðir geti tekið að sér húsnæðisrekstur í samvinnu við önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu.

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar gerði á árinu 2009 úttekt á innra eftirliti Félagsbústaða og hefur síðan þá verið unnið að innleiðingu þeirra athugasemda. Nú er lagt til að innri endurskoðun verði falið að gera sérstaka rekstrarúttekt á fyrirtækinu. Þar verði skoðað sérstaklega af hverju leiga hjá Félagsbústöðum sé jafnhá því sem gerist á almennum leigumarkaði þrátt fyrir sérstök lánakjör Félagsbústaða. Þar sem Félagsbústaðir eru að fullu í eigu opinbers aðila þarf að kanna hvort Félagsbústaðir framfylgi lögum um opinber innkaup og reglur borgarinnar þar að lútandi, bæði hvað varðar kaup á íbúðum, sem og í viðhaldi og rekstri.

Í samræmi við ofangreindar áherslur í tillögu borgarstjóra og meðfylgjandi greinargerð og niðurstöður fyrri skoðunar Innri endurskoðunar á innra eftirliti Félagsbústaða frá árinu 2009 var úttektin afmörkuð við þrjá meginverkpætti.

1. Fara yfir hlutverk, stjórnarhætti og fyrirkomulag innra eftirlits hjá Félagsbústöðum hf.
 - Greina stjórnskipulag, m.a. með tilliti til hlutverks og ábyrgðar stjórnar og lykil stjórnenda.
 - Fara yfir samskipti stjórnar og eigenda (eigendastefna og eigendavettvangur).
 - Greina sérstaklega verkaskiptingu Félagsbústaða hf. og Velferðarsviðs.
2. Fara yfir rekstur Félagsbústaða með áherslu á eftirfarandi:
 - Kanna fyrirkomulag innkaupa, virkni innra eftirlits og fylgni við lög um opinber innkaup og reglur borgarinnar þar að lútandi.
 - Innkaupaaðferðir, verkferlar og verklag er varðar viðhald og endurbætur húseigna.
 - Fjárhagslegt umfang.
 - Greina samsetningu og forsendur leigufjárhæðar íbúða Félagsbústaða og bera saman við leiguverð á almennum markaði.
3. Eftirfylgni við fyrri skýrslu Innri endurskoðunar frá 2009.

Við gerð úttektarinnar var rætt við lykilstarfsmenn Félagsbústaða, sérfræðinga Velferðarsviðs og ýmsa ytri aðila sbr. viðmælendaskrá og farið yfir lög og reglugerðir, samþykktir félagsins, fundagerðir, bókhaldsgögn, ársreikninga og skriflegar leiðbeiningar og fyrirmæli um verklag, starfslýsingar o.fl. Leitast var við að bera kennsl á áhættu sem gæti verið fyrir hendi í stjórnarháttum, vinnuferlum og umhverfi þeirra. Jafnframt var leitast við að meta hvar mögulega væri þörf á úrbótum.

2 HLUTVERK OG UMFANG

Í desember 1996 samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur að stofnað yrði hlutafélag um eignarhald félagslegs leiguhúsnæðis á vegum Reykjavíkurborgar. Í framhaldi af því voru Félagsbústaðir hf. stofnaðir 8. apríl 1997. Frá ársbyrjun 1998 tóku Félagsbústaðir við öllum rekstri og umsýslu almennra félagslegra leiguíbúða Reykjavíkurborgar, auk tengdra verkefna sem áður voru unnin á vegum byggingardeildar borgarverkfræðings, Félagsþjónustunnar og ýmissa deilda í Ráðhúsi Reykjavíkur. Húsnæðisdeild Félagsþjónustunnar var jafnframt lögð niður frá þeim tíma. Fyrirtækið er alfarið í eigu borgarsjóðs. Með stofnun Félagsbústaða var stefnt að breytingu á rekstri félagslegs leiguhúsnæðis í borginni í líkingu við það sem tíðkast hefur í sambærilegum rekstri í Vestur-Evrópu. Megintilgangur með stofnun fyrirtækisins var að skilja rekstur félagslegra leiguíbúða Reykjavíkurborgar frá öðrum rekstri borgarinnar og bæta fjármálalega og faglega umsýslu.

Hlutverk

Með stofnun Félagsbústaða var ætlunin að byggja upp öflugt þjónustufyrirtæki á húsnæðismarkaði með sérþekkingu á rekstri fasteigna og gera um leið kostnað, árangur og ábyrgð sýnilegri en áður. Markmiðið var að halda leiguverði í lágmarki og bæta þjónustu við leigjendur með því að beita faglegum vinnubrögðum. Einnig átti að auka framboð á félagslegu leiguhúsnæði í borginni til þess að mæta húsnæðisþörf þeirra sem ekki geta staðið undir greiðslubyrði lána vegna íbúðakaupa og eiga ekki kost á leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum. Markmið félagsins er að starfa í þágu almannaheilla og skal rekstur þess vera sjálfbær og ákvörðun leigu taka mið af því. Fyrirtækið starfar eftir samþykktum félagsins, en í samþykktum félagsins eru tilgangur og hlutverk þess dregin fram sem segir í 3. gr. m.a.:

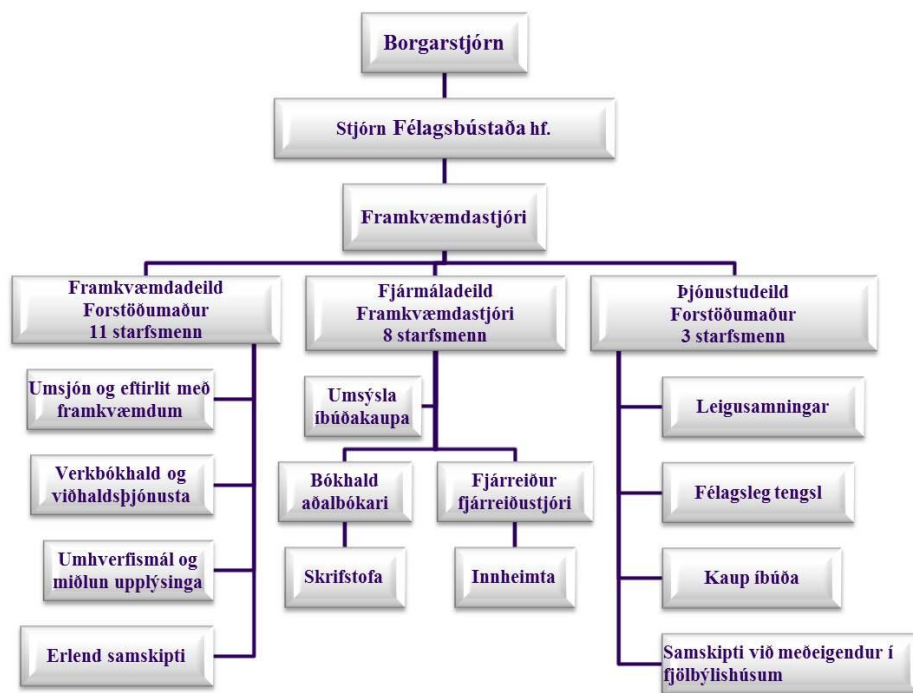
Tilgangur félagsins er rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum, byggingarstarfsemi, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars er tengist starfsemi félagsins, í samræmi við V. kafla laga nr. 97/1993 með síðari breytingum um Húsnæðisstofnun ríkisins, um rekstur á félagslegum íbúðum.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar annast úthlutun íbúðanna, sem eru leigðar út til tekjulágra einstaklinga og fjölskyldna sem uppfylla skilyrði um leigurétt í samræmi við reglur um félagslegt húsnæði.

Umfang og verkefni Félagsbústaða

Í upphafi starfsemi félagsins voru eignir þess 828 talsins en eru 2.114 þann 31. desember 2011.² Allt frá stofnun hafa Félagsbústaðir keypt íbúðir til almennrar leigu, en hafa einnig fjárfest í þjónustuíbúðum fyrir aldraða. Umsvif Félagsbústaða hafa verið að breytast með aukinni breidd í viðskipavinahópnum. Með tilkomu straumhvarfaverkefnis Reykjavíkurborgar 2007, þ.e. búsetuúrræðis fyrir geðfatlaða og nú síðast með kaupum á húsnæði í tengslum við yfirfærslu málefna fatlaðra, er krafan um aukin samskipti við Velferðarsvið orðin enn meiri.

² Vakin er athygli á misræmi í talningu íbúða hjá Félagsbústöðum og ytri endurskoðendum, sjá umfjöllun í kafla 7.2.



Mynd 1. Skipurit Félagsbústaða.

Hjá Félagsbústöðum starfa 23 starfsmenn. Samkvæmt skipuriti fyrirtækisins hefur framkvæmdastjóri yfirumsjón með daglegum rekstri fyrirtækisins í umboði stjórnar og er ábyrgur gagnvart stjórn. Fyrirtækið skiptist í þrjár deildir: framkvæmdadeild, fjármáladeild og þjónustudeild. Forstöðumenn eru starfandi fyrir allar deildirnar og er forstöðumaður fjármáladeildar jafnframt framkvæmdastjóri félagsins.

Þjónustudeild ber ábyrgð á gerð leigusamninga, samskiptum við leigjendur, umsjón með íbúðakaupum ásamt því að vera aðaltengiliður félagsins við Velferðarsvið Reykjavíkurborgar. Hjá þjónustudeild starfa þrír starfsmenn.

Framkvæmdadeild er ábyrg fyrir öllum verklegum framkvæmdum á vegum félagsins, undirbúningi og framkvæmd ásamt eftirliti með eignum, viðhaldsþjónustu, umhverfismálum og erlendum samskiptum. Hjá framkvæmdadeild starfa 11 starfsmenn.

Fjármáladeild ber ábyrgð á bókhaldi, skrifstofuhaldi, fjárreiðum, innheimtu og greiðslu reikninga. Hjá fjármáladeild starfa átta starfsmenn að meðtöldum framkvæmdastjóra félagsins.

Nánar verður fjallað um verkefni Félagsbústaða í tengslum við einstaka skoðanir, á eignum, viðhaldi og innkaupum.

Lagaumhverfi

Félagsbústaðir eru hlutafélag og starfa því samkvæmt lögum um hlutafélög nr. 2/1995³ og er stjórn skipuð fulltrúum eigenda þess. Félagsbústaðir lúta einnig lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins í samræmi við V. kafla laga nr. 97/1993. Þá taka lög um húsnæðismál á lánveitingum og skipulagi húsnæðismála þannig að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fjármunum verði sérstaklega varið til þess að auka möguleika fólks til að eignast eða leigja húsnæði á viðráðanlegum kjörum.⁴ Nánari ákvæði um skilyrði þess að sveitarstjórn megi stofna félag skv. 1. mgr. laganna eru sett fram í reglugerð nr. 873/2001 um lánveitingar til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur. Þess fyrir utan skal félagið í samskiptum sínum við leigjendur sbr. 21. gr. samþykktar fyrir

³ Samþykktir fyrir Félagsbústaði hf. 27. gr. 2010. „Þar sem ákvæði samþykktar þessara segja ekki til um hvernig skuli farið, skal hlíta ákvæðum laga um hlutafélög, svo og öðrum lagaákvæðum er við geta átt“.

⁴ Lög um húsnæðismál nr. 44/1998, 1. gr. Tilgangur.

félagið hafa að leiðarljósi þær skyldur sem á sveitarfélagi hvíla samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Samkvæmt túlkun borgarlögmans⁵ falla Félagsbústaðir undir gildissvið laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og ber þeim því a.m.k. að fylgja reglum laganna þegar um er að ræða innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum EES. Einnig er bent á í minnisblaði borgarlögmans að Félagsbústaðir flokkast ekki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í skilningi stjórnsýsluréttar og taka ekki stjórnvaldsákvæðanir. Þrátt fyrir það fara Félagsbústaðir með ráðstöfun tiltekinna opinberra hagsmuna í störfum sínum.

Ný sveitarstjórnarlög sem sett voru nr. 138/2011 tóku gildi þann 1. janúar 2012 og fela í sér herta löggjöf um fjármálastjórnun sveitarfélaga sem hafa áhrif á fjárfestingastefnu Félagsbústaða. Þar er m.a. sett fram viðmið um skuldsetningu samstæðu sveitarfélaga.

Forsendur félagslegs leiguhúsnæðis

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er sveitarfélögum skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Forsendur félagslegs leiguhúsnæðis má síðan finna í lögum nr. 40/1991 sem segir í 45. gr. að:

sveitarstjórnir skulu eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.

Stuðningur við einstaklinga varðandi húsnæðismál byggir m.a. á lögum um húsaleigubætur nr. 138/1997. Markmið húsaleigubóta „er að lækka húsnæðiskostnað tekjulágra leigjenda og draga úr aðstöðumun á húsnæðismarkaðnum.“

Sveitarfélögum er í sjálfvald sett með hvaða hætti stuðningi umfram húsaleigubætur sé háttað, þ.e. til dæmis hvort greiða eigi einstaklingum sérstakar húsaleigubætur. Í skýrslu Sambands sveitarfélaga um félagsþjónustu sveitarfélaga kemur fram að sveitarstjórn getur tekið ákvörðun um að greiða hærri húsaleigubætur en sem nemur grunnfjárhæðum húsaleigubóta samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga um húsaleigubætur nr. 138/1997. Sérstakar húsaleigubætur eru í raun viðbót við grunnfjárhæð húsaleigubóta: „Sérstakar húsaleigubætur eru ætlaðar leigjendum sem búa við mjög erfiðar félagslegar og fjárhagslegar aðstæður. Stuðningurinn er tengdur leigjandanum sjálfum í formi sérstakra bóta sem taka mið af persónulegum aðstæðum í stað þess að tengjast því húsnæði sem er leigt“.⁶

Núverandi fyrirkomulag um stuðning til einstaklinga varðandi húsnæðismál byggir á ákvörðun borgarráðs frá 25. apríl 2008 þar sem fram kom að frá og með 1. apríl 2008 yrði almennum niðurgreiðslum Reykjavíkurborgar á húsaleigu í íbúðum Félagsbústaða hætt. Sérstakar húsaleigubætur skyldu í staðinn leysa af hólmi almenna niðurgreiðslu á húsaleigu. Stuðningur við leigjendur Félagsbústaða tekur því upp frá því mið af einstaklingsbundnum aðstæðum hverju sinni í formi almennra og sérstakra húsaleigubóta eins og stuðningur við leigjendur á almennum markaði.⁷

Þessi breyting felur í sér kerfisbreytingu er varðar fyrirkomulag stuðnings borgarinnar vegna húsnæðismála því að með þessari ákvörðun kom til persónubundinn stuðningur til einstaklinga, þ.e. réttur leigjenda Félagsbústaða til að fá sérstakar húsaleigubætur.

⁵ Minnisblað frá skrifstofu borgarlögmans, dagsett 2. mars 2012.

⁶ Bls. 38. Skýrsla um félagsþjónustu sveitarfélaga, Samband íslenskra sveitarfélaga 2011.

⁷ Svar Velferðarsviðs dags. 20. febrúar 2012 við fyrirspurn borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna sem lögð var fram á fundi borgarráðs þann 5. janúar 2012.

3 STJÓRNARHÆTTIR

Við skoðun og yfirferð var lögð áhersla á að skoða samskipti stjórnar og eigenda, skipan stjórnar og verkefni hennar.

3.1 Samþykktir félagsins

Núverandi samþykkt Félagsbústaða er frá 1. mars 2010. Samþykktir Félagsbústaða hafa tekið breytingum á undanförunum árum m.a. til að skerpa betur á stöðu og hlutverki félagsins.⁸ Samþykktir hafa tvisvar sinnum tekið efnislegum breytingum, fyrst árið 2002 þar sem gerð var breyting á 3. gr. samþykktanna til að uppfylla reglur um skattafrelsi og ákvæði sett inn um að markmið félagsins sé að starfa í þágu almannaheilla. Breytingar á samþykktum þann 10. apríl 2007 fólust m.a. í því að skýra betur hlutverk og stjórnsýslulega stöðu Félagsbústaða:

Félagið fari ekki með stjórnsýsluvald í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993.⁹ Um samskipti félagsins við leigjendur fari samkvæmt ákvæðum húsaleigulaga nr. 36/1994. Í samskiptum sínum við leigjendur skal félagið hafa að leiðarljósi þær skyldur sem á sveitarfélagi hvíla samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Að öðru leyti hafa breytingar á samþykktum félagsins snúið að breytingum á hlutafé félagsins. Á öllum aðalfundum hefur átt sér stað breyting á hlutafé, en samþykktir hafa ekki verið í öllum tilvikum uppfærðar í samræmi við það.

Í samþykktum félagsins kemur verkaskipting Félagsbústaða og Velferðarsviðs ekki nógu skýrt fram. Aðeins á einum stað í samþykktinni, nánar tiltekið í 5. gr., er minnst á aðkomu Velferðarsviðs, en þar segir: „Úthlutun leiguíbúða félagsins skal vera í höndum Félagsþjónustu Reykjavíkur“.

Í 3. grein samþykktanna segir að tilgangur félagsins sé m.a., „kaup og sala fasteigna“. Hvorki virðist vera til skrifleg stefnumótun um kaup né sölu eigna. Fyrirmæli hafa alfarið komið frá borgaryfirvöldum án þess að skrifleg stefna af þeirra hálfu liggi fyrir. Í viðtölum við framkvæmdastjóra kemur fram að við stofnun Félagsbústaða hafi legið fyrir að árlega skyldu keyptar 100 íbúðir. Keyptum íbúðum fækkaði á því tímabili sem skoðað var. Í kjölfar hruns bankanna koma fram tillögur um að fresta alfarið kaupum íbúða vegna efnahagsástands. Vakin er athygli á að á aðalfundi félagsins í mars 2010 fer fram umræða um þá breytingu sem orðið hafi á rekstri félagsins við að gera langtímaleigusamning á 20 íbúðum fyrir eldri borgara, sem síðar verði framleigðar af hálfu Félagsbústaða. Í fundargerð kemur einnig fram umræða um hvort hér hafi átt sér stað stefnubreyting af hálfu borgarinnar vegna þessarar ákvörðunar eða að um sé að ræða úrræði fyrir eldri borgara.

Í samkomulagi Velferðarsviðs og Félagsbústaða frá 2007, er rætt um kaup eigna en þar segir í 10. grein að ekki sé heimilt að kaupa íbúðir nema að fengnum tillögum frá Velferðarsviði að því er varðar fjölda, stærð og staðsetningu húsnæðis. Hér þarf að gæta samræmis við samþykktir félagsins og skilgreina þarf hlutverk hvers fyrir sig í tengslum við feril ákvarðanatöku, flæði á milli stefnumótunar eigenda, hlutverks Velferðarsviðs og Félagsbústaða.

Ályktun: Útfæra þarf með skýrum hætti stefnumörkun um kaup og sölu eigna, sem og í hvaða tilvikum þurfi að nýta framleigu frá þriðja aðila. Meta þarf með reglubundnum hætti hvort kaup og sala eigna samræmist þarfagreiningu Velferðarsviðs sem á að byggja á stefnu borgaryfirvalda.

⁸ Alls hefur upphaflegum samþykktum verið formlega breytt fjórum sinnum, 2002, 2007, 2008 og síðast 2010.

⁹ Reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur. V. kafli 18. gr. 2010. „Tekið skal fram í leigusamningi að um réttarsamband leigutaka og Félagsbústaða hf. gildi ákvæði húsaleigulaga nr. 36/1994 en afskiptum velferðarráðs/Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sem stjórnvalds sé lokið.“

Ekki er heldur skýrt kveðið á um umboð og ákvörðun leigugjalds í samþykkt, t.d. í 7. gr. segir m.a.: „við gerð rekstraráætlana vegna ákvörðunar á leigugjaldi er við það miðað að reksturinn sé sjálfbær“. Í samkomulagi Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Félagsbústaða¹⁰ segir hins vegar í 7. gr. þess að „Velferðarráð gerir tillögu til borgarráðs um upphæð húsaleigu í félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavík sbr. 2. mgr. 18. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur.“ Í viðtölum hefur hins vegar komið fram að velferðarráð hefur ekki framfylgt þessu.¹¹ Fjallað er um verklag vegna leigugjalds í 6. kafla.

Í samþykkt þarf að taka betur á stöðu félagsins er varðar fyrirkomulag innkaupa. Samkvæmt fyrrnefndri túlkun borgarlögmans falla Félagsbústaðir undir lög um opinber innkaup og þurfi að haga starfsemi samkvæmt því en starfsemi þess falli ekki undir innkaupareglur Reykjavíkurborgar. Æskilegt sé að í samþykktir sé bætt ákvæði um að félagið skuli setja sér innkaupareglur. Nánar er fjallað um þetta í 9. kafla.

Nokkur smærri atriði er vert að yfirfara og uppfæra í núverandi samþykkt. Sem dæmi má nefna er í 5. gr. er vísað í Félagsþjónustu borgarinnar en hún var lögð niður við stofnun Velferðarsviðs 2005.

Ályktun: Uppfæra þarf samþykktir Félagsbústaða og skerpa enn frekar á stöðu félagsins gagnvart öðrum rekstri borgarinnar, s.s. Velferðarsviðs. Æskilegt er að eigendastefna liggja fyrir áður en samþykkt verður uppfærð og taki þá nýuppfærð samþykkt mið af eigendastefnu.

Nánar verður fjallað um eigendastefnu og eigendavettvang í 11. kafla.

3.2 Samskipti eigenda og stjórnar

Formleg samskipti eigenda og stjórnar hafa aðallega verið á aðalfundum félagsins þar sem fulltrúi eigenda hefur mætt, með skriflegt umboð frá borgarstjóra. Formaður stjórnar Félagsbústaða og framkvæmdastjóri hafa mætt á fund borgarráðs og farið yfir ársreikning félagsins. Að öðru leyti virðast samskipti eigenda og stjórnar vera óformleg.

Í 14. gr. samþykktar Félagsbústaða kemur fram að aðalfundur skuli vera haldinn fyrir lok júní ár hvert og í 15. gr. að aðalfundur skuli boðaður með minnst fjórtán daga fyrirvara. Fundarefnis skal getið í fundarboði. Í svari borgarstjóra við fyrirspurn minnihluta varðandi vinnulag við boðun aðalfunda og skipan í stjórnir félaga og fyrirtækja sem borgin á að öllu leyti eða hluta, segir¹²:

Borgarstjóri fer með hlut Reykjavíkurborgar í hlutafélögum, sem borgin á að hluta eða öllu leyti. Það er áratugalöng venja fyrir því að til stöðumboðs borgarstjóra hefur talist að greiða atkvæði um allar þær ákvarðanir sem falla undir hefðbundin aðalfundarstörf, þ.m.t. að kjósa fulltrúa í stjórnir félaganna og þurfi borgarstjóri af þeim sökum ekki að sækja hverju sinni umboð til borgarráðs eða borgarstjórnar vegna slíkra ákvarðana.

Ekki kemur fram í samþykkt Félagsbústaða frekari afstaða til þess hverjir skuli mæta á aðalfundi þeirra heldur hefur einungis verið miðað við að hluthafar eða forsvarsmenn þeirra sækji þá fundi, sbr. svar hér að ofan sem og ákvæði 3. mgr. 80. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Við skoðun á boðun aðalfunda fyrir 2008–2011 kemur fram að Félagsbústaðir boða fundi með fyrir fram tilgreindu fundarefni. Yfirleitt er gefinn 14 daga fyrirvari en í nokkrum tilvikum er skemmri tími á milli dagsetninga fundarboða og funda. Umboð fulltrúa frá borgarstjóra á aðalfundinum lá fyrir í öllum tilvikum sem skoðað var.

¹⁰ Samkomulag. Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Félagsbústaða hf. (2007).

¹¹ Kom fram á fundi með lögfræðingi Velferðarsviðs 21. mars 2012.

¹² Svar borgarstjóra við fyrirspurn um skipun í stjórnir hlutafélaga, dagsett 16. september 2011 og lagt fyrir borgarráð 22. september 2011.

Sviðsstjóri Velferðarsviðs hefur mætt á aðalfundina¹³ en formenn velferðarráðs hafa mætt á fundina síðustu tvö árin. Þá mættu borgarstjóri og aðstoðarmaður hans á aðalfund félagsins á síðasta ári 2011 og einn kjörinn fulltrúi mætti á aðalfund árið 2009.

Fundargerðir aðalfunda¹⁴ hafa verið handskrifaðar og við yfirferð reyndist oft erfitt að átta sig á efnistökm fundanna.¹⁵ Í nokkrum tilvikum er ritun fundargerða ábótavant, t.d. er ekki ritað um endurskoðingu stjórnar á aðalfundi 2010 og þá er ekki heldur minnst á kosningu endurskoðenda á aðalfundum árin 2008 og 2011.¹⁶ Þá voru fundargerðir í nokkrum tilvikum ekki rétt undirritaðar.¹⁷

Ályktun: Formfesta þarf fyrirkomulag um boðun aðalfunda og skilgreina betur hverjir hafa rétt til að sitja aðalfundi félagsins. Bæta þarf fundarritun aðalfunda, svo að hún endurspegli betur umfjöllunarefni fundanna og tryggi að ákvarðanatökur komi skýrt fram.

Mikil samskipti eru milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða, sbr. samkomulag þess efnis dagsett 25. september 2007, undirritað af sviðsstjóra Velferðarsviðs og framkvæmdastjóra Félagsbústaða. Þar er umfjöllun um framkvæmd mála er snýr að verkaskiptingu og viðskiptum Velferðarsviðs og Félagsbústaða. Fjallað verður um verkaskiptingu Velferðarsviðs og Félagsbústaða í 4. kafla.

3.3 Skipan og verkefni stjórnar

Stjórn fyrirtækisins er skipuð þremur fulltrúum, sem kosnir eru á aðalfundi til eins árs í senn en einnig situr framkvæmdastjóri félagsins stjórnarfundum.¹⁸ Um stjórnarmenn er einnig fjallað í fyrrgreindu svari borgarstjóra við boðun aðalfunda og skipan stjórna:

Þrátt fyrir að sú venja hafi skapast að borgarstjóri þurfi ekki að sækja sérstakt umboð til stjórnarkosninga í hlutafélögum hefur þess ætíð gætt að fulltrúar í stjórnnum hlutafélaga endurspegli hverju sinni hlutföll í borgarstjórn. Borgarstjóri hefur því leitað óformlega eftir tilnefningum fulltrúa frá minnihluta hverju sinni. Standi vilji til þess að breyta þessari framkvæmd og fela borgarráði hverju sinni að tilnefna fulltrúa í stjórnir hlutafélaga er ekkert í lögum eða reglum sem hindrar að borgarráð taki ákvörðun um slíkt.

Allt frá stofnun Félagsbústaða hafa tveir stjórnarmenn setið samfelld í stjórn félagsins og hafa skipt með sér formennsku eftir skipan mála í borgarstjórn.¹⁹ Nokkrir einstaklingar hafa tekið sæti þriðja stjórnarmanns.

Í 20. gr. samþykktar fyrir Félagsbústaði segir m.a. að stjórn skipti sjálf með sér verkum og að formaður boði til stjórnarfundar. Stjórn skuli setja sér starfsreglur þar sem nánar skuli kveðið á um framkvæmd starfa hennar.²⁰ Hér skal ítrekuð athugasemd frá fyrri skýrslu Innri endurskoðunar um að stjórn setji sér starfsreglur. Mikilvægi þess er dregið fram í umfjöllun um góða stjórnarhætti: „Stjórn skal setja sér skriflegar starfsreglur þar sem fjallað er nánar um hlutverk og framkvæmd starfa stjórnarinnar. Starfsreglur ættu að fjalla um verkaskiptingu stjórnar og samskipti stjórnar, stjórnarformanns og framkvæmdastjóra“.²¹

¹³ Fundarsókn var skoðuð fyrir árin 2007–2011.

¹⁴ Skoðaðar voru fundargerðir aðalfunda og hluthafafunda fyrir árin 2007–2011.

¹⁵ Samþykktir fyrir Félagsbústaði hf. 18. gr. 2010: „Lög um hlutafélög nr. 2/1995 90. gr. 5. mgr.“

¹⁶ Samþykktir fyrir Félagsbústaði hf. 17. gr., 3 lið. 2010: „Stjórn félagsins skal kjörin og endurskoðandi.“ Í 22. gr. sömu samþykktar segir einnig: „Á aðalfundi skal kjósa löggiltan endurskoðenda. Skal hann rannsaka reikninga félagsins fyrir hvert starfsár og leggja niðurstöður sínar fyrir aðalfund.“

¹⁷ Lög um hlutafélög nr. 2/1995, 90. gr. 5. mgr.: „Fundarstjóri og fundarritari skulu undirrita fundargerðabók.“

¹⁸ Samþykktir fyrir Félagsbústaði hf. 19. gr. 2010.

¹⁹ Á aðalfundi félagsins þann 22. mars 2012 varð breyting á stjórn, annar tveggja stjórnarmanna sem setið hafa frá upphafi tók ekki sæti í ný skipaðri stjórn.

²⁰ Lög um hlutafélög 70. gr. 5. mgr. „Félagsstjórn skal setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd stjórnarinnar.“

²¹ Viðskiptaráð Íslands, Nasdaq OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins. (2012).

Ályktun: Formfesta þarf fyrirkomulag um val stjórnarmanna. Æskilegt er að sú umræða verði tekin upp í borgarráði er varðar umfjöllun um skipan stjórnar og samsetningu hennar m.a. með tilliti til þeirra verkefna sem stjórn félagsins er falið að bera ábyrgð á. Nauðsynlegt er að stjórn setji sér starfsreglur, þar sem nánar skal tilgreint um framkvæmd starfa hennar.²²

Stjórnarfundir

Skoðaðar voru fundargerðir fyrir árin 2008 til og með október 2011. Í úttekt Innri endurskoðunar frá 2008 kom fram að erfitt var að lesa úr ólíkum rithöndum fundarritara.²³ Frá miðju ári 2011 hefur fundaritun verið rafræn sem að sönnu auðveldar yfirferð fundargerða. Fundargerðir gegna mikilvægu hlutverki og eiga að endurspeglar starfsemi og ákvarðanatöku fyrirtækisins í heild.²⁴ Nauðsynlegt er að vanda ritun þeirra á þann hátt að rekja megi ákvarðanir sem teknar eru á stjórnarfundum. Undirritun fundargerðanna var ábótavant og fyrir kom að þær væru óundirritaðar.²⁵

Meginhlutverk stjórnar er tvíþætt; annars vegar að veita stjórnendum aðhald með því að hafa eftirlit með starfsemi og hins vegar gegna stjórnir mikilvægu hlutverki við stefnumótun. Árið 2008 fundaði stjórn Félagsbústaða aðeins átta sinnum, árið 2009 sjö sinnum, árið 2010 eru stjórnarfundir fimm og til og með október 2011 eru haldnir fimm stjórnarfundir. Við skoðun á inntaki fundargerða virðist meginþungi vera á eftirlitshlutverk stjórnar gagnvart fjármálalegum rekstri. Á stjórnarfundum hefur stjórnin fengið til skoðunar árshlutareikninga, fjárhags- og/eða rekstraráætlanir. Þá hafa innheimtumál, þróun leigumarkaðar, lánamál félagsins, efnahagshorfur með tilliti til áhrifa á leigumarkaðinn og umræða um viðhaldsmál og biðlista eftir íbúðum verið til umræðu. Einnig hefur verið fjallað um mikla aukningu kostnaðar við viðhald, sérstaklega í tengslum við milliflutninga.

Varðandi stefnumótun liggur fyrir skjal „Félagsbústaðir 1997–2011“²⁶ er fjallar um hlutverk og markmið félagsins ásamt helstu áherslum í rekstri. Umfjöllun um stefnumörkun birtist ekki nógu skýrt í fundargerðum þó svo að í viðtölum hafi komið fram að stjórnarmenn hafa fjallað um stefnu félagsins, t.d. gagnvart þáttum eins og þróun og samsetningu húseigna félagsins. Fundargerðir bera ekki alltaf með sér hvaða gögn eru lögð fyrir stjórnarfundum og afgreiðsla ákvarðana er í sumum tilvikum ekki nægjanlega skýr og rekjanleg.

Endurskoðendur hafa farið yfir ársreikning og endurskoðunarskýrslu með stjórnarmönnum. Í öllum tilvikum er reikningurinn samþykktur af stjórn. Sumar athugasemdir í endurskoðunarskýrslum komu fram ítrekað, ár eftir ár þar sem bent er á að huga þurfi betur að aðgreiningu starfa í bókhaldi félagsins og að atriðum er varða upplýsingaöryggi félagsins. Einnig eru gerðar athugasemdir við afstemmingar við Reykjavíkurborg svo og einnig við milliinnheimtuaðila.

Ályktun: Vanda þarf betur frágang fundargerða og fundarritun stjórnar þannig að öll umfjöllunarefni á stjórnarfundum komi betur fram, sérstaklega er snýr að stefnumarkandi hlutverki stjórnar. Þau gögn sem eru lögð fyrir stjórnarfundum þurfa að vera sett fram á afgerandi hátt og afgreiðsla mála skýr varðandi rekjanleika ákvarðana stjórnar.

Ályktun: Mikilvægt er að stjórn sinni frumkvæðishlutverki sínu gagnvart rekstri félagsins og eigendum, sérstaklega þegar fjárhagsstaða félagsins fer versnandi. Erfitt er að meta hvernig því hefur verið sinnt. Æskilegt er að stjórn meti störf sín með reglubundnum hætti, þ.e. hvort árangur hafi náðst í störfum eins og lagt var upp með.

²² Á stjórnarfundum þann 21. mars 2012 kom fram að „vegna skráðra hlutabréfa félagsins þarf stjórn þess að setja sér formlegar starfsreglur. Unnið verði að því á árinu 2012 að móta þessar reglur.“

²³ Lög um hlutafélög 70. gr. 4. mgr.: „Um það sem gerist á stjórnarfundum skal haldin gerðabók sem undirrituð skal af þeim er fund sitja. Stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri, sem ekki eru sammála ákvörðun stjórnar, eiga rétt á að fá sérálit sitt skráð í gerðabók.“

²⁴ Jones, Ossie Garfield, 2007 og Gunnar Eydal, 2003.

²⁵ Lög um hlutafélög 70. gr. 4. mgr.: „Um það sem gerist á stjórnarfundum skal haldin gerðabók sem undirrituð skal af þeim er sitja fund.“

²⁶ Félagsbústaðir. (e.d) Félagsbústaðir hf. 1997–2011. Sótt 24. febrúar 2011 af <http://www.felagsbustadir.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6331>.

4 VERKASKIPTING MILLI FÉLAGSBÚSTAÐA OG VELFERÐARSVIÐS

Samskipti Velferðarsviðs og Félagsbústaða eru mikil enda hafa þau bæði veigamiklu hlutverki að gegna er snýr að stuðningi við einstaklinga í húsnæðismálum. Velferðarsvið metur þarfir og eftirspurn eftir félagslegu húsnæði. Forsendur fyrir því að einstaklingur leigi hjá Félagsbústöðum er að hafa gengist undir mat Velferðarsviðs. Verkefni Félagsbústaða er að tryggja að viðeigandi húsnæði sé til staðar fyrir þá einstaklinga sem þurfa á félagslegu húsnæði að halda. Í samþykkt Félagsbústaða segir í 5. gr. að „úthlutun leiguíbúða félagsins skuli vera í höndum Félagsþjónustunnar“ (nú Velferðarsviðs).

Velferðarráð hefur stefnumarkandi hlutverki að gegna um mótun stefnu í húsnæðismálum eins og segir í 2. gr. samþykktar velferðarráðs²⁷:

Velferðarráð skal móta stefnu í velferðarþjónustu, s.s. félags-, heilbrigðis-, húsnæðis- og öldrunarmálum, taka ákvarðanir og gera tillögur til borgarráðs hvað varðar verksvið þess. Jafnframt hefur ráðið eftirlit með að samþykktum og stefnumörkun sé fylgt. Þá fer ráðið með önnur þau verkefni sem borgarráð ákveður.

Til þess að vinna að markmiðum skv. 2. gr. hefur velferðarráð m.a. með höndum eftirtalin verkefni á sínu sviði: 1. Gerir tillögur til borgarráðs um stefnumörkun á sviði félagsþjónustu og húsnæðismála í Reykjavík. Hlutverk Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar hefur verið að annast úthlutun íbúða Félagsbústaða.²⁸⁽²⁹⁾ Við mat einstaklinga fyrir stuðning við að fá félagslega leiguíbúð fer Velferðarsvið eftir „Reglum um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík“³⁰, sem samþykktar eru af velferðarráði.

4.1 Samkomulag og samráðsvettvangur

Á milli Velferðarsviðs Reykjavíkur og Félagsbústaða var gert samkomulag, „Samkomulag vegna félagslegra leiguíbúða í Reykjavíkurborg í eigu Félagsbústaða hf.“ og tekur það á;

1. Úthlutun húsnæðis
2. Milliflutningum
3. Leigusamningum og innheimtu leigu
4. Tryggingum (tryggingu fyrir leigugreiðslu)
5. Ábyrgð á leiguhúsnæði
6. Uppsögn leigusamninga
7. Ákvörðun leigu
8. Aðstoð frá þjónustumiðstöð
9. Fjárframlögum Velferðarsviðs
10. Kaupum á húsnæði
11. Nýtingu húsnæðis.

Samkomulagið er frá 2007 og hefur fyrirkomulag og umgjörð félagslegs leiguhúsnæðis tekið þó nokkrum breytingum frá þeim tíma. Nokkrar greinar eru úreltar, t.d. 9. gr. er snýr að fjárframlögum Velferðarsviðs vegna almennrar niðurgreiðslu leigu. Nokkrum ákvæðum hefur lítið sem ekkert verið beitt, sbr. 7. gr. þar sem segir að við ákvörðun leigu skuli velferðarráð gera tillögu til borgarráðs um upphæð leigu í félagslegu leiguhúsnæði í Reykjavík. Þetta ákvæði byggir á reglum nr. 18 um

²⁷ Samþykkt fyrir Velferðarráð Reykjavíkurborgar, samþykkt í borgarstjórn 5. apríl með breytingu 7. júní 2005.

²⁸ Íbúðirnar eru leigðar út til tekjulágra einstaklinga og fjölskyldna sem uppfylla skilyrði um leigurétt í samræmi við reglur um félagslegt húsnæði og geta ekki staðið undir greiðslubyrði lána vegna íbúðarkaupa og eiga ekki kost á leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum.

²⁹ Nýtt samkomulag milli Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Félagsbústaða hf. vegna félagslegra leiguíbúða í Reykjavíkurborg í eigu Félagsbústaða hf. var undirritað 25. september 2007.

³⁰ Reglur upphaflega samþykktar af borgarráði 24. febrúar 2004, síðast breytt og samþykktar af borgarráði 18. febrúar 2010.

félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur. Vert er að vekja athygli á umræðu um myndun leiguverðs í 6.1 kafla. Þar segir að grunnur leiguverðs hafi verið samþykktur í borgarráði 2004 og tekið breytingum samkvæmt þar tilgreindrum stuðli, sjá nánari umfjöllun í kafla 6.1.

Ályktun: Til staðar er samkomulag á milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða er tekur á snertiflötum og verkaskiptingu þeirra á milli. Samkomulagið er frá 2007 og þarf að yfirfara og uppfæra. Skilgreina þarf enn betur hlutverk og ábyrgð hvors aðila um sig. Einnig er mikilvægt að tryggja að samræmis gæti á milli þessa samkomulags og samþykktu fyrir Félagsbústaði.

Samráðsvettvangur

Formlegur samráðshópur Félagsbústaða og Velferðarsviðs er til staðar en hefur ekki skipunarbréf. Við yfirferð fundargerða 2010 og 2011 kemur fram að hópurinn hittist reglulega, eða fimm sinnum á árinu 2011 og sex sinnum 2010. Á fundunum eiga sæti fulltrúar (stjórnendur) frá Velferðarsviði og frá Félagsbústöðum. Þar eru rædd mál sem snerta samstarf Velferðarsviðs og Félagsbústaða. Einna helst er rætt um bætt samstarf og verklag þeirra á milli og undanfarið hefur verið rætt um vanskil á leigu til að draga úr og koma til móts við einstaklinga sem eru í vanskilum. Þróun leiguverðs er einnig rædd og samanburður við almennan markað. Fundarmönnum er tíðrætt um stöðu húsnæðismála fatlaðra og þau viðfangsefni sem þarf að leysa vegna þeirra. Tekin eru fyrir einstaklingsmál, þ.e. stærri vandamál hjá einstökum íbúum. Einu sinni var rætt um kvartanir sem komu fram hjá leigjendum vegna starfsmanna Félagsbústaða. Á þessum vettvangi eru dregin fram þau mál sem valda ágreiningi er varðar samskipti og hlutverk hvors aðila um sig. Ljóst er að þessi vettvangur hefur mikilvægu hlutverki að gegna við þróun og miðlun upplýsinga aðila máls ásamt því að hafa frumkvæði að bættu verklagi.

Ályktun: Æskilegt er að setja upp skipunarbréf/erindisbréf fyrir þennan samráðshóp þar sem skilgreind eru verkefni og umboð hópsins. Þá mættu fundargerðir hópsins fara fyrir stjórn Félagsbústaða og velferðarráð.

4.2 Úthlutun íbúða

Þegar sótt er um félagslegt húsnæði hjá Félagsbústöðum þarf viðkomandi einstaklingur fyrst að fara í viðtal og gangast undir mat hjá ráðgjafa hjá einni af þjónustumiðstöðvum Velferðarsviðs. Matið er í grófum dráttum tvíþætt: annars vegar byggt á tekjum og hins vegar félagslegum aðstæðum. Niðurstaða er í höndum húsnæðisteymis hverrar þjónustumiðstöðvar; teymið forgangsraðar og sendir óskir um úthlutun húsnæðis til miðlægs teymis. Þrjú úthlutunarteymi eru starfandi á vegum Velferðarsviðs sem koma að því að meta og ákvarða úthlutanir til einstaklinga, í tengslum við almennt félagslegt leiguhúsnæði og sértæk búsetuúrræði³¹:

- Teymi fyrir **almennt félagslegt leiguhúsnæði**, sem skv. erindisbréfi er ætlað að hafa það hlutverk að forgangsraða og úthluta í félagslegu leiguhúsnæði borgarinnar, þjónustuíbúðir fyrir aldraða í Seljahlíð og þjónustuíbúðir sem eru í eign eða á forræði Félagsbústaða. Fara yfir, forgangsraða og úthluta í búsetuúrræði fyrir einstaklinga sem hætt hafa vímuefnaneyslu og þurfa stuðning til að aðlagast samfélaginu á nýjan leik.
- Teymi sem hefur það hlutverk að **fara yfir umsóknir um sértæka búsetu**, fyrir geðfatlaða og einstaklinga með margháttadan og langvarandi vímuefnavanda. Úthlutunarteymið sem heldur utan um biðlista, skal forgangsraða umsóknum og ber ábyrgð á úthlutun búsetuúrræða sem eru laus hverju sinni.
- **Úthlutunarteymi vegna sértækra búsetuúrræða fyrir fatlað fólk** með þroskahömlun var sett á stofn í tengslum við yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga, þessu teymi er ætlað að tryggja að hlutaðeigandi einstaklingar fái búsetuþjónustu við hæfi og að eitt úrræði geti tekið

³¹ Hér er um að ræða úthlutunarteymi er snúa að úthlutun íbúða á vegum Félagsbústaða.

við af öðru eftir þörfum hverju sinni. Ferlið í tengslum við það er ekki til umræðu hér, þar sem það er frekar ný tilkomið og verlag í þróun.

Úthlutunarteymin fjalla um umsóknir sem berast frá öllum þjónustumiðstöðvum borgarinnar, meta og forgangsraða og taka ákvörðun um úthlutun.

Í erindisbréfi úthlutunarteymanna er ekki sérstaklega kveðið á um aðkomu Félagsbústaða, en í 15. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík segir að Félagsbústaðir eigi áheyrnarfulltrúa á fundum þar sem úthlutun félagslegs leiguhúsnæðis fer fram. Fram hefur komið að fulltrúi Félagsbústaða hefur seturétt á þessum fundum og er áheyrnarfulltrúi.

Ályktun: Formfesta þarf enn frekar aðkomu Félagsbústaða að úthlutunarteymum er varða upplýsingaskyldu, seturétti og andmælarétti. Mikilvægt er að samræmis gæti í erindisbréfi úthlutunarteyma við Reglur um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur er varðar aðkomu Félagsbústaða að teymisfundum.

Einstaklingur sem hefur fengið mat Velferðarsviðs á rétti til sérstakra húsaleigubóta getur valið á milli þess að fara á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði hjá Félagsbústöðum eða fundið sér leiguhúsnæði á almennum markaði, sbr. 9. grein reglna um félagslegar leiguíbúðir í Reykjavík. Svipað ferli er í tengslum við úthlutun á þjónustuíbúðum fyrir aldraða, en þar vega tekjur minna og heilsufar fær meira vægi. Nánari lýsingu á ferlinu má finna á heimasíðu Velferðarsviðs.

Umræður voru um samsetningu á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði á vegum Félagsbústaða. Mismunandi skoðanir og skilningur er á milli Félagsbústaða og Velferðarsviðs er varðar túlkun og notkun biðlista. Greina má biðlistann með eftirfarandi hætti:

1. Einstaklingar sem ekki eiga rétt á sérstökum húsaleigubótum geta farið á biðlista eftir úthlutun á félagslegum leiguíbúðum í eigu Félagsbústaða að uppfylltum skilyrðum 4. gr. reglna um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík..
2. Einstaklingar sem eiga rétt á sérstökum húsaleigubótum geta farið á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði hjá Félagsbústöðum. Einnig geta þeir valið að leigja íbúð á almennum markaði.
3. Forgangsbiðlisti.

Ályktun: Formfesta þarf betur hlutverk og verkaskiptingu milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða í mati og greiningu á biðlista.

Leigusamningar

Eftir að einstaklingur fær tilkynningu um úthlutun íbúðar tekur við ferli hjá Félagsbústöðum en þar hefjast upphafssamskipti Félagsbústaða við viðskiptavininn. Í sumum tilvikum er samvinna við fulltrúa Velferðarsviðs. Ferlið felst í því að viðskiptavinurinn fær að skoða íbúð sem er laus og gerir að lokum leigusamning. Aðkoma fulltrúa Velferðarsviðs er töluverð í sumum þessara tilvika.

Félagsbústaðir eru með nokkrar tegundir leigusamninga eftir því hvaða húsnæði á í hlut. Í öllum leigusamningum eru sérákvæði er snúa að aðkomu Velferðarsviðs; að á leigutímanum muni Velferðarsvið Reykjavíkurborgar á 12 mánaða fresti gera athugun á því hvort leigutaki fullnægi skilyrðum um eigna- og tekjuviðmið og skilyrðum um lögheimili.³² Með leigusamningi fylgir eyðublað þar sem leigutaki heimilar, með undirskrift sinni, Velferðarsviði (Félagsþjónustu Reykjavíkurborgar) að gera könnun á eignum og tekjum leigutaka í samræmi við framangreint.

Í leigusamningum fyrir sértæk búsetuúrræði eru enn fleiri sérákvæði. T.d. er sérákvæði vegna búsetu í búsetukjarna á vegum Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar þar sem segir:

³² Reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur í Reykjavík, 20. gr. Endurskoðun leigusamnings og 21. gr. Endurskoðun greiðsalna sérstakra húsaleigubóta. (2010)

Búsetukjarnasamningur á milli leigjenda og Velferðarsviðs markar grundvöll og forsendur húsaleigusamnings þessa. Samningur þessi er gerður með heimild í 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994 og sama er að segja um sérákvæði sem mæla fyrir um réttindi og skyldur á annan veg en lögin. Skoðast búsetusamningurinn sem hluti af húsaleigusamningi þessum og ganga ákvæði hans framar fyrir mælum húsaleigulaga ef á milli ber.

Þessi búsetusamningur er unninn af Velferðarsviði. Við undirritun húsaleigusamnings hjá Félagsbústöðum fer forstöðumaður viðkomandi búsetukjarna ásamt leigjanda á skrifstofu Félagsbústaða þar sem skrifað er undir samninginn. Fulltrúi Félagsbústaða fer yfir allan samninginn þannig að öllum sé kunngjört hvað hann feli í sér. Þar hefur leigjandi einnig tækifæri til að spyrja nánar út í atriði sem kunna að vera óljós. Við gerð húsaleigusamnings er fjallað um gildi búsetusamnings. Undirritun búsetusamnings fer fram á skrifstofu forstöðumanns í búsetukjarnanum. Þar fer forstöðumaður vel og vandlega yfir öll atriði samningsins en það er lykilatriði að leigjandi sé meðvitaður um alla þætti samningsins. Búsetukjarnasamningar eru vistaðir í læstum skáp (í möppu hvers íbúa) inni á skrifstofu í búsetukjarna.

Eins og fram hefur komið kalla þessi nýrri verkefni Félagsbústaða á breytingar á áherslum, meiri aðkomu stjórnsýslunnar, frá fulltrúum þjónustumiðstöðva og forstöðumanni búsetukjarna.

Í þessari úttekt var þetta fyrirkomulag ekki tekið út en samkvæmt viðtölum kom fram að gefist hafi vel, hvað varðar skil á leigu og umgengni, að hafa stuðning til staðar t.d. í búsetukjörnum og húsvörð til taks við almennar íbúðir með stuðningi.

Ályktun: Yfirfara þarf með hvaða hætti leigusamningar eru gerðir, sérstaklega í tilvikum sértækra búsetuúrræða. Búsetusamningur er skilgreindur sem hluti af leigusamningi en ákvæði hans ganga framar fyrir mælum húsaleigulaga ef á milli ber. Í þessu samhengi þarf að skoða hlutverk og ábyrgð Félagsbústaða og Velferðarsviðs í tengslum við gerð húsaleigusamninga varðandi sértæk búsetuúrræði og stöðu hvors aðila um sig.

Fram kom í viðtölum að regluverk um félagslegt leiguhúsnæði og sérstakar húsaleigubætur virðast ekki ná nógu vel yfir þarfir einstaklinga í sérstökum búsetuúrræðum. Ekki er heldur til neitt sérstakt regluverk sem tekur á stöðu slíkra einstaklinga.

Ályktun: Huga þarf að gerð regluverks er snýr að sérstökum búsetuúrræðum og skilgreina verklagsreglur er taka á samskiptum Velferðarsviðs og Félagsbústaða í tengslum við sértæka búsetu úrræði.

Félagsbústaðir hafa í sumum tilvikum óskað eftir því að gerður verði skaðleysissamningur við Velferðarsvið, að sviðið ábyrgist skemmdir á húsnæðinu, sérstaklega í tengslum við leigjendur sem eiga við mikil fjölþætt vandamál að stríða.

Brot á leigusamningum — vanskil og brot á húsreglum

Velferðarsvið og Félagsbústaðir hafa verið að þróa með sér verklag um viðbrögð við brotum á húsnæðisreglum eða vanskilum; annars vegar er viðbragðsteymi húsnæðisúrræða og er því ætlað að auka og þróa samstarf þeirra á milli. Hlutverk viðbragðsteymis er að bregðast við vanda sem kemur upp í húsnæði í eigu Félagsbústaða og kallar á aðgerðir beggja aðila við að bæta umgengni og samskipti íbúa innbyrðis og við nágranna sína. Í teyminu eiga sæti fulltrúi frá Félagsbústöðum, þjónustumiðstöð Breiðholts og félagsráðgjafi frá skrifstofu Velferðarsviðs. „Markmið þessa teymis er að „efla og styrkja samstarf milli Félagsbústaða hf. og Félagsþjónustunnar [Velferðarsviðs] um margvísleg hagsmunamál og úrlausnarefni sem varða leigjendur íbúða í eigu Félagsbústaða hf., sem og annarra rekstraraðila“.³³

³³ Skýrsla viðbragðsteymis í húsnæðisúrræðum, vegna maí 2005 til maí 2007, ódagsett. Bls. 1.

Hins vegar eru í vinnslu drög að verklagsreglum er varða vanskil á leigu sem felst í að Velferðarsvið verði upplýst fyrir um vanskil og að Félagsbústaðir geti fyrir hafið aðgerðir við að draga úr vanskilum og ná samkomulagi við leigjendur.

Varðandi riftun leigusamninga eru til feril- og verklagsreglur í gæðakerfi Félagsbústaða. Ekki var sérstaklega farið yfir og sannreynt virkni ferils um riftun leigusamninga. Riftunarferli vegna vanskila er í umsjón Mótuss og Lögheimtu. Mótus sendir greiðsluáskorun eftir þrjá gjaldfallna mánuði, ef því er ekki sinnt er húsaleigusamningi rift skv. húsaleigulögum og aðfararbeiðni í framhaldi af því send til úrskurðar í héraðsdómi. Leigutaki er boðaður í héraðsdóm og fenginn úrskurður. Lögheimta sér síðan um að senda úrskurðinn til fullnustu hjá sýslumanni. Við málsmeðferð kemur fyrir að gripið er inn í ofangreint ferli og er þá metið í hvert skipti fyrir sig, hvort grundvöllur er fyrir að gera samkomulag við viðkomandi leigjanda.

Á árinu 2010 fóru 180 leigusamningar í riftunarferli, þar af 168 samningar vegna vanskila og 12 vegna brota á húsreglum. Á árinu 2011 fóru 128 leigusamningar í riftunarferli, þar af voru 125 samningar vegna vanskila og 3 samningar voru vegna brota á húsreglum. Ef um útburðarmál er að ræða mætir fulltrúi sýslumanns á staðinn. Á árinu 2010 voru fimm útburðarmál í gangi og á árinu 2011 voru fjögur mál í gangi.

Ályktun: Mikilvægt að halda áfram þróun á verklagi á milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða er varðar vanskil og brot á húsaleigusamningi. Huga þarf að ábyrgðarskiptingu, t.d. hvað varðar skyldu Félagsbústaða til að tilkynna Velferðarsviði ef vart er um erfiðleika hjá einstaka leigjanda. Einnig þarf Velferðarsvið að hafa skýra skilgreiningu á aðkomu sinni gagnvart slíkum málum.

5 FJÁRHAGSLEG STAÐA

Byggt er á tölum í ársreikningum Félagsbústaða og upplýsingum í skýrslum Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar við framlagningu ársreikninga og árshlutauppgjöra.

Reikningsskil Félagsbústaða eru unnin í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS). Fasteignir Félagsbústaða flokkast sem fjárfestingaeignir og eru þær metnar á gangverði í samræmi við alþjóðlegan reikningsskilastaðal nr. 40 (IAS).³⁴ Fjárfestingareign er skv. staðlinum fasteign, þ.e. land, húseign eða hluti húseignar sem eigandi hefur umráð yfir og notar til öflunar leigutekna, við verðmætaaukningar, eða hvort tveggja. Félagsbústaðir hafa skilað gangvirðisuppgjöri (gangvirði eigna miðað við fasteignamat íbúðarhúsnæðis) frá árinu 2004. Félagsbústaðir skila einnig kostnaðarverðisuppgjöri til Reykjavíkurborgar. Í ársreikningi Reykjavíkurborgar er eingöngu birt kostnaðarverðisuppgjör. Í uppgjöri til Reykjavíkurborgar eru gangvirðisbreytingar bakfærðar og eignirnar afskrifaðar. Í þessari umfjöllun verður gengið út frá tölum í gangvirðisuppgjöri.

Rekstrarhagnaður félagsins fyrir fjármagnskostnað hefur ekki staðið undir vaxtagjöldum og verðbótum lána á tímabilinu eins og tafla 1 sýnir. Til lengri tíma litið getur slíkur rekstur varla gengið upp. Hátt hlutfall vaxtagjalda og verðbóta af tekjum endurspeglar ekki fjárþörf á tímabilinu þar sem verðbætur dreifast yfir allan líftíma skuldanna, en gefur hins vegar til kynna mikla fjárþörf til lengri tíma litið.

Í samþykktum Félagsbústaða eru ákvæði um að reksturinn skuli vera sjálfbær. Sjálfbærni má meta út frá því hvort leigutekjur standi undir rekstrargjöldum, afborgunum og vöxtum. Þróunin hefur ekki verið hagstæð hvað þetta varðar á því tímabili sem er hér til skoðunar.

Tafla 1. Rekstraryfirlit 2006–2011 á verðlagi hvers árs.

Félagsbústaðir -gangvirðisuppgjör (í þús.kr)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tekjur	1.576.082	1.721.240	2.001.120	2.452.867	2.398.740	2.546.428
Viðhaldskostnaður	400.722	483.816	607.504	673.931	564.835	596.319
Annar rekstarkostnaður	422.428	473.733	569.254	660.675	701.537	772.132
Rekstrargjöld samtals	823.150	957.549	1.176.758	1.334.606	1.266.372	1.368.451
Hagnaður fyrir fjármagnskostnað	752.932	763.691	824.362	1.118.261	1.132.368	1.177.977
Vaxtagjöld og verðbætur lána	1.210.910	1.330.837	3.994.339	2.637.098	1.174.984	2.182.617
Rekstartap af reglulegri starfsemi	-457.978	-567.146	-3.169.977	-1.518.837	-42.616	-1.004.640
<i>vaxtagj. + verðb. sem hlutfall af tekjum</i>	<i>76,8%</i>	<i>77,3%</i>	<i>199,6%</i>	<i>107,5%</i>	<i>49,0%</i>	<i>85,7%</i>
Matsbreyting fjárfestingaeigna	1.294.135	2.828.420	-517.557	-1.635.113	-1.828.322	3.930.714
Hagnaður/tap ársins	836.157	2.261.274	-3.687.534	-3.153.950	-1.870.938	2.926.074
<i>Matsbr. fjárfest. sem hlutf. af tekjum</i>	<i>82,1%</i>	<i>164,3%</i>	<i>-25,9%</i>	<i>-66,7%</i>	<i>-76,2%</i>	<i>154,4%</i>

Fjármagnskostnaður hefur sveiflast mjög á milli ára eins og yfirlitið sýnir. Skýringin liggur fyrst og fremst í verðlagsbreytingum á tímabilinu. Matsbreyting fjárfestingaeigna hefur einnig sveiflast mikið. Skýringin liggur í miklum breytingum á markaðsverði fasteigna sem hefur áhrif á fasteignamat á hverjum tíma.

Skoðun á sjóðsstreymi árána 2006–2011 sýndi að handbært fé frá rekstri stendur sum árin ekki undir afborgunum langtímalána. Ákveðin hættumerki má jafnframt sjá í kennitölum félagsins. Eiginfjárhlutfall félagsins hefur lækkað úr 45,1% árið 2006 í 23,7% á árinu 2011 miðað við gangvirðisuppgjör. Skuldsetningarhlutfallið hefur hækkað úr 104,2% árið 2006 í 309,8% árið 2011. Jafnframt hafa vanskil við félagið vegna leigu verið að aukast.

³⁴ Fjárfestingareign skal skv. staðlinum upphaflega meta á kostnaðarverði. Eftir upphaflega skráningu heimilar staðallinn val á milli gangvirðis- og kostnaðarverðsaðferðar.

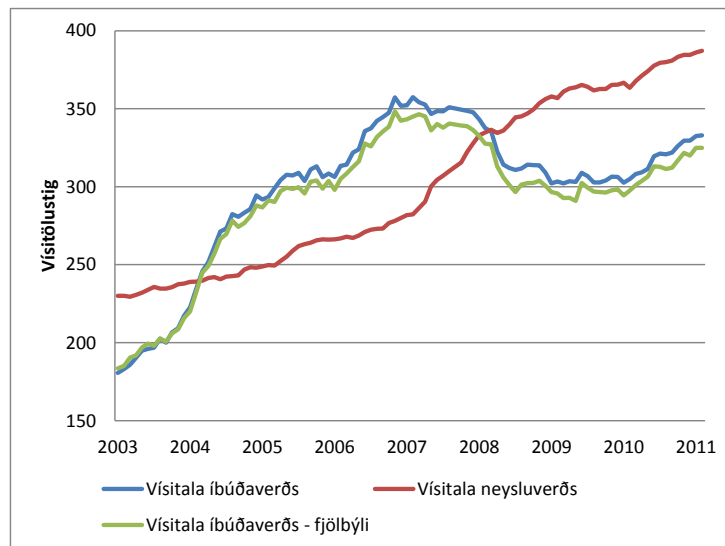
Tafla 2. Þróun kennitalna.

Félagsbústaðir -gangvirðisuppgjör	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eiginfjárlutfall	45,1%	45,1%	31,9%	23,2%	18,4%	23,7%
Arðsemi eigin fjár	7,0%	15,8%	-34,6%	-41,8%	-32,7%	33,6%
Skuldsetningarhlutfall	104,2%	111,2%	204,9%	304,9%	429,3%	309,8%
Uppgreiðslutími	39	63	116	65	84	94

Eiginfjárlutfall Félagsbústaða hefur, eins og tafla 2³⁵ sýnir, farið lækkandi undanfarin ár. Samkvæmt ársuppgjöri 2011 er það 23,7%, sem er nokkur bati miðað við árið 2010. Eiginfjárlutfall gefur til kynna fjárhagslegan styrk eigna fyrirtækisins til þess að standa undir lánum og öðrum skuldbindingum ef fyrirtækið mætir miklum mótbýr. Í skýrslu Fjármálaskrifstofu með ársreikningi 2010 er bent á að á meðan endurmat eigna skv. gangvirðisuppgjöri hreyfist í samræmi við breytingar á markaðsverði skv. matsaðferðum Fasteignaskrár Þjóðskrár Íslands, þá hreyfist skuldir með verðbólgu. Áhrif aðstæðna á gangvirðisuppgjör Félagsbústaða eru rýrnun eigna og aukning skulda í efnahag með tilheyrandi rýrnun eiginfjár. Nánast allar skuldir Félagsbústaða eru jafngreiðslulán sem þýðir að jafnvel þó að verðbólguþróun verði hófleg mun greiðslubyrði lána aukast til lengri tíma lítið.

Markaðsverð eigna hefur ekki fylgt verðlagsþróun en það hafa skuldirnar gert en þær fylgja vísitölu neysluverðs. Mynd 2 sýnir bilið á milli frá árinu 2008.

Aðstæður á fasteignamarkaði virðast þó fara batnandi ef markaði hækka fasteignaverðs undanfarna mánuði. Á tímabilinu febrúar³⁶ 2011 til ársloka hefur vísitala íbúðaverðs í fjölbýli á höfuðborgarsvæðinu hækkað um 8%. Vísitalan er vísbending um þróun sem verður á verði íbúða og væntanlega meðaltalsbreytingu fasteignamats í nýju fasteignamati.



Mynd 2. Þróun vísitölu neysluverðs og vísitölu íbúðaverðs.

Skuldsetningarhlutfallið

(langtímaskuldir/eigið fé) hefur hækkað ár frá ári og er orðið mjög hátt (429,3% árið 2010). Miðað við útkomu 2011 gengur sú þróun nokkuð til baka og verður 309,8% sem er samt mjög hátt hlutfall. Árlegt hlutafjárframlag Reykjavíkurborgar er 45 mkr. og hefur ekki staðið undir 10% af árlegum fjárfestingum félagsins eins og upphaflega stóð til, en framlagið var hugsað til að brúa bilið á milli lánveitinga Íbúðalánasjóðs sem lánar 90% af kaupverði nýrra eigna og kaupverðs eignanna. Að einhverju leyti hefur félagið þurft að fjármagna þennan mismun með lántöku í formi yfirdráttarláns. Að auki hafa orðið breytingar á þeim forsendum sem upphaflega var lagt af stað með þegar Félagsbústaðir hófu starfsemi, en í upphafi voru vaxtakjör Félagsbústaða hjá Íbúðalánasjóðs 1% en eru í dag á 3,5% á flestum lánum. Vaxtahækkun Íbúðalánasjóðs árið 2001 leiddi til þess að leigan var hækkuð um 12%, ásamt því að leiguverðið var miðað við fasteignamat árið 2003 í stað kostnaðarverðs. Vaxtahækkunin hefur haft mikil áhrif á greiðslubyrði lána Félagsbústaða, sem einnig hafa farið ört lækkandi vegna verðbólgunnar en mynd 2 sýnir þróun verðbólgu 2003–2011.

³⁵ Skýrsla FMS við framlagningu ársreiknings 2010.

³⁶ Samkvæmt Fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands er fasteignamat gangverð sem ætla má að eign hefði haft í kaupum og sölum. Matið er gert í maímánuði ár hvert og miðast við verðlag í febrúar. Hið nýreiknaða mat tekur gildi í árslok.

Einnig hefur þróun orðið í átt til aukinna vanskila leigjenda við félagið. Þau voru 1,6% árið 2006 og eru orðin 3,5% árið 2011.

Þróun vanskila hjá Félagsbústöðum	2006	2007	2008	2009	2009	2011
Vanskil sem hlutfall af veltu*	1,6%	-0,2%	1,4%	2,3%	3,0%	3,5%
*Átt er við allar útsendar kröfur ársins á móti öllum greiðslum á árinu (einnig v/eldri ára)						

Mynd 3. Þróun vanskila hjá Félagsbústöðum.

Samkvæmt upplýsingum fjárreiðustjóra Félagsbústaða eru uppsöfnuð vanskil leigjenda alls um 222 mkr., þar af eru um 190 mkr., eða 86% frá árunum 2010–2011.

Framlag til afskrifta viðskiptakrafna voru 24 milljónir árið 2006, 86 milljónir árið 2010 og 95 milljónir árið 2011. Á mynd 4 má sjá hvernig framlög til afskrifta viðskiptakrafna hafa hækkað á tímabilinu 2006–2011.



Mynd 4. Framlag til afskrifta viðskiptakrafna.

Ályktun: Haldi sú þróun áfram sem hér hefur verið lýst, hlýtur það að leiða til þess að aðgerða verði þörf til að tryggja rekstrarhæfi félagsins til lengri tíma litið. Möguleg viðbrögð geta verið aukið aðhald í rekstri, aukið eigið fé frá eiganda, sala eigna og hækkun leigu. Ekki er raunhæft að hækka leigu (sjá kafla 6.3) og sala eigna er eins skiptis aðgerð. Af því leiðir að aukið aðhald í rekstri og aukið eigið fé frá eiganda virðast vera þær aðgerðir sem raunhæfar eru til lengri tíma litið.

Rétt er að draga fram að það sem leiðir til þessarar stöðu er einkum tvennt; Hækkun vaxta Íbúðalánasjóðs árið 2001 úr 1% í 3,5% sem leiddi til stórauðinnar greiðslubyrði af lánum félagsins og þess að framlag eiganda félagsins hefur ekki verið í samræmi við það sem ætlað var við stofnun félagsins þ.e. einungis 45 mkr. framlag á ári í stað 10% af árlegum fjárfestingum. Að auki hefur kostnaður félagsins vegna viðhalds- og endurbóta á fasteignum félagsins verið mikill.

Félagsbústaðir eru að fullu í eigu Reykjavíkurborgar og borgin er í ábyrgð fyrir hluta skulda félagsins. Félagsbústaðir eru félag sem rekið er í þágu almenningsheilla þó að félagsformið sé hlutafélag sem tilheyrir B-hluta.

Ábending: Með vísan til framangreinds er mikilvægt að eigandi félagsins móti afstöðu til þess með hvaða hætti hann vill vinna að því að styrkja eiginfjárstöðu félagsins. Enn fremur þarf eigandinn að móta sér stefnu um samskipti sín við félagið (eigendastefnu) sem m.a. leggi línurnar varðandi aðkomu eiganda að ákvörðunum um fjárfestingar í nýjum eignum og hvert framlag eiganda skuli vera í tengslum við slíkar fjárfestingar.

6 LEIGUVERÐ

Viðfangsefni skoðunar er leiguverð Félagsbústaða og samanburður á leiguverði fyrirtækisins við almennan markað³⁷, þann hluta sem skráður er í húsaleigubótagrunn Velferðarsviðs.

Eingöngu er skoðað brúttóleiguverð, ekki raunveruleg greiðslubyrði leigjanda. Til lækkunar á húsnæðiskostnaði geta leigutakar sótt um sérstakar húsaleigubætur frá Reykjavíkurborg til viðbótar við almennar húsaleigubætur.

6.1 Ákvörðun leiguverðs — þróun

Á fjórða ársfjórðungi ársins 2002 var samþykkt í félagsmálaráði Reykjavíkur [nú velferðarráð] að jafna leiguverð íbúða í eigu Félagsbústaða svo að það verði ekki tengt kaupverði íbúðanna heldur fasteignamati. Einnig var ákveðið að hækka leigu um 12%.³⁸ Sú ákvörðun var tekin eftir að fjármagnskostnaður hækkaði umtalsvert, en árið 2001 hækkuðu vextir lánveitanda Félagsbústaða úr 1% í 3,5%. Breytingin á leiguverði átti að taka gildi frá og með 1. desember 2002 en henni var seinkað og tók gildi í ársbyrjun 2004. Þar með var leigan ákvörðuð með eftirfarandi reikniformúlu: Leiguverð á mánuði er fasteignamat leiguíbúðar frá 31. desember 2003 uppreiknað með tilliti til neysluverðsvísitölu, deilt með tólf og margfaldað með stuðli. Leigan tekur breytingum ársfjórðungslega í samræmi við neysluverðsvísitölu. Árið 2004 var stuðullinn 5,32%.

Kerfisbreyting var á leigumálum á öðrum ársfjórðungi 2008 þegar velferðarráð samþykkti tillögu um að almennum niðurgreiðslum Reykjavíkurborgar til Félagsbústaða vegna félagslegs leiguhúsnæðis yrði breytt í persónubundinn stuðning, þ.e. svokallaðar sérstakar húsaleigubætur fyrir leigjendur hjá Félagsbústöðum.³⁹ Við kerfisbreytinguna hækkaði stuðullinn í reikniformúlu Félagsbústaða úr 5,32% í 8,39%. Við kerfisbreytingu á húsaleigubótum varð engin breyting á heildartekjum Félagsbústaða. Aðferðum við mat á leiguverði hefur ekki verið breytt frá árinu 2008.

Ákvörðun leiguverðs — gildissvið reikniformúlu

Almennt er leiguverð íbúða reiknað samkvæmt áðurnefndri reikniformúlu. Með henni er mánaðarleiguverð um það bil 116 þús. kr. í desember 2011 fyrir íbúð sem hafði fasteignamat upp á 10 mkr. 31. desember 2003. Eins og gefur að skilja gildir reikniformúlan ekki fyrir íbúðir sem byggðar voru eftir 2003, það er þær íbúðir sem ekki hafa fasteignamat fyrir desember 2003. Þær eignir eru metnar með hliðsjón af leigu í sambærilegum leiguíbúðum Félagsbústaða í þeim hverfum. Að auki er formúlan ekki notuð fyrir leiguíbúðir vegna sértækra búsetuúrræða. Í einu tilfelli var leiguverð fast í leigusamningi og því gildir formúlan ekki um þá eign.

Ábending: Lagt er til að haldin sé skrá um leiguíbúðir sem ekki fylgja reikniformúlu Félagsbústaða til að tryggja sé að það leiguverð taki breytingum samhliða öðrum, að frávík frá reikniformúlu séu samþykkt og jafnræði gildi á meðal leigutaka óháð leiguíbúð. Yfirfara þarf skrána reglulega, til dæmis árlega.

Leiguverð á almennum markaði

Leigusalar á almennum markaði hafa engar opinberar leiðbeiningar til að ákvarða leiguverð. Hver leigusali hefur sínar aðferðir við mat á leiguverði. Dæmi um aðferðir eru að leigusali spyr vin hversu háa leigu hann greiði eða leiguverð er ákvarðað með tilliti til kostnaðar við rekstur leiguíbúðar að viðbætti arðsemiskröfu.

³⁷ Hér eftir á „almennur markaður“ við þær íbúðir sem skráðar eru í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs

³⁸ Félagsmálaráð samþykkti breytinguna á leiguverð íbúða Félagsbústaða á fundi 16. október 2002.

³⁹ Fundur velferðarráðs Reykjavíkur nr. 79 þann 23. apríl 2008 – fundargerð.

Leigumarkaðurinn

Capacent vann fyrir Reykjavíkurborg könnun á stöðu, horfum og möguleikum á húsaleigumarkaði árið 2011.⁴⁰ Þar kemur meðal annars fram að um 18% landsmanna búa í leiguhúsnæði, þar af eru 11% sem leigja á höfuðborgarsvæðinu og 8% í Reykjavík, sem samsvarar 9.841 leiguíbúð í Reykjavík. Félagsbústaðir eiga um 2.114 leiguíbúðir til útleigu. Það þýðir að Félagsbústaðir eru stór leigusali í Reykjavík með 21% markaðshlutdeild og hafa þar með töluverð áhrif á meðalleiguverð markaðarins í heild.

6.2 Samsetning og forsendur leigufjárhæðar

Við skoðun á samsetningu og forsendum leiguverðs Félagsbústaða er tekið tillit til hlutverks fyrirtækisins og krafna lánveitenda ásamt mati á kostum og göllum núverandi ákvörðunar á leiguverði Félagsbústaða. Að auki er hugleitt hvort leiguverð Félagsbústaða ætti að vera það sama og á almennum markaði.

Hlutverk Félagsbústaða

Í samþykktum Félagsbústaða kemur fram að markmið fyrirtækisins sé að starfa í þágu almannaheilla. Í 7. gr. þeirra kemur fram að við ákvörðun á leiguverði skal miðað við að rekstur Félagsbústaða sé sjálfbær. Á heimasíðu Félagsbústaða kemur einnig fram að markmið fyrirtækisins sé að halda leiguverði í lágmarki.

Þessar kröfur hafa lítinn snertiflöt. Grundvöllur sjálfbærni er að tekjur standi undir kostnaði. Eins og áður hefur komið fram virðist raunin ekki sú til lengri tíma litið, sjá nánar í 5. kafla. Ein leið er að hækka leiguverð en með því verður leiguverð Félagsbústaða hærra en leiguverð á almennum markaði, sjá umfjöllun um samanburð á leiguverði í kafla 6.3. Á móti kemur að með hækkun leiguverðs næst stefna um sjálfbærni á kostnað markmiðs um að halda leiguverði lágu. Finna þarf leiðir til að báðum kröfum sé náð, hvort sem það er í formi aukins fjármagns Reykjavíkurborgar og/eða að draga úr rekstrarkostnaði Félagsbústaða.

Kröfur lánveitanda til leigusala um leiguverð

Íbúðalánasjóður veitir meðal annars lán til kaupa eða byggingar á leiguíbúðum fyrir einstaklinga sem búa við erfiðar aðstæður eða þurfa aðstoð við öflun íbúðarhúsnæðis. Lánsfjárhæð er allt að 90% af byggingarkostnaði eða verði íbúðar og lánskjör eru lægri en til almennra viðskiptavina. Núgildandi lánskjör eru 3,5% fyrir lán til félagslegra leiguíbúða. Lánskjör fyrir einstaklinga eru 4,2% eða 4,7%.

Félagsbústaðir fjármagna byggingu og kaup á leiguíbúðum að mestu með lánum frá Íbúðalánasjóði. Reglugerð félagsmálaráðuneytisins nr. 873/2001 tekur til lánveitinga Íbúðalánasjóðs til leiguíbúða. Í 28. gr. reglugerðarinnar kemur fram að leiga skal svara til fjárhæðar sem nemur samanlögðum kostnaði af útgjöldum eða áætluðum útgjöldum samkvæmt fyrir fram gerðri áætlun. Til útgjalda teljast meðal annars ársvextir, afborganir og verðbætur lána, vaxtakostnaður, fasteigna- og brunabótaðgjöld, viðhald og mögulega daglegur rekstur fasteignar.

Íbúðalánasjóður setur reglur um útreikning húsaleigu sem skylt er að endurskoða árlega og tilkynna Félagsbústöðum. Reglur þessar eru aðgengilegar á heimasíðu Íbúðalánasjóðs.⁴¹ Bent er á að þó að þær séu dagsettar 31. janúar 2002 þá er um að ræða gildandi reglur.

Reglur Íbúðalánasjóðs tilgreina að ársleiga íbúðar sé reiknuð sem hlutfall af verði íbúðar. Verð íbúðar er skilgreint sem upphaflegt kostnaðarverð eða síðasta söluverð framreiknað með vísitölu neysliverðs/lánskjaravísitölu. Hlutfallið er breytilegt eftir afnotarétti (0%, 10% eða 30%),

⁴⁰ Capacent. Staða, horfur og möguleikar á húsnæðisleigumarkaði árið 2011 – Mat á tækifærum og hugsanlegu rekstrarumhverfi íbúðaleigufélags í Reykjavík. Desember 2011.

⁴¹ <http://www.ils.is/felog/lan-til-felagslegra-ibuda--had-tekju--og-eignamorkum/samraemdar-reglur-um-leigu/>.

lánshlutfalls (70% eða 90%) og vaxtakjörum. Lán Félagsbústaða eru að mestu með 0% afnotahlutfall, 90% lán og 3,5% vexti. Fyrir þessar forsendur ákvarðar Íbúðalánasjóður að hlutfallið sé 7,62%. Í 31. gr. fyrrnefndrar reglugerðar kemur fram að Íbúðalánasjóði er heimilt að óska eftir upplýsingum um ákvarðanir leigufjárhæða. Að sögn framkvæmdastjóra Félagsbústaða hefur Íbúðalánasjóður öðru hvoru kannað leiguverð hjá Félagsbústöðum, síðast árið 2008. Að auki óskar Íbúðalánasjóður eftir upplýsingum um ákvörðun á leiguverði, þegar Félagsbústaðir sækja um ný lán. Félagsbústaðir hafa ekki fengið neinar athugasemdir frá Íbúðalánasjóði við ákvörðun á húsaleigu.

Ákvörðun leiguverðs Félagsbústaða

Regla Félagsbústaða um áætlun leiguverðs er mikilvæg til að tryggja jafnræði meðal viðskiptavina. Eins og áður hefur komið fram gildir reikniformúlan ekki um allar eignir Félagsbústaða og því er ekki tryggt að leigjendur fái sömu leigukjör fyrir sambærilegar íbúðir.⁴² Núverandi aðferð við ákvörðun á leiguverði tryggir því ekki jafnræði leigutaka, þar sem leiguverð íbúðanna er háð byggingarári, staðsetningu og/eða fasteignamati ríkisins. Við skoðun á leiguverði hafa ýmsar spurningar vaknað, eins og hvort leiguverð Félagsbústaða ætti að vera það sama og á almennum markaði fyrir sambærilega leigutaka. Tilgangur Félagsbústaða er m.a. rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum til þeirra sem eru eigna- og tekjulitlir. Hagnaði af starfsemi Félagsbústaða á að ráðstafa í þágu almenningsheilla, sem felur m.a. í sér að Félagsbústaðir eru ekki í samkeppni við aðra leigusala, þeir kaupa ekki og endurbæta húsnæði með það að markmiði að selja með hagnaði heldur til að leigja út til langtíma. Leiguverð á almennum markaði er m.a. háð staðsetningu íbúðar og gæði eignar. Hugleiða má hvort rétt sé að leigutakar borgi misháa leigu fyrir sambærilegt húsnæði eða hvort leiguverð ætti að vera háð sömu viðmiðum og á almennum markaði. Velta má fyrir sér hvort fjárhæð leigu félagslegra íbúða ætti að vera óháð staðsetningu íbúða og fasteignamati og vera staðlað jafnaðarverð á íbúð út frá ákveðnum forsendum. Rétt er að meta kosti og galla núverandi fyrirkomulags við ákvörðun leiguverðs og gera viðeigandi ráðstafanir ef þörf er á.

Ábending: Óháð því hvernig leiguverð er ákvarðað þarf að tryggja að reglugerðum og reglum ytri aðila sé fylgt ásamt markmiðum Félagsbústaða að halda leiguverði lágu og reksturinn sé sjálfbær. Að auki þarf að tryggja jafnan rétt leigutaka svo að þeir fái sömu leigukjör fyrir álíka eignir.

Ábending: Mælt er með því að kannað verði á hvaða grunni félagasamtök og leigufélög erlendis ákvarða leiguverð hjá sér og í framhaldi verði metið hvort þörf er á því að útbúa nýtt reiknilíkan fyrir leiguútreikning Félagsbústaða.

6.3 Könnun á leiguverði

Leiguverð leigufélag Félagsbústaða er hér borið saman við leiguverð á almennum markaði eins og það birtist í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs. Umfjöllun um könnun á leiguverði hefst með niðurstöðum skoðunar á leiguverði á almennum markaði og hjá Félagsbústöðum í desember 2011. Í framhaldinu er leiguverð borið saman eftir herbergjastærð annars vegar og póstnúmerum hins vegar. Því næst er skoðuð þróun leiguverðs á árunum 2008–2011. Í skýrsludrögum var unnið með gagnasafn leigufélag Félagsbústaða sem innihélt meðal annars sambýli geðfatlaða en þær upplýsingar eru ekki meðtaldar í tölulegum gögnum í lokaskýrslu þar sem þær gefa ekki rétta mynd af almennu leiguverði. Allar tölur og myndir hafa tekið breytingum í samræmi við breytt gagnasafn.

Leiguverð í desember 2011

Upplýsingar um íbúðir og leiguverð komu upphaflega frá Velferðarsviði Reykjavíkur. Í gagnagrunnum sviðsins um leigufélag er að finna upplýsingar úr leigusamningum íbúða Félagsbústaða og á almennum markaði. Úr leigusamningum eru teknar upplýsingar um herbergjafjölda, flatarmál og leiguverð. Velferðarsvið hefur alla leigusamninga leigutaka sem fá

⁴² Sambærilegar íbúðir eru íbúðir með sama herbergjafjölda og álíka fermetrastærð.

húsaleigubætur.⁴³ Í yfirlstrar- og rýningarferli skýrslunnar var ákveðið að fá einnig upplýsingar úr gagnagrunni Félagsbústaða til samanburðar. Sá samanburður leiddi til breytinga á þýðinu sem gerð er grein fyrir hér á eftir.

Tölfræðileg greining á leiguverði samninga á leigumarkaði og Félagsbústaða er tekin saman hér. Þýðið er 3.285 leiguíbúðir á almennum markaði⁴⁴ og 1.591⁴⁵ leiguíbúðir Félagsbústaða. Í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs er skráð leiguverð íbúða þar sem leigutaki á rétt á húsaleigubótum. Ekki fæst heildarmynd af leiguverði í Reykjavík þar sem ekki fá allir leigjendur húsaleigubætur heldur einungis þeir tekjulægstu. Þar sem um er að ræða leigu hjá tekjulægsta hópnum á hinum almenna markaði má ætla að hann sé vel til fallinn til samanburðar við leigu í íbúðum Félagsbústaða sem á að þjóna tekjulágum einstaklingum. Tafla 3 og tafla 4 sýna yfirlit yfir leiguverð í Reykjavík á almennum markaði annars vegar og hjá Félagsbústöðum hins vegar. Í töflunum eru leiguíbúðir flokkaðar eftir fjölda herbergja. Fyrir hvern flokk eru tekin saman meðalstærð, meðalverð, miðgildisverð, hæsta verð, lægsta verð, fjöldi leiguíbúða og meðalfermetraverð.

Tafla 3. Yfirlit yfir leiguverð á almennum markaði í Reykjavík í desember 2011.

Fjöldi herbergja	Meðal- stærð	Meðal- verð	Miðgildis- verð	Hæsta verð	Lægsta verð	Fjöldi íbúða	Meðalverð pr. fermetra
1 herbergi(stúdíóíb) ⁴⁶	38	70.596	70.000	151.608	21.420	230	1.954
2 herbergja	57	86.942	88.248	180.000	25.000	1.291	1.559
3 herbergja	81	107.696	110.000	186.097	15.000	1.185	1.357
4 herbergja	105	127.469	130.000	243.546	35.000	473	1.240
5 herbergja	144	147.722	150.000	260.000	30.000	88	1.116
6 herbergja og stærri	159	162.955	164.000	200.000	120.000	18	1.084
Samtals	74	101.164	100.000	260.000	15.000	3.285	1.453

Tafla 4. Yfirlit yfir leiguverð Félagsbústaða í Reykjavík í desember 2011.

Fjöldi herbergja	Meðal- stærð	Meðal- verð	Miðgildis- verð	Hæsta verð	Lægsta verð	Fjöldi íbúða	Meðalverð pr. fermetra
1 herbergi (stúdíóíb) ⁴⁶	42	69.947	72.745	110.292	42.335	134	1.697
2 herbergja	57	84.699	82.918	128.581	51.174	591	1.502
3 herbergja	81	108.679	108.107	146.332	67.199	453	1.349
4 herbergja	99	125.136	124.423	166.855	82.257	355	1.276
5 herbergja	114	145.978	146.686	172.287	121.670	52	1.287
6 herbergja og stærri	143	154.050	154.749	162.886	142.012	6	1.107
Samtals	74	101.571	101.608	172.287	42.335	1.591	1.416

Á almennum markaði er mismunandi hvort leigusamningar eru vísitölubundnir eða með fasta leigufjárhæð. Skýring á miklum mun á hæsta og lægsta leiguverði leiguíbúða er að á almennum leigumarkaði eru arðsemiskröfur mismunandi. Hjá Félagsbústöðum skýrist munurinn að hluta til á mismunandi fermetrastærð leiguíbúða og leiguverð allra leigutaka er ekki ákvarðað með sömu aðferð. Mikill munur er á hæsta og lægsta leiguverði leiguíbúða, en fáar íbúðir eru með stór frávik frá meðaltali, sjá nánar í viðauka 13.3.

⁴³ Þar sem viðskiptavinir Félagsbústaða fá ekki allir húsaleigubætur eru ekki allir leigusamningar í gagnagrunni Velferðarsviðs Reykjavíkur og þeir samningar eru því ekki hluti af núverandi skoðun.

⁴⁴ Íbúðir félagasamtaka eru undanskildar þessari skoðun, t.d. eru íbúðir Stúdentagarða ekki meðtaldar.

⁴⁵ Þjónustufbúðir aldraða, sambýli og önnur sérstök búsetuúrræði eru ekki til skoðunar hér.

⁴⁶ Vegna misræmis í skráningu á fermetrastærð 1 herbergja er gerður fyrirvari við áreiðanleika þessara upplýsinga, þ.e. meðalverð á fermetra.

Samanburður á húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs og leigugagnagrunni Félagsbústaða

Vegna athugasemda við umfjöllun um leiguverð á íbúðum Félagsbústaða og samanburð við leiguverð á almennum markaði sem byggði á upplýsingum í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs var óskað eftir upplýsingum úr tölvugrunni Félagsbústaða til samanburðar. Bornar voru saman upplýsingar þessara aðila um leiguverð íbúða (í desember 2011), stærð í m², fjölda herbergja ásamt heimilisfangi og pósthúsnúmeri. Við samanburð kom fram nokkuð misræmi í upplýsingum. Þar kom m.a. fram misræmi í upplýsingum um fjölda íbúða. Fjöldi íbúða á lista Félagsbústaða var 1710 en 1702 hjá Velferðarsviði, þar af voru 1591 á báðum listum⁴⁷. Meginskýringar á misræmi voru að íbúðir sem voru á lista Velferðarsviðs en vantaði á lista Félagsbústaða voru sambýli geðfatlaðra sem ekki voru meðtalín hjá Félagsbústöðum. Enn fremur voru íbúðir á lista Félagsbústaða en ekki Velferðarsviðs þar sem viðkomandi leigjendur áttu ekki rétt á húsaleigubótum. Ekki reyndist mikill munur á meðalverði leiguverðs, eða 0,4% þegar allar íbúðir eru teknar með. Verulegt ósamræmi reyndist á skráðri stærð íbúða í flokki eins herbergja íbúða. Lítil munur var á öðrum íbúðastærðum. Niðurstaða samanburðar er að þegar á heildina er litið sé gott samræmi í upplýsingum þessara aðila hvað varðar meðalverð mánaðarleigu og að samræmi sé einnig gott hvað varðar meðalfermetraverð að frátöldum eins herbergis íbúðum. Nánari umfjöllun um samanburð á upplýsingum í grunnunum er að finna í viðauka 13.10.

Ekki hefur fram til þessa verið samráð á milli Félagsbústaða og Velferðarsvið um að yfirfara gildi í gagnagrunnum beggja aðila, en í tengslum við úttekt hefur skapast áhugi fyrir slíku hjá báðum aðilum. Samkvæmt Velferðarsviði er mánaðarlega teknar saman upplýsingar um leiguverð eftir herbergjafjölda eða fjárhæð og þar með farið yfir gildi sem ekki virðast rétt. Velferðarsvið hefur ekki gefist tækifæri til að framkvæma formlega úrtaksskoðun á gildum í húsaleigubótagrunni og bera þau saman við gildi í samningum. Bent er á að slíkt væri góð nálgun til að fá staðfestingu á réttmæti gilda í húsaleigugrunni. Ennfremur væri heppilegt að koma á samanburði á upplýsingum í tölvugrunnum Velferðarsviðs og Félagsbústaða.

Ábending: Lagt er til að komið verði á reglubundnum samanburði á upplýsingum um íbúðir Félagsbústaða sem skráðar í húsaleigubótagrunn Velferðarsviði og þeim sem skráðar eru í leigugrunn Félagsbústaða með því markmiði að tryggja sem réttasta skráningu.

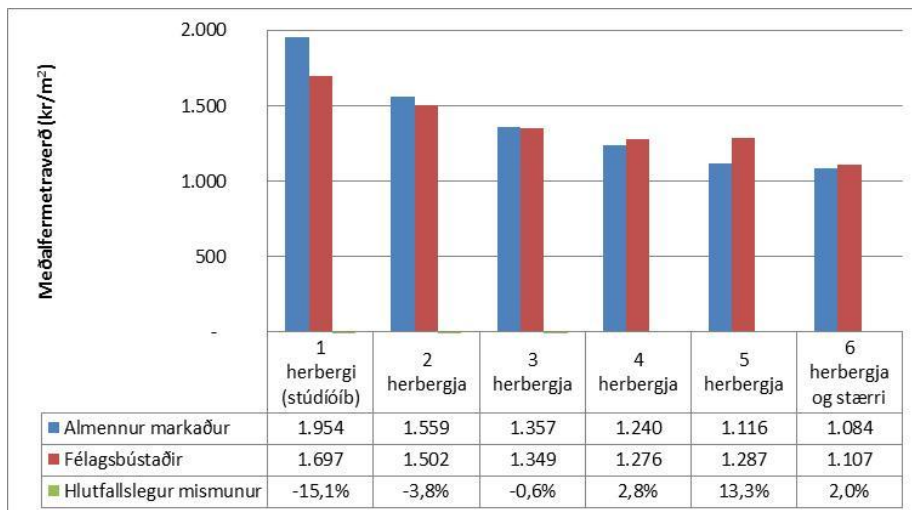
Samanburður á leiguverði

Mynd 5 sýnir að í helmingi tilfella er meðalfermetraverð lægra hjá Félagsbústöðum en á almennum markaði og í helmingi tilfella hærra. Verulegur munur er á meðalfermetraverði eins herbergis íbúða. Varlega þarf að fara í að draga ályktanir um meðalfermetraverð eins herbergis íbúða þar sem röng skráning á fermetrastærð hefur mikil áhrif í þessum stærðarflokki íbúða eins og gerð er grein fyrir hér að framan og að allur gangur er á hvort stúdíóíbúð er skráð sem eins herbergis eða tveggja herbergja íbúð.

Leiguverð 57 m² tveggja herbergja íbúðar hjá Félagsbústöðum er 3,8% lægra en á almennum markaði eða sem nemur 3.249 kr. á mánuði. Á hinn bóginn er leiguverð fimm herbergja íbúðar 13,3% hærra hjá Félagsbústöðum sem miðað við 129 m² íbúð gerir 22.059 kr. á mánuði. Tiltölulega fáar íbúðir teljast fimm herbergja⁴⁸ og skýrir það að hluta verulegan mismun á meðalfermetraverði fimm herbergja íbúðar.

⁴⁷ Miðað er við 1591 íbúðir í lokaskýrslu.

⁴⁸ Í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs eru á almennum markaði 88 af 3285 íbúðum fimm herbergja en 52 af 1591 íbúðum Félagsbústaða.

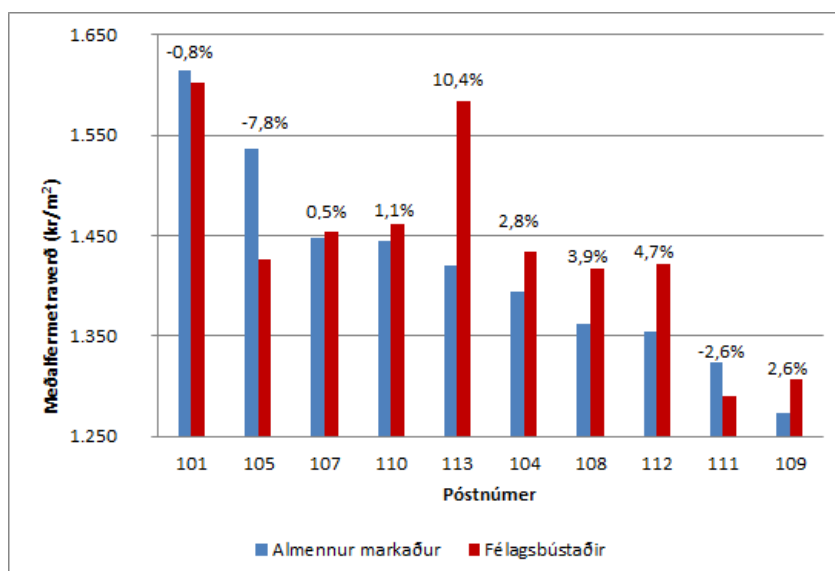


Mynd 5. Samanburður á meðalfermetraleiguverði leiguíbúða á almennum markaði og Félagsbústaða.

Leiguverð eftir póstnúmerum

Athugað var hvort munur væri á leiguverði eftir póstnúmerum. Í áðurnefndri könnun Capacent kom fram að flestir leigutakar búa í mið- og vesturbæ (101/105/107) og þar vilja flestir búa. Þar sem eftirspurn stýrir leiguverði kemur það ekki á óvart að miðað við gögn Velferðarsviðs er hæsta leiguverðið á almennum markaði einmitt í 101, 105 og 107, sjá mynd 6. Meðalfermetraleiguverð hjá Félagsbústöðum er einnig hæst í 101 en líkleg skýring á því er að fasteignamat leiguíbúða er með hæsta móti í 101 í samanburði við önnur íbúðahverfi. Leiga Félagsbústaða lýtur almennri reiknireglu og stjórnast ekki af eftirspurn.

Veruleg breyting er á meðalfermetraverði eftir póstnúmerum frá því sem var í skýrsludrögum sem stafar af því að sambýli eru tekin út. Rúmlega helmingur sambýla, sem tekin voru úr upprunalegu gögnunum, var í 101 og 105, en almennt eru sambýlin tiltölulega lítil herbergi með hátt fermetraverð. Að auki er til þess að líta að fyrir sambýli í 101, 104 og 111 var meðalfermetraverð mun hærra en í öðrum póstnúmerum og langt umfram það sem almennt er fyrir leiguíbúðir Félagsbústaða, sem skýrir lækkingu á meðalfermetraverði frá skýrsludrögum.



Mynd 6. Meðalleigufjárhæð á fermetra í Reykjavík sundurliðað eftir póstnúmerum og leigusala í desember 2011. Til viðbótar er hlutfallslegur mismunur á leiguverði á almennum markaði og Félagsbústaða.⁴⁹

⁴⁹ 116 og 103 er ekki sýnt þar sem leiguíbúðir eru fáar og einfalt er að álykta raunverulegt leiguverð á ákveðnum eignum þar.

Eins og sjá má á mynd 6 og töflu 5 eru Félagsbústaðir í sjö póstnúmerum af tíu með hærra leiguverð en almenni markaðurinn. Minnstur munur er í 107 eða 0,5% en mestur í 113 (Grafarholti), eða 10,4%. 113 er tiltölulega nýtt hverfi og flestar íbúðir Félagsbústaða í 113 byggðar eftir 2003. Samkvæmt upplýsingum framkvæmdastjóra tóku Félagsbústaðir þá ákvörðun að lækka leiguverð í nýjum hverfum eins og í póstnúmeri 113 þar sem nýlegar íbúðir eru með hátt fasteignamat miðað við aðrar íbúðir og töluvert óhagræði að búa í þessum hverfum vegna fjarlægðar og takmarkaðrar þjónustu.

Samkvæmt ákvörðun Félagsbústaða á leiguverð í Grafarholti með póstnúmeri 113 ekki að vera hærra en í öðrum hverfum borgarinnar. Svo er ekki raunin en meðalleiguverð í 113 er næsthæst af öllum póstnúmerahverfum.

Ábending: Endurskoða þarf leiguverð í nýlegum hverfum til að fylgni sé við ákvarðanir um að leiguverð þar sé ekki hærra en í öðrum hverfum borgarinnar.

Tafla 5. Hlutfallslegur mismunur á leiguverði á almennum markaði og Félagsbústaða.

Meðalverð (kr/m ²)			
Póst-númer	Almennur markaður	Félagsbústaðir	Hlutfallslegur munur
101	1.615	1.602	-0,8%
105	1.537	1.426	-7,8%
107	1.447	1.454	0,5%
110	1.445	1.461	1,1%
113	1.420	1.584	10,4%
104	1.394	1.434	2,8%
108	1.362	1.418	3,9%
112	1.355	1.421	4,7%
111	1.324	1.291	-2,6%
109	1.273	1.306	2,6%

Þróun leiguverðs

Til skoðunar var þróun leiguverðs frá 1. desember 2008 til 1. desember 2011. Í töflu 6 er tekin saman hlutfallsleg hækkun á leiguverði fyrir almennan markað og Félagsbústaði. Á þremur árum hefur leiguverð hækkað um 4,8% á almennum markaði en fjórfalt meira hjá Félagsbústöðum, eða um 21,6%. Vakin er athygli á að um er að ræða hækkun á brúttóleigu en ekki greiðslubyrði leigutaka, sem er ekki til skoðunar hér.

Félagsbústaðir verðtryggja leiguverð flestra íbúða með neysluverðsvísitölu en á gefnu tímabili hefur neysluverðsvísitalan hækkað um 21,8%. Mismuninn má skýra með því að hluti leiguíbúða Félagsbústaða fylgir ekki reikniformúlu fyrirtækisins og er ekki tengdur við neysluverðsvísitölu. Skýrt er að leiguverð Félagsbústaða fylgir ekki leiguverði á almennum markaði, en ekki eru allir leigusamningar á almennum markaði verðtryggðir.

Tafla 6. Hlutfallsleg breyting á meðalfermetraverði í Reykjavík frá desember 2008 til desember 2011.

Fjöldi herbergja	Almennur markaður	Félagsbústaðir
1 herbergi (stúdíóíb)	8,2%	19,4%
2 herbergja	3,7%	21,5%
3 herbergja	0,9%	21,2%
4 herbergja	0,5%	21,5%
5 herbergja	2,7%	19,3%
6 herbergja og stærri	-2,2%	20,1%
Samtals	4,8%	21,6%

Athugasemdir Félagsbústaða

Félagsbústaðir hafa sett fram athugasemdir við þennan kafla sem Innri endurskoðun er ósammála og tekur því ekki tillit til í skýrslunni. Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginefni þessara athugasemda Félagsbústaða ásamt svörum Innri endurskoðunar í samræmi við IPPF staðal 2410.⁵⁰ Niðurstöður úttektar sem Félagsbústaðir setja fram andmæli við eru skáletraðar.

1. *Sú ályktun að leiguverð sem byggir á húsaleigubótagrunni gefi raunsanna mynd af leiguverði af almennum markaði er vafasöm og langt frá því að vera marktæk þar sem hún tekur einungis til leigjenda undir skilgreindum tekju og eignamörkum.*

Félagsbústaðir telja niðurstöður greiningar, sem byggir á upplýsingum í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs, ekki gefa rétta mynd af leiguverði á almenna markaðinum í heild og því sé samanburðurinn ekki marktækur. Greiningin taki enn fremur einungis til leiguverðs, stærðar og staðsetningar í hverfi en ekkert liggi fyrir um ástand íbúðar né staðsetningu í húsi, t.d. hvort íbúð sé í niðurgröfnum kjallara eða risi. Íbúðir Félagsbústaða séu hins vegar allar nýstandsettar og í góðu ástandi við upphaf leigutíma og hvorki kjallara- né risíbúðir á eignaskrá félagsins.

Félagsbústaðir setja einnig fram eigin könnun þar sem leiguverð íbúða Félagsbústaða er borið saman við upplýsingar frá Fasteignaskrá Þjóðskrár sem byggja á þinglýstum leigusamningum. Í könnun Félagsbústaða er leiguverð 76 íbúða sem úthlutað var á tímabilinu janúar-apríl 2012 borið saman við 473 leigusamninga á heildar almennum markaði sem þinglýst var í janúar og febrúar 2012. Niðurstaða samanburðarins var að leiguverð væri að meðaltali 263 kr. lægra á fermetra hjá Félagsbústöðum en á almennum markaði. Í 11 tilvikum af 76 var leiguverð Félagsbústaða hærra en á almennum markaði.

Svar Innri endurskoðunar: Í skýrslu Innri endurskoðunar er leiguverð Félagsbústaða borið saman við leiguverð íbúða í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs. Tölfræðilegur samanburður milli þessara eigna nær til 1.591 íbúða Félagsbústaða og 3.285 hjá Velferðarsviði, eða alls 4.876 íbúða. Um er að ræða samanburð á sambærilegum hópum tekjulágra einstaklinga. Um tölfræðilega marktækan samanburð er að ræða. Innri endurskoðun fær hins vegar ekki séð að athugun Félagsbústaða á leiguverði 76 íbúða með samanburði við 473 íbúðir í gagnagrunni Þjóðskrár Íslands gefi raunhæfa mynd af leiguverði almennt. Frekar má álykta að könnun Félagsbústaða gefi vísbendingar um stöðuna á gefnu tímabili fyrir tilgreindan hóp fremur en fyrir allan leigumarkaðinn. Til að fá heildarmynd af leiguverði Félagsbústaða í samanburði við almennan markað þyrfti að skoða upplýsingar um leiguverð fleiri íbúðir, en í desember 2011 voru um 9.840 leiguíbúðir á markaðnum skv. könnun Capacent.⁵¹ Varðandi ástand leiguíbúða þá liggur ekkert fyrir um það í könnun sem byggir á upplýsingum Velferðarsviðs og væntanlega ekki heldur í könnun Félagsbústaða sem byggir á upplýsingum Þjóðskrár og því vandséð hvernig taka má tillit til slíks í könnunum.

⁵⁰ IPPF-staðall 2410 fyrsta útgáfa 2011.

⁵¹ Capacent. Staða, horfur og möguleikar á húsnaðisleigumarkaði árið 2011 – Mat á tækifærum og hugsanlegu rekstrarumhverfi íbúðaleigufélags í Reykjavík. Desember 2011.

2. *Hér er fullyrt að meginmarkmið Félagsbústaða, eins og þau eru sett fram í samþykktum félagsins, að starfa í þágu almannaheilla, halda leiguverði í lágmarki og sjálfbærni rekstrar „hafi lítinn snertiflöt“ þar sem grundvöllur sjálfbærni sé að standa undir kostnaði en það sé ekki raunin hvað varðar rekstur Félagsbústaða.*

Félagsbústaðir fullyrða að reksturinn standi undir kostnaði og vísa máli sínu til stuðnings í hlutfallstölur um rekstrarhagnað sem hlutfall af fjárfestingaeignum og rekstrarhagnað sem hlutfall af vaxtaberandi skuldum.

Svar Innri endurskoðunar: Í 5. kafla skýrslunnar er fjallað um fjárhagslega stöðu Félagsbústaða. Þar kemur m.a. fram í töflu 1 að öll árin sem voru til skoðunar stóð rekstrarhagnaður félagsins fyrir fjármagnskostnað ekki undir vaxtagjöldum og verðbótum lána Félagsbústaða. Ítrekað er að til lengri tíma litið getur slíkur rekstur ekki gengið upp.

7 EIGNIR OG UMSÝSLA

Rekstur Félagsbústaða hófst árið 1997 með kaupum á 827 íbúðum af Reykjavíkurborg og voru íbúðirnar keyptar á markaðsverði á þeim tíma. Í byrjun árs 1998 tók félagið við öllum rekstri og umsýslu almennra félagslegra leiguíbúða Reykjavíkurborgar, auk tengdra verkefna sem áður höfðu verið unnin af ýmsum deildum innan borgarinnar. Á heimasíðu félagsins kemur fram að:

Frá árinu 1999 hefur íbúðum í eigu Félagsbústaða fjölgað árlega um 100 með kaupum á fasteignamarkaði en auk þess hefur fyrirtækið keypt af Reykjavíkurborg 57 þjónustuíbúðir aldraðra og 101 félagslega kaupleiguíbúð. Á árinu 2003 er stefnt að kaupum á 150 íbúðum í samræmi við flýtiframkvæmdir á vegum Reykjavíkurborgar vegna atvinnuástands, 100 íbúðum 2004 og 75 árin 2005 og 2006 og 100 árið 2007.

Nokkrar íbúðir hafa bæst við síðan, síðast í tengslum við yfirfærslu málaflokks fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga. Einnig hafa íbúðir verið seldar, sérstaklega í tengslum við fækkun íbúða í blokkum í eigu Félagsbústaða og í staðinn keyptar stakar dreifðar íbúðir í hverfum. Um síðustu áramót áttu Félagsbústaðir alls 2.114 eignir.

7.1 Flokkun eigna — tegundir eigna

Félagsbústaðir þjóna fjölbreyttum hópi viðskiptavina er þurfa úrlausn á sínum húsnaðisvanda. Viðskiptavinahópurinn samanstendur af tekjulágum einstaklingum er þurfa hagkvæmt varanlegt leiguhúsnaði, einstaklingum með fjölþætt vandamál og einstaklingum sem eiga við geðræn vandamál að stríða. Frá og með 1. janúar 2011 tók Reykjavíkurborg við málefnum fatlaðra og fylgdu þar samningar um húsnaði sem Félagsbústöðum er ætlað að taka yfir í áföngum. Þessi mál eru ekki frágengin en þær eignir sem liggja fyrir í eignasafni Félagsbústaða 31. desember 2011 er taldar í neðangreindri töflu.⁵² Þar er framboði félagslegs leiguhúsnaðis á vegum Félagsbústaða lýst, hvort húsnaðið er eign félagsins eða í eigu þriðja aðila og þá framleigt af félaginu.

Tafla 8. Yfirlit yfir flokkun á tegundum félagslegs húsnaðis á vegum Félagsbústaða.

FLOKKUN FRAMBOÐS FÉLAGSLEGS LEIGUHÚSNÆÐIS	Eign FB fjöldi íbúða	Framleigt - íbúðir í eigu þriðja aðila	Samtals
Almennt húsnaði			
Fjölbýlishús/stigagangar í eigu FB	642		
Dreifðar íbúðir í hverfum	961		
Raðhús/parhús/einbýlishús	11		
Aðrar tegundir húsnaðis	14	10	24
Alm. húsnaði með stuðningi	46		
Samtals	1674	10	1684
Þjónustuíbúðir fyrir aldraðra			
Þjónustuíbúðir fyrir aldraðra	307	21	
Samtals	307	21	328
Sértækt úrræði			
Sértæk búsetuúrræði (án geðfatlaðra)	7	1	
Sértæk búsetuúrræði fyrir geðfatlaða	60	30	
Yfirfærsla málaflokks fatlaðra, staða 31.12.2011	66		
Samtals	133	31	164
Alls	2114	62	2176

⁵² Fyrirvari um nákvæmni talningar í töflu er gerður sbr. umfjöllun um eignaskráningu hér að neðan.

Tilgangur ofangreindrar samantektar sem unnin var í samvinnu við Félagsbústaði var að greina framboð húsnæðis með tilliti til samsetningar viðskiptavinahópsins. Eins og fram hefur komið er viðskiptavinahópur Félagsbústaða breiður og þjónustubörfin mismunandi. Samkvæmt töflu 8 eiga Félagsbústaðir samtals 2.114 íbúðir og 62 íbúðir voru framleigðar af þriðja aðila. Frekari greining er í viðauka 13.4.

Mikilvægt er að flokkun og greining eigi sér reglulega stað á framboði húsnæðis. Með slíkri flokkun er auðveldara að hafa heildaryfirsýn yfir samsetningu framboðs húsnæðis Félagsbústaða og ætti að nýtast í stefnumörkun er varðar þróun á fyrirkomulagi félagslegs leiguhúsnæðis. Í grófum dráttum var flokkunin skipt upp í þrennt: 1. *Almennt félagslegt húsnæði*, 2. *Þjónustuíbúðir fyrir aldraða* og 3. *Sértæk úrræði*, sjá nánar í viðauka 13.4. Hverju þessara atriða er síðan skipt niður í frekari flokkun:

1. Almennt húsnæði

- 1.1. *Almennt leiguhúsnæði* samanstendur af langstærsta eignasetti Félagsbústaða, er hér skipt upp í annars vegar dreifðar íbúðir í hverfum og hins vegar eignir; blokk eða heilan stigagang. Með þessari greiningu fæst betri yfirsýn yfir þróun og framgang pólitískrar stefnumörkunar t.d. um félagslega blöndun.
- 1.2. *Aðrar tegundir húsnæðis* sýna yfirlit yfir fjölda húsnæðis sem eru á vegum samtaka eins og Búseta, námsmanna o.fl.
- 1.3. *Almennt húsnæði með stuðningi* er flokkur sem samanstendur af íbúðakjörnum þar sem húsvörður er til staðar. Þetta fyrirkomulag er unnið í samvinnu við Velferðarsvið þar sem viðbótareftirlit er á staðnum og lágmarksstuðningur sem felst í því að húsvörður á vegum Velferðarsviðs er til taks. Einn slíkur kjarni er til staðar og unnið er að samningum við Velferðarsvið um að húsvörður starfi einnig í öðrum kjarna (Báðir kjarnarnir eru í þessari talningu).

2. Þjónustuíbúðir fyrir aldraða⁵³

- 2.1. *Íbúðir í eigu Félagsbústaða*. Um er að ræða úrræði fyrir eldri borgara.
- 2.2. *Íbúðir sem Félagsbústaðir framleigja*. Hér er um að ræða íbúðir sem Félagsbústaðir framleigja af einkaaðila eða félagsamtökum.

3. Sértek búsetuúrræði

- 3.1. *Sértek úrræði (án straumhvarfaverkefnis)*. Hér er um að ræða úrræði sem eru fyrir útigangsfólk og einstaklinga sem eiga við fjölþætt vandamál að stríða.
- 3.2. *Sértek búsetuúrræði fyrir geðfatlaða*. Þessi úrræði komu fram í tengslum við svokallað straumhvarfaverkefni. Hér er um að ræða sértek úrræði, skammtímaúrræði og búsetukjarna fyrir geðfatlaða. Áhugavert fyrirkomulag hefur verið þróað þar sem í hverjum búsetukjarna er stuðningsaðili á vegum Velferðarsviðs. Velferðarsvið leigir íbúð fyrir starfsfólk sem veitir geðfötlum stuðning og sér um sameiginlega viðburði, s.s. máltíðir.
- 3.3. *Fasteignir fyrir fatlaða*. Með yfirfærslu málaflokks fatlaðra kom fram krafa um að Félagsbústaðir tækju við eða keyptu eignir frá hinu opinbera. Þessi mál eru enn í vinnslu en nú liggur fyrir (31. desember 2011) að 66 íbúðir eru í eigu Félagsbústaða. Enn er töluverð vinna eftir varðandi yfirfærsluna, m.a. hvað varðar mat á leiguverði.

Ályktun: Mikilvægt er að við flokkun húsnæðis verði tekið tillit til þjónustuþarfa viðskiptavinarins. Skyldur sveitarfélags við að þjónusta viðskiptavininn eru mismunandi eftir þörfum hans. Þetta getur haft áhrif á kostnað við viðhald og kröfur um verklag í tengslum við samskipti við viðskiptavininn.

Við yfirferð og greiningu á eignum og umsýslu eigna sem Félagsbústaðir sjá um kom fram að á undanförunum árum hafa Félagsbústaðir tekið íbúðir á leigu og framleigt þær. Ekki er til sérstök stefnumarkandi umfjöllun í hvaða tilvikum slíkt skuli gert. Um er að ræða stök tilvik þar sem Félagsbústaðir hafa tekið á leigu íbúðir á vegum samtaka, í tengslum við aldraða, námsmenn og Búseta. Í þessari úttekt var þetta ekki tekið sérstaklega út. Mikilvægt er að forsendur og þarfagreining liggi skýrt fyrir ef um langtímaskuldbindingar er að ræða er varða leigu á íbúðum frá þriðja aðila.

⁵³ Forsenda úthlutunar fyrir þjónustuíbúðir fyrir aldraða er byggð á reglum um þjónustu íbúðir fyrir aldraða, en þar grundvallast matið fyrst og fremst á heilsufarsmati. Hin úrræðin fyrir utan 3.3 byggja á reglum um félagslegar íbúðir og sérstakar húsaleigubætur. 3.3 byggir á mati fyrir fatlaða.

Ályktun: Marka þarf stefnu um þau tilvik sem eðlilegt er að Félagsbústaðir leigi húsnæði af þriðja aðila. Í þeim tilvikum þarf samningsstaða Félagsbústaða að vera skýr varðandi aðkomu að ákvörðun leiguverðs, viðhaldi o.fl.

Félagslegt leiguhúsnæði í Reykjavík

Við yfirferð á úrræðum er tengist framboði félagslegs húsnæðis kemur fram að Velferðarsvið nýtir í sumum tilvikum húsnæði í eigu Framkvæmda- og eignasviðs, sem er í raun að nýta það fyrir sambærileg úrræði og Félagsbústaðir hafa boðið upp á. Í einstaka tilvikum leigir Velferðarsvið einnig af einkaaðilum.

Ályktun: Mikilvægt er að fara yfir framboð á húsnæði sem fellur undir félagslegt leiguhúsnæði (allt undir almenn og sértæk úrræði). Greina þarf hvað og hverskonar úrræði ætti að vera í eigu Félagsbústaða og svo hverskonar úrræði ætti að vera í eign Framkvæmda- og eignasviðs og í hvaða tilvikum þarf að leigja af þriðja aðila.

7.2 Eignaskráning

Í tengslum við flokkun húsnæðis Félagsbústaða var fengin lýsing á fyrirkomulagi eignaskráningar hjá Félagsbústöðum. Eignaskráning er í Agresso bókhaldskerfi. Upplýsingar verða fluttar yfir í Focal-gæðakerfi Félagsbústaða samkvæmt upplýsingum starfsmanna Félagsbústaða, en um er að ræða innanhúss fasteignaskrárkerfi. Fasteignaskrárkerfi er síðan í tengingu við Fasteignaskrá Þjóðskrár og skjalavistunarkerfi. Einnig er í sérstöku Excel-skjali haldið utan um stærð íbúða, þ.e. herbergjafjölda og staðsetningu eftir hverfum. Stefnt er að því að Focal-gæðakerfi taki yfir alla eignaskráningu.

Fasteignir hafa sem fyrr sagði verið skráðar í Agresso. Skráð eru fastanúmer Fasteignaskrár Þjóðskrár og að auki hafa Félagsbústaðir útbúið eigin númer eftir þörfum, t.d. vegna eins eða fleiri stigaganga. Nánar er fjallað um þetta í 10. kafla.

Við yfirferð í tengslum við flokkun eigna sbr. töflu 8, kom í ljós misræmi í talningu heildarfjölda íbúða. Eigi að síður gefur taflan yfirsýn yfir framboð/notkun á húsnæði Félagsbústaða. Félagsbústaðir unnu talningu á þeim eignum sem kemur fram í ofangreindri flokkun, og var stuðst við fasteignanúmer. Samkvæmt þeirri talningu áttu Félagsbústaðir samtals 2.114 íbúðir í árslok 2011 og voru með 62 framleiguíbúðir. Árið 2010 áttu Félagsbústaðir 2.154 íbúðir⁵⁴ og hefur þeim fækkað sem því nemur um 40 íbúðir.

Þegar yfirlit yfir fasteignir á grundvelli fasteignanúmera er skoðað kemur í ljós að yfirlit frá Fasteignaskrá Þjóðskrár gefur upp 2.087 íbúðir. Í tölvupósti frá Félagsbústöðum kemur einnig fram að til viðbótar við skrána eru 6 íbúðir, 6 sambýli, sem ekki fengust þinglýst fyrir áramót vegna skorts á eignarheimild ríkisins. Félagsbústaðir vinna nú að öflun þessara þinglýsinga. Samkvæmt þessari greiningu eiga Félagsbústaðir 2.093 íbúðir í stað 2.114. Samkvæmt endurskoðunarskýrslu ytri endurskoðenda fyrir árið 2011 er fjöldi skráðra eigna 2.208. Mikilvægt er að fara yfir og þróa hvernig æskilegast er að nálgast talningu, flokkun og á hvaða grundvelli talning á sér stað gagnvart viðkomandi flokkun.

Við skoðun á Fasteignaskrá Þjóðskrár kemur í ljós að talningu á íbúðum ber ekki saman við fasteignanúmer þar sem í einu tilfelli sem skoðað var sérstaklega, voru tvær íbúðir undir sama fasteignanúmeri.⁵⁵ Í þessari úttekt var eignaskrá Félagsbústaða ekki sérstaklega tekin fyrir en lagt til að eignaskráning verði tekin út sem fyrst.

⁵⁴ Endurskoðunarskýrsla, mars 2011, KPMG.

⁵⁵ Mikil umræða hefur verið um nauðsyn þess að bætta skráningu og yfirlit fyrir húseignir á Íslandi. Skýrsla vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál kom út á vegum Velferðarráðuneytisins, janúar 2012. Þar er fjallað ítarlega um bætta skráningu og upplýsingagjöf stofnana á vegum ríkisins og sveitarfélaga.

Ályktun: Nauðsynlegt er að yfirfara eignaskráningu hjá Félagsbústöðum, tryggja þarf samræmingu við bókhald, fasteignaskráningu (hjá Fasteignaskrá Þjóðskrár) og uppbyggingu gæðakerfis Félagsbústaða sem ætlað er að halda utan um eignaskráninguna. Í þessari vinnu þarf að byrja á að skilgreina grunnflokkun í tengslum við talningu eigna. Halda þarf áfram þróun í gæðakerfinu sem snýr að flokkun eigna með tilliti til þarfa og/eða notkunar viðskiptavinahópsins.

Fyrirkomulag kaup og sölu eigna

Til eru verklagsreglur innan Félagsbústaða sem taka á þessu en fylgni við þetta verklag var ekki kannað í þessari úttekt.

8 KOSTNAÐARGREINING

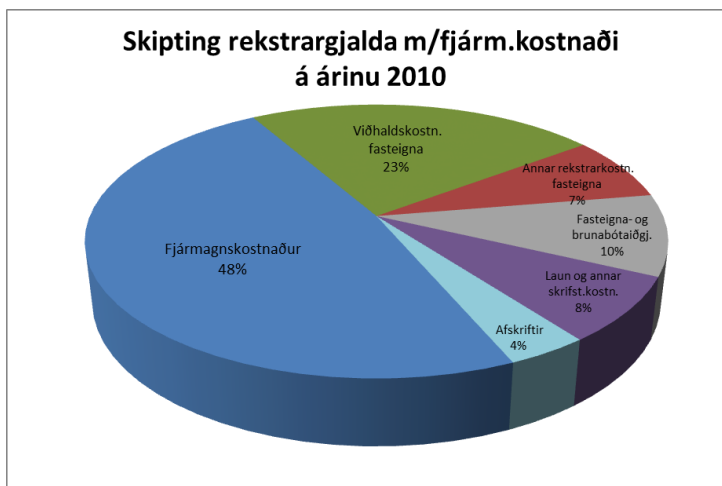
Umfjöllun hefst á greiningu á skiptingu rekstrargjalda Félagsbústaða og samsetningu kostnaðar. Í kjölfarið eru birgjar fyrirtækisins greindir með tilliti til fjölda, umfangs viðskipta þeirra við fyrirtækið og hvernig dreifingu viðskiptanna er háttað. Tilgangur umfjöllunar er að draga upp mynd af umfangi og samsetningu viðskipta Félagsbústaða við birgja með áherslu á þá sem vinna að viðhaldsverkefnum fyrir félagið. Farið er yfir stöðu Félagsbústaða með tilliti til laga um opinber innkaup. Í framhaldi af þessu er fjallað um innkaupaaðferðir Félagsbústaða og farið yfir skoðun á fyrirkomulagi og framkvæmd innkaupa og teknar saman helstu niðurstöður þeirrar skoðunar.

8.1 Fjárhagslegt umfang

Skipting rekstrargjalda

Til að fá yfirsýn yfir rekstrargjöld Félagsbústaða er hér sýnd hlutfallsleg skipting rekstrargjalda félagsins⁵⁶ miðað við árið 2010. Rekstrargjöldum er skipt í sex flokka og eins og mynd 7 sýnir er *fjármagnskostnaður* langstærsti kostnaðarliðurinn, eða 48%. *Viðhald fasteigna* kemur næst, eða 23% af heild. Aðrir flokkar eru á bilinu 4–10% af heildarrekstrar-kostnaði.

Rekstrargjöld Félagsbústaða námu (sjá töflu við mynd) 2.441.356 þús. kr. á árinu 2010 og var fjármagnskostnaður langstærsti kostnaðarliðurinn, eða 1.174.984 þús.kr. Gjaldfærður viðhaldskostnaður fasteigna nemur 564.835 þús. kr., en eignfærður framkvæmdakostnaður vegna meiriháttar viðhalds var svipuð fjárhæð⁵⁷, svo að heildarútgjöld vegna viðhaldsframkvæmda voru yfir milljarði króna á árinu 2010. Á árunum 2006–2010 var samtals varið um fimm milljörðum króna í viðhald og endurbætur fasteigna Félagsbústaða, þar af var um 45% eignfærður kostnaður vegna stórframkvæmda.

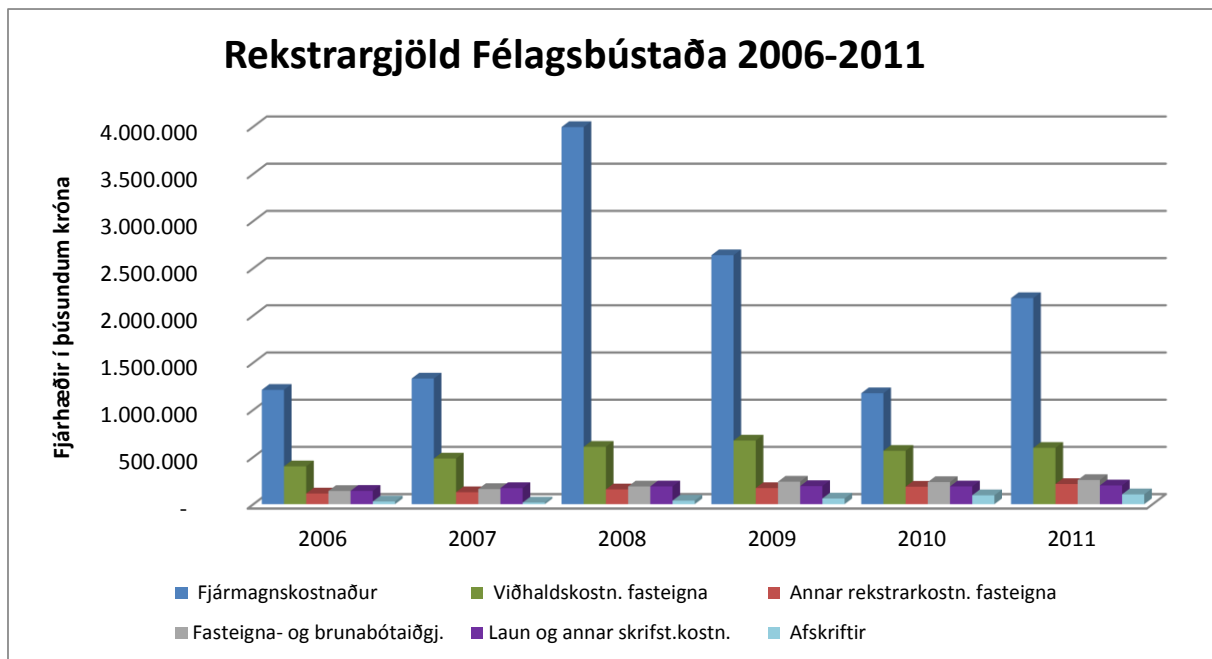


Mynd 7. Skipting rekstrargjalda með fjármagnskostnaði á árinu 2010.

Rekstrargjöld 2010	Í þús. kr.
Viðhaldskostnaður fasteigna	564.835
Annar rekstrarkostnaður fasteigna	185.063
Fasteigna- og brunabótaíðgjöld	234.171
Laun og annar skrifstofukostnaður	188.080
Afskriftir viðskiptakrafna og eigna til eigin nota	94.223
Fjármagnskostnaður	1.174.984
Samtals	2.441.356

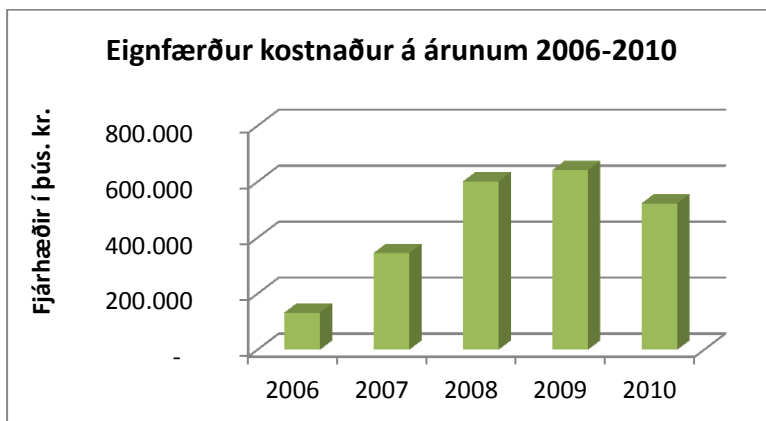
⁵⁶ Byggir á ársuppgjöri Félagsbústaða 2010. Hér er um að ræða rekstrargjöld áður en tekið er tillit til matsbreytinga fjárfestingaeigna sem ýmist eru til hækkunar eða lækkunar rekstrarniðurstöðu hvers árs.

⁵⁷ Var 523.229 þús. kr. árið 2010 skv. fjárhagsbókhaldi Félagsbústaða.



Mynd 8. Skipting rekstrargjalda á árunum 2006–2011.

Mynd 8 sýnir skiptingu rekstrargjalda Félagsbústaða á árunum 2006–2011. Forsendur eru þær sömu og á mynd 7 sem sýndi aðeins árið 2010. Sjá má að fjármagnskostnaður er mjög breytilegur yfir tímabilið og er langhæstur á árinu 2008, eða tæplega fjórir milljarðar króna. Þar sem myndin sýnir aðeins gjaldfært viðhald Félagsbústaða á umræddum árum er hér til frekari upplýsingar á mynd 9 sýnt umfang og þróun eignfærðs kostnaðar vegna stórframkvæmda, þ.e. meiriháttar viðhalds- og endurnýjunar fasteigna á árabílinu 2006–2010.



Mynd 9. Eignfærður kostnaður á árunum 2006–2010.

Vægi fjármagnskostnaðar í rekstrargjöldum Félagsbústaða er mjög mikið og af því leiðir að reksturinn er viðkvæmur fyrir verðlagsbreytingum, en lán félagsins eru flest verðtryggð og tengd vísitölu neysluverðs sbr. nánari umfjöllun í 5. kafla. Einnig kemur fram að viðhaldskostnaður er stór kostnaðarliður öll árin.

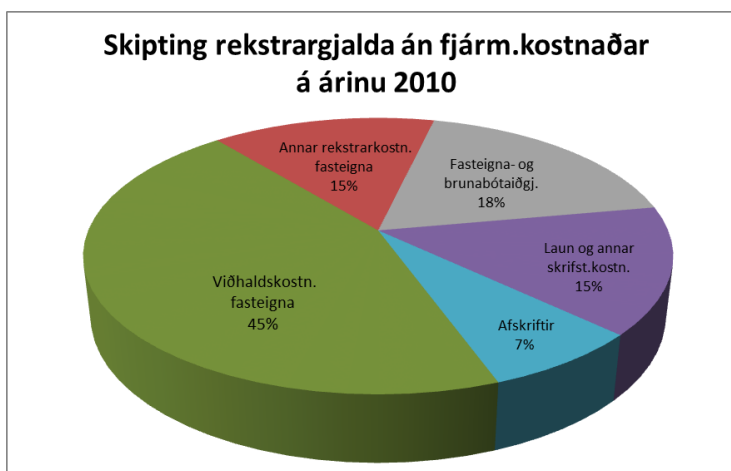
Í umfjöllun hér á eftir verður megináhersla lögð á að skoða viðhaldskostnað Félagsbústaða, enda vegur hann þýngst í rekstrarkostnaði félagsins fyrir utan fjármagnskostnaðinn, eins og fram hefur

komið. Þar eru aðalviðskiptin við birgja á almennum markaði og þar liggja helst möguleikar á að stýra kostnaðinum.

8.2 Viðhaldskostnaður fasteigna

Með viðhaldskostnaði er átt við allan kostnað sem snýr að viðhaldi, bæði reglubundið viðhald og stórfamkvæmdir á fasteignum Félagsbústaða. Stór hluti þessa kostnaðar eru viðskipti Félagsbústaða vegna verk- og efniskaupa við iðnaðarmenn eins og nánar verður fjallað um í umfjöllun um birgja hér á eftir.

Séu skoðuð hlutföll kostnaðar að frátöldum fjármagnskostnaði (mynd 10) kemur fram með enn skýrari hætti hve vægi *viðhaldskostnaðar fasteigna* er mikið, eða 45% í þeim þætti rekstrar fyrirtækisins sem snýr að viðskiptum við birgja, en um þann lið verður ítarlega fjallað hér á eftir. Undir *annan rekstrarkostnað fasteigna* fellur kostnaður eins og hiti, rafmagn, húsfélagsgjöld, framkvæmdagjald greitt af eiganda, húsaleiga vegna framleiguhúsnaðis og þrif. Í *afskriftum* munar mest um framlag í afskriftareikning viðskiptakrafna. Aðrir liðir skýra sig sjálfir.



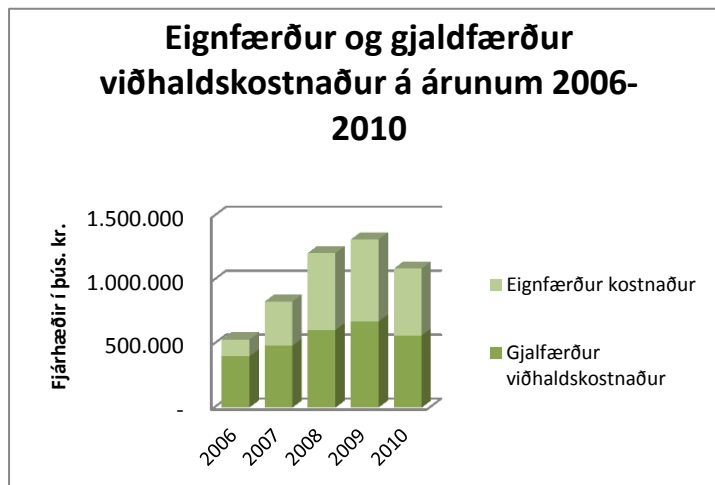
Mynd 10. Skipting rekstrargjalda Félagsbústaða án fjármagnskostnaðar á árinu 2010.

Framkvæmdagjöld er sá kostnaður sem Félagsbústaðir bera vegna ákvarðana húsfélaga um utanhússviðhald í húsum þar sem þeir eiga stakar íbúðir en ekki alla húseignina

Viðhaldskostnaður samanstendur fyrst og fremst af *verkkaupum* (*vinna iðnaðarmanna og sérfræðinga vegna viðhaldsmála*) og *vörukaupum* vegna efniskaupa þessara aðila og er hlutfallsleg skipting að jafnaði nokkuð jöfn milli vinnu og efnisþátta.

Eins og fram hefur komið er stór hluti viðhaldskostnaðar eignfærður og kemur því ekki fram í rekstrarreikningi félagsins. Mynd 11 sýnir heildarviðhaldskostnað, þ.e. bæði gjaldfærðan og eignfærðan viðhaldskostnað á árunum 2006–2010. Á myndinni sést að eignfærði kostnaðurinn er svipað hár og sá sem gjaldfærður er flest árin sem skoðuð voru.⁵⁸ Heildarkostnaður vegna viðhalds var hæstur á árinu 2009 en þá var hann tæplega 1.316 millj. Af því voru tæplega 674 millj. gjaldfærðar.

⁵⁸ Fjárhæðir viðhaldskostnaðar eru teknar úr birtum ársreikningum Félagsbústaða. Eignfærður kostnaður er tekinn úr fjárhagsbókhaldi (Agresso).



Mynd 11. Eignfærður og gjaldfærður viðhaldskostnaður á árunum 2006–2010.

8.3 Velta og fjöldi birgja

Kannaður var fjöldi og samsetning birgja hjá Félagsbústöðum. Á árinu 2010 var skipting birgja með þeim hætti sem tafla 9 sýnir. Heildarfjöldi birgja með viðskipti⁵⁹ á árinu 2010 var 1.154; þar af voru almennir birgjar 249, húsfélög 875 og aðrir birgjar⁶⁰ 30 talsins.

Viðskipti við húsfélög eru vegna íbúða í fjölbýlum þar sem Félagsbústaðir eiga stakar íbúðir. Um það bil helmingur íbúða félagsins eru stakar íbúðir sem dreifast víðs vegar um borgina. Því er greitt í húsfélög í þeim eignum og kaupa þau í flestum tilfellum þjónustu sjálf af birgjum vegna viðhalds á sameign allra íbúa. Í fjölbýlishúsum sem Félagsbústaðir eiga að fullu eru ekki starfrækt húsfélög heldur sjá starfsmenn Félagsbústaða um allt viðhald.

Almennir birgjar eru birgjar á almennum markaði sem Félagsbústaðir kaupa vöru og þjónustu af. Þau viðskipti eru að stærstum hluta tengd reglubundnu viðhaldi og stórframkvæmdum á fasteignum félagsins. Viðskipti almennra birgja við Félagsbústaði voru skoðuð nánar.

Tafla 9. Skipting og fjöldi almennra birgja, húsfélaga og annarra á árinu 2010.

Tegund birgja	Fjöldi	Fjárhæð (í þús. kr.)
Almennir birgjar	249	1.159.711
Húsfélög	875	211.276
Aðrir	30	27.534

⁵⁹ Leitað var eftir lyklum 5000–5996 á öllum kostnaðarstöðum.

⁶⁰ S.s. opinberir aðilar, félagasamtök.

Almennir birgjar Félagsbústaða

Unnin var greining á umfangi viðskipta almennra birgja við fyrirtækið. Tafla 10⁶¹ sýnir þá birgja sem mest viðskipti hafa átt við Félagsbústaði á undanförunum árum. Þeir birgjar sem hafa verið í mestum viðskipum hafa sinnt viðhaldi og framkvæmdum á eignum Félagsbústaða.

Tafla 10. Heildarvelta stærstu birgja árin 2008–2011 (í þús. kr.)

Viðsk.m. nr.	Almennir birgjar	Þjónustuflokkur	2008	2009	2010	2011	Samtals
1234	Trésmiðjan Jari ehf	Trésmíði	206.987	163.055	133.593	208.709	712.343
1300	Skjólverk ehf	Trésmíði	119.648	103.989	146.293	196.348	566.278
1186	S.Ó.S. Lagnir ehf	Pípulögn	116.368	141.151	141.058	123.888	522.465
4297	G.M. Einarsson slf	Múrverk og flísalögn	-	-	88.797	129.180	217.977
3410	G.M.Einarsson ehf.	Múrverk og flísalögn	85.102	92.179	9.706	-	186.987
1218	Dúkarinn Óli Már ehf	Veggfóðrun, dúkalögn	56.587	58.023	47.695	43.273	205.578
4236	Íslenskir aðalverktakar hf	Trésmíði	140	138.589	43.150	1.300	183.179
2300	Rafsvið sf	Raflögn	30.721	40.347	40.020	55.615	166.702
1228	Málningarb. Þorkels ehf	Málun	21.678	43.417	44.581	52.623	162.299
1105	Vátryggingafélag Íslands hf	Tryggingar	23.496	60.235	54.193	-	137.924
3276	Karl Þórðarson, málaram.	Málun	40.367	30.283	14.977	11.598	97.225
1319	A.P. Málun ehf.	Málun	32.578	25.105	14.822	20.215	92.721
4174	Alefli ehf,byggingaverkt.	Trésmíði	-	85.481	-	1.751	87.232
2996	Gólf og vegglist ehf	Veggfóðrun, dúkalögn	24.268	22.275	18.038	17.931	82.511
3170	Sigurður Guðjónsson ehf	Raflögn	25.409	23.385	19.876	-	68.669
1694	Vatnsboginn sf	Pípulögn	18.608	16.751	11.752	12.019	59.130
3194	eXtra lagnir ehf	Pípulögn	20.300	18.197	8.316	6.400	53.213
1581	Gluggasmiðja	Trésmíði	-	-	23.078	22.305	45.384
1011	Húsalagnir ehf	Pípulögn	14.596	9.249	10.048	11.466	45.359
3467	Arkþing ehf	Þjónusta sérfræðinga	24.748	12.423	830	62	38.063
1084	Þjórghildur Sigurðardóttir	Ræsting - vinna	9.343	11.545	9.101	3.395	33.385
4388	Sigurður Guðjónsson slf	Raflögn	-	-	-	19.881	19.881
Samtals viðskipti stærstu birgja (í þús. kr.)			870.944	1.095.678	879.924	937.959	3.784.504
Aðrir (í þús. kr.)			346.927	258.380	279.788	320.429	1.205.524
Samtals (í þús. kr.)			1.217.871	1.354.058	1.159.711	1.258.388	4.990.028
Hlutfall viðskipta stærstu birgja			72%	81%	76%	75%	76%

Í töflu 10⁶² má sjá umfang viðskipta stærstu birgja Félagsbústaða á árunum 2008–2011. Eins og sjá má eru viðskipti við þá flesta mikil á þeim árum sem skoðuð voru, en stærstu birgjarnir eru með 72–81% allra viðskipta almennra birgja við félagið.

Sömu birgjarnir skipta með sér stórum hluta viðskipta á þeim árum sem skoðuð voru. Á árinu 2010 skiptir G.M. Einarsson hf. um félagaform og verður samlagsfélag.⁶³ Skjólverk ehf. og Trésmiðjan Jari ehf. skipta með sér stærstum hluta innkaupa Félagsbústaða vegna trésmíði. Undir dálknum „Þjónustuflokkur“ er tilgreindur sá þjónustuflokkur sem meginstarfsemi viðkomandi birgja fellur undir. Athyglisvert er að bera nöfn í töflu saman við verktakalista þann sem Félagsbústaðir hafa komið sér upp yfir verktaka sem þeir segjast leita til vegna lítilla og meðalstórra verka, sjá umfjöllun í kafla 9.3. Tólf af þeim tuttugu aðilum sem eru á verktakalistanum eru á yfirlitinu um stærstu verktaka Félagsbústaða. Af þessu má draga þá ályktun að í miklum mæli vinni sömu aðilar verkin, hvort sem um er að ræða lítill/meðalstór viðskipti eða stórfamkvæmdir.

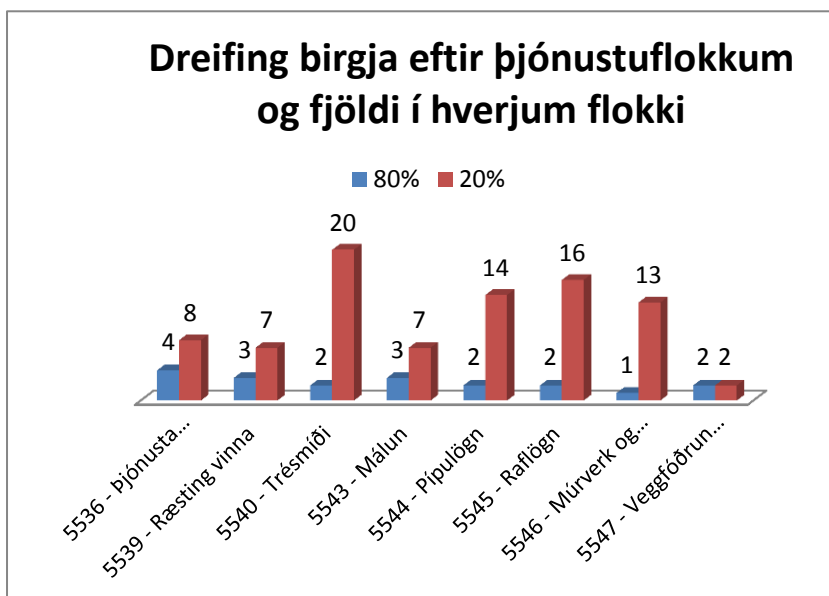
Dreifing birgja eftir eðli viðskipta eða þjónustuflokkum

Á mynd 12 og töflu 11 má sjá hversu margir birgjar í hverjum þjónustuflokki á árinu 2010 skipta með sér 80% (eða stærri hluta ef svo ber undir) viðskiptanna. Í flokkunum trésmíði, pípulögn, raflögn, múrverki og veggfóðrun skiptast þessi ríflega 80% heildarviðskiptanna á árinu 2010 á aðeins 1–2 birgja. Af þeim 106 birgjum sem eiga viðskipti í þessum þjónustuflokkum skipta 19 birgjar með sér ríflega 80% viðskiptanna. Myndin byggir á töflu 11.

⁶¹ Allir gjaldalyklar (lyklar 5000–5999) og allir kostnaðarstaðir á árunum 2008–2011.

⁶² Lyklar 5000–5999. Allir kostnaðarstaðir á árunum 2008–2011.

⁶³ G.M. Einarsson slf. er skráð í Þjóðskrá sem Hmóar slf.



Mynd 12. Greining á dreifingu birgja eftir helstu þjónustuflokkum Félagsbústaða.

Tafla 11 sýnir dreifingu birgja í átta helstu þjónustuflokkum er viðkoma verkkaupum Félagsbústaða. Af 249 almennum birgjum með viðskipti á árinu 2010 (sbr. töflu 11) eru 106 birgjar með viðskipti vegna viðhalds og framkvæmda í eignum Félagsbústaða á árinu. Greiningin sýnir að fáir birgjar eru að baki ríflega 80% viðskiptanna.

Á töflu 10 mátti sjá að umfang viðskipta birgja og þjónustupátta er mjög svipuð á tímabilinu 2008–2011. Gera má ráð fyrir að árið 2010 sé nokkuð lýsandi fyrir umfang og dreifingu viðskipta þeirra birgja sem vinna að viðhaldsverkum fyrir Félagsbústaði á þessu tímabili.

Tafla 11. Dreifing og fjöldi birgja eftir þjónustuflokkum.

Helstu flokkar þjónustukaupa	80%	20%	Samtals
5536 - Þjónusta sérfræðinga	4	8	12
5539 - Ræsting vinna	3	7	10
5540 - Trésmíði	2	20	22
5543 - Málun	3	7	10
5544 - Pípulögn	2	14	16
5545 - Raflögn	2	16	18
5546 - Múrverk og flísalögn	1	13	14
5547 - Veggfóðrun og dúkalögn	2	2	4
Samtals	19	87	106

Ályktun: Dreifing viðskipta getur að mati Innri endurskoðunar ekki talist eðlileg sem m.a. má ráða af því að aðeins 19 af 106 viðhaldsbirgjum skiptu með sér 80% allra viðskipta vegna verkkaupa og aðeins 1–2 birgjar voru með 80% eða meira af viðskiptum í flokkunum trésmíði, pípulögn, raflögn, múrverk og veggfóðrun.

Verkkaup — Aðkeypt þjónusta iðnaðarmanna og sérfræðinga

Tafla 12. Helstu þjónustuflokkar verkkaupa á árunum 2008-2011 (í þús. kr.).⁶⁴

Lyklar	Flokkar þjónustukaupa	Árið 2008	Árið 2009	Árið 2010	Árið 2011	Samtals	%
5540	Trésmíði	188.708	231.720	179.473	210.378	810.279	36,2%
5543	Málun	97.563	95.622	60.339	62.580	316.103	14,1%
5546	Múrverk og flísalögn	68.436	69.243	63.570	89.538	290.787	13,0%
5544	Pípulögn	71.152	62.962	64.645	57.448	256.206	11,5%
5545	Raflögn	45.500	39.776	31.466	37.410	154.151	6,9%
5536	Þjónusta sérfræðinga	68.239	45.074	19.626	19.763	152.701	6,8%
5547	Veggfóðrun, dúkalögn	35.803	28.919	26.532	22.587	113.841	5,1%
5539	Ræsting - vinna	13.366	21.495	18.596	13.047	66.504	3,0%
5538	Sorphreinsun	11.155	9.944	9.541	11.791	42.431	1,9%
5530	Garðyrkja, þökulögn	1.012	2.293	5.432	4.191	12.928	0,6%
5548	Malbikun og hellulögn	433	471	4.379	2.420	7.703	0,3%
5534	Eldvarnir	532	2.913	1.148	1.136	5.729	0,3%
5541	Járnsníði	160	31	1.957	2.682	4.830	0,2%
5542	Blikksníði	558	280	1.073	69	1.979	0,1%
	Samtals	602.614	610.743	487.775	535.040	2.236.172	100%
	Önnur aðkeypt þjónusta	80.707	84.831	98.067	71.168	334.774	
	Vörukaup	421.854	545.027	412.739	512.809	1.892.430	
	Samtals	1.105.176	1.240.602	998.581	1.119.017	4.463.376	

Hér er til skoðunar kostnaður vegna verkkaupa. Einnig eru vörukaup á hverju tímabili sýnd ósundurliðuð í einni tölu. Á töflu 12⁶⁵ má sjá stærstu flokka þjónustukaupa á kostnaðarstað 4 (kostnaður vegna fasteigna) á árunum 2008–2011. Um er að ræða sömu flokkun og á mynd 12, nema að þar eru aðeins sýndir stærstu flokkarnir. Hafa þarf í huga að á verkkaupalykla í fjárhagsbókhaldi Félagsbústaða er aðeins færður vinnuliður viðkomandi verktaka og sýnir taflan að ofan ekki heildarmyndina af raunverulegum kostnaði vegna ofangreindra verkkaupa/þjónustubátta. Reikningar birgjanna eru sundurliðaðir í vinnu og efni og fleira og bókaðir á ýmsa gjaldalykla.⁶⁶ Með því að skoða töflu 10 hér að framan má hins vegar nálgast raunverulegt umfang viðskipta í hverjum þjónustubætti því að hún sýnir heildarviðskipti við hvern birgja á alla kostnaðarstaði óháð eðli kostnaðarins. Birgjarnir sinna flestir einum þjónustubætti.

Sem fyrr sagði er tilgangur þessar umfjöllunar að draga upp mynd af umfangi og samsetningu viðskipta Félagsbústaða við birgja sem vinna að viðhaldsverkefnum fyrir félagið.

Í næsta kafla verður þessi umfjöllun sett í samhengi við stöðu og skyldur Félagsbústaða sem opinbers aðila í skilningi laga um opinber innkaup.

⁶⁴Á lykla 5530–5548 eru bókuð verkkaup. Gerð var fyrirspurn á lykla 5220–5617 sem eru skilgreindir viðhaldslyklar í fjárhagsbókhaldi Félagsbústaða á kostnaðarstað 4 og skoðuð skipting verkkaupa og vörukaupa.

⁶⁵Á ofangreinda lykla er aðeins bókaður vinnuliðurinn (ekki efni). Allar fjárhæðir eru án vsk.

⁶⁶Þetta er ekki gert með sambærilegum hætti hjá borgarbókhaldi en þar væri t.d. reikningur fyrir málun með efni bókaður í heild sinni á „Verkkaup-Málun“. Stæði því þar að fullu sá kostnaður sem farið hefði í málun, bæði vinna og efni. Hjá Félagsbústöðum er vinnuliðurinn færður á „Verkkaup-Málun“ og málningin á „Vörukaup-Málning“.

9 INNKAUP

9.1 Innkaupaumhverfi Félagsbústaða

Þegar fjallað er um innkaupaumhverfi Félagsbústaða er mikilvægt að skoða stöðu fyrirtækisins í því laga- og regluumhverfi sem gildir um innkaup hjá Reykjavíkurborg. Í ljósi þess að um er að ræða hlutafélag í eigu opinbers aðila sem flokkast ekki undir stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga var talin þörf á að skýra stöðu Félagsbústaða gagnvart lögum um opinber innkaup.

Óskað var álits borgarlögmans á því hvort Félagsbústaðir hf. séu opinber aðili í skilningi laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og hvaða þýðingu það hefði ef svo væri. Minnisblað skrifstofu borgarlögmans í heild fylgir með í viðauka 13.9. Hér verður fjallað um innihald minnisblaðsins og þýðingu þessa fyrir innkaup Félagsbústaða.

Túlkun borgarlögmans er á þá leið að Félagsbústaðir teljist aðrir opinberir aðilar⁶⁷ í skilningi innkaupalaga. Þetta þýðir að félagið þarf að taka tillit til ákvæða hinna ýmsu þátta innkaupalaga varðandi skyldur annarra opinberra aðila, en lög um opinber innkaup skiptast í fjóra þætti. Verður nú rakið efni minnisblaðs skrifstofu borgarlögmans í meginráttum.

Fyrsti þátturinn hefur að geyma almenn ákvæði, m.a. um orðskýringar, gildissvið og jafnræði fyrirtækja. Ákvæði fyrsta þátta laganna gilda fyrir Félagsbústaði. Þær reglur sem þar koma fram eiga við öll opinber innkaup, þ. á m. innkaup Félagsbústaða hf., án tillits til fjárhæðar, fyrirkomulags og tilgangs eins og segir í minnisblaðinu. Af því leiðir að við innkaup opinberra aðila, þ. á m. Félagsbústaða, ber aðilum að tryggja að innkaup grundvallist af jafnræði og gagnsæi þótt þau innkaup nái ekki viðmiðunarfjárhæðum. Í 4. gr. er fjallað um að lögin taki til skriflegra samninga sem hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu í skilningi laganna. Þó að munnlegir samningar séu jafngildir skriflegum í íslenskum rétti verður að teljast eðlilegt að skriflegir samningar séu ávallt gerðir þegar opinberir aðilar eigi í hlut.

Annar þáttur laganna fjallar um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES. Ákvæði þessa þátta taka ekki til innkaupa sveitarfélaga, stofnana þeirra, né annarra opinberra aðila s.s. Félagsbústaða hf. undir viðmiðunarfjárhæðum EES. Í þessu sambandi er rétt að benda á að óheimilt er að skipta upp verkefnum beinlínis í þeim tilgangi að sneiða hjá lögum um opinber innkaup, sbr. 4. mgr. 23. gr. Í lögunum er kveðið á um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um opinber innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES. Þessi skylda hvílir ekki á öðrum opinberum aðilum, s.s. Félagsbústöðum. Hins vegar beri að hafa í huga ólögfestar reglur stjórnýsluréttar og grunnreglur EES-samningsins varðandi innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum. Er hér einkum átt við reglur er lúta að jafnræði, gagnsæi og málefnalegum sjónarmiðum við innkaup.

Við veitingu opinberra samninga þarf að huga að jafnræðisreglu Evrópuréttar. Jafnræðisreglan felur í sér skyldu til gagnsæis. Í þeirri reglu felst að auglýsa skuli með einhverjum þeim hætti sem nægir til þess að opna markaðinn fyrir samkeppni og svo að tryggt sé að ferlið sé með öllu hlutlaust. Evrópudómstóllinn hefur staðfest að þeir kaupendur, opinberir aðilar þ. á m. Félagsbústaðir, sem standa að gerð samninga en falla ekki sem slíkir undir reglur útboðstilskipana, verða að virða grunnreglur Evrópusambandsins á meðan þeir samningar sem um ræðir hafa tengsl við innri markað þess.

Þriðji þáttur laga um opinber innkaup fjallar um innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum EES. Innkaup sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra opinberra aðila eru ekki undanskilin þessum þætti laganna

⁶⁷ Þrír flokkar aðila falla undir reglur um opinber innkaup: ríkið og stofnanir þess, sveitarfélög og stofnanir þeirra, aðrir opinberir aðilar.

og tekur hann því til innkaupa Félagsbústaða. Þessar viðmiðunarfjárhæðir (án vsk.) eru nú skv. reglugerð nr. 229/2010 eftirfarandi:

- | | |
|---------------------|-----------------|
| ▪ Vörusamningar | 25.862.000 kr. |
| ▪ Þjónustusamningar | 25.862.000 kr. |
| ▪ Verksamningar | 649.230.000 kr. |

Fjórdi þáttur laga um opinber innkaup inniheldur ákvæði um stjórnsýslu, meðferð kærumála, skaðabætur o.fl. Þessi þáttur tekur til allra samninga sem falla undir gildissvið laganna þ.m.t. samninga Félagsbústaða.

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar

Óskað var eftir því við borgarlögmann að hann fjallaði einnig um það hvort og að hve miklu leyti Félagsbústaðir kynnu að vera bundnir af innkaupareglum Reykjavíkurborgar. Gildissvið reglnanna miðast við borgarsjóð og stofnanir hans en ekki B-hluta félög í eigu borgarinnar. Borgarráð hefur hins vegar ítrekað beint þeim tilmælum til félaga í sinni eigu þ.m.t. Félagsbústaða, að þau setji sér innkaupareglur. Síðast var slíkum tilmælum beint til stjórnar Félagsbústaða þann 21. janúar 2011.

Við yfirferð Innri endurskoðunar á fundargerðum Félagsbústaða fannst engin bókun um að innkaupareglur hefðu verið lagðar fyrir stjórn Félagsbústaða til samþykkis, né heldur fundargerð sem sýndi formlega tekna ákvörðun um að innkaupareglur Reykjavíkurborgar giltu fyrir innkaup Félagsbústaða. Hins vegar lá fyrir svohljóðandi bókun stjórnar frá 12. júní 2009: „Stjórnin samþykkti að framvegis yrðu stærri framkvæmdir auglýstar með opnu útboði“. Enn fremur lá fyrir svar framkvæmdastjóra Félagsbústaða til skrifstofu borgarstjóra dags. 20. maí 2010 þar sem fram kom að: „Félagsbústaðir myndu framvegis leitast við að samræma verklag við útboð á vegum félagsins gildandi reglum borgarinnar með því að hafa slík útboð opin.“ Á stjórnendum Félagsbústaða mátti hins vegar skilja að þeir litu svo á að þeir hefðu samþykkt að fara að innkaupareglum borgarinnar hvað varðar reglur um útboð og vísuðu m.a. til svarbréfa sinna við nefndum tilmælum í því sambandi. Því þótti rétt að fá einnig álit borgarlögmanns á því hvort túlka mætti framangreint orðalag stjórnar og framkvæmdastjóra í þá veru. Svo reyndist ekki vera. Niðurstaða borgarlögmanns er sú að þessi orð verði ekki túlkuð á annan hátt en þann „að framvegis verði leitast við að útboð Félagsbústaða verði almennt opin en ekki lokað“ eins og segir í minnisblaðinu.

Markmið og aðferðir Félagsbústaða varðandi innkaup

Meðal þeirra gagna sem Innri endurskoðun hefur fengið hjá Félagsbústöðum er skjal merkt framkvæmdadeild sem ber yfirskriftina „Innkaup Félagsbústaða“ (sjá viðauka 13.6). Í þessu skjali koma fram markmið og aðferðir Félagsbústaða við innkaup.

Í kafla um markmið kemur m.a. fram að;

- Félagsbústaðir leggi áherslu á skipulögð, hagkvæm og vistvæn innkaup.
- Þess sé sérstaklega gætt að fylgt sé almennum kröfum um góða viðskiptahætti, gegnsæi og jafnræði.
- Megináhersla sé lögð á verð, gæði og öryggi þeirrar þjónustu sem Félagsbústaðir þurfa á að halda.

Í kaflanum aðferðir kemur m.a. fram að megináðferðir við innkaup séu:

- Beinir samningar.
- Verðkannanir.
- Útboð.

Með beinum samningum er vísað til þess eins og segir í skjalinu *Innkaup Félagsbústaða* að „með tímanum hefur myndast ákveðinn kjarni (verktaka) sem uppfyllir kröfur Félagsbústaða um verð, gæði og öryggi“.

Engar fjárhæðir koma fram í þessu skjali sem viðmið um við hvaða fjárhæðamörk sé heimilt að beita beinum samningum, eða gera skuli verðkönnun eða beita útboðum. Því má fremur líta á þetta sem innkaupastefnu en innkaupareglur. Jafnframt eru engin ákvæði um samningsferli og ákvörðunarvald framkvæmdastjóra um töku tilboða og hvenær aðkoma stjórnar teljist nauðsynleg.

9.2 Innkaupaaðferðir v/viðhalds og endurnýjunar fasteigna

Félagsbústaðir eiga og reka um 2.200 íbúðir í Reykjavík. Um helmingur íbúðanna er í húsnæði þar sem heilu húsasamstæðurnar eru alfarið í eigu félagsins. Sem dæmi má nefna Skúlagötu 64–80 og Meistaravelli 19–29. Hinn helmingur íbúðanna eru stakar íbúðir sem dreifast víðs vegar um borgina. Framkvæmdadeild Félagsbústaða hefur umsjón með almennu viðhaldi allra íbúðanna. Þegar um er að ræða stakar íbúðir í fjölbýli eru ákvarðanir um sameiginlegar framkvæmdir eigenda vegna endurbóta teknar á húsfundum og bera Félagsbústaðir þá sinn hluta af kostnaði í þeim framkvæmdum eins og hver annar eigandi (greiðir framkvæmdagjald til húsfélags skv. reikningi). Þegar um er að ræða húsnæði sem er alfarið í eigu Félagsbústaða sér félagið, eðli málsins samkvæmt, bæði um almennt viðhald og þær framkvæmdir sem nauðsynlegar eru til þess að viðhalda verðgildi eignanna og halda þeim í góðu ástandi.

Viðhaldi Félagsbústaða má í grófum dráttum skipta upp í;

- *Reglubundið viðhald* sem er vegna almenns viðhalds íbúða og vegna lagfæringa sem gera þarf á íbúðum þegar leigjendaskipti verða.
- *Meiriháttar viðhald og/eða endurbætur fasteigna*⁶⁸.

Reglubundið viðhald

Almennu reglubundnu viðhaldi er sinnt bæði af starfsmönnum Félagsbústaða og af hópi sérvalinna verktaka. Ekki hefur verið auglýst eftir aðilum til þess að sinna þessum verkefnum heldur er stuðst við verktakalista (sjá viðauka 13.7) sem Félagsbústaðir hafa valið út frá reynslu en einnig eftir ábendingum frá tæknimönnum og verkfræðistofum. Þessir aðilar vinna oftast á tímakaupi samkvæmt munnlegum samningi við þá.

Meiriháttar viðhald og stórfamkvæmdir/endurbætur fasteigna

Samkvæmt upplýsingum Félagsbústaða eru meðalstór verk unnin af verktökum þeirra af fyrrgreindum verktakalista. Oft sé heildarkostnaður vegna þessara verka undir 3–5 milljónum króna sem skiptist á milli nokkurra verktaka.

Samkvæmt upplýsingum Félagsbústaða beita þeir ávallt verðkönnunum til að leita tilboða ef ákveðið verk fer yfir 10–20 milljónir króna. Þá sé leitað til nokkurra aðila og fengin tilboð og síðan gerður samningur um lægsta verð. Verðfyrirspurnir séu stundum unnar af starfsmönnum Félagsbústaða og stundum af verkfræðistofum. Á heimasíðu félagsins kemur eftirfarandi fram: „Standsetning íbúða er oftast í höndum verktaka. Gjarnan er samið við sömu aðila aftur og aftur, en stærri verk eru boðin út. Með stærri verkum er átt við verk upp á a.m.k. 10 milljónir króna.“⁶⁹

Í viðtölum kom fram að Félagsbústaðir telja gildi útboða ofmetið. Þau eigi sjaldnast við hjá fyrirtækinu. Það sýni bæði þeirra eigin reynsla og reynsla nágrannabjóða. Yfirleitt væru þeir með 3–5 verktaka í hverri iðngrein á lista hjá sér sem leitað væri tilboða hjá og oftast væri samið um tímakaup við þá en ekki greidd ákveðin fjárhæð fyrir verkið. Þessir samningar eru oftast munnlegir. Þegar leitað væri tilboða út fyrir hinn venjubundna hóp væru þeirra verð borin saman við verð þeirra verktaka sem vinna reglulega fyrir þá á hverjum tíma. Ekki hefur verið auglýst eftir verktökum, en verktakar hafa stundum hringt til að bjóða fram vinnu sína. Núorðið berist sjaldan fyrirspurnir frá verktökum um verk.

Í viðtölum kom einnig fram að stjórn Félagsbústaða hefði beint því til stjórnenda félagsins að fara eftir innkaupareglum Reykjavíkurborgar og að þeir telji sig vera að vinna í anda reglnanna. Í fundargerð stjórnar er að finna bókun um að útboð verði opin í samræmi við reglur borgarinnar þar um, sbr. bókun stjórnar frá 12. júní 2009: „Stjórnin samþykkti að framvegis yrðu stærri framkvæmdir auglýstar með opnu útboði“.

Sem fyrr sagði hafa Félagsbústaðir sett sér markmið um áhersluþætti í innkaupum og lýst í grófum dráttum innkaupaaðferðum sínum, sbr. viðauka 13.6, án þess þó að viðmið um fjárhæðamörk o.fl.

⁶⁸ Að mestu eignfærður kostnaður.

⁶⁹ www.felagsbustadir.is/?PageID=606, sótt 11.11.2011.

komi fram. Ákveðið var að meta framkvæmd innkaupa með því að velja nýlegar framkvæmdir til nánari skoðunar og greiningar.

9.3 Skoðun á fyrirkomulagi og framkvæmd innkaupa

Undirbúningur

Undirbúningur skoðunar fólst m.a. í því að tegundalyklar voru skoðaðir og jafnframt var leitað upplýsinga úr lánardrottnabókhalði (skoðun birgja). Tekin voru saman yfirlit yfir viðskipti stærstu birgja sbr. töflu 10 í kafla 8.2 og skoðað í hvaða verkum þessir birgjar voru að vinna. Einnig var tekið saman yfirlit um heildarfjárhæðir viðhalds og endurnýjunarkostnaðar á hverja eign miðað við skilgreinda bókhaldslykla á tímabilinu 2009–2011. Á grundvelli þessara upplýsinga voru valdar eignir til nánari skoðunar.

Fyrirspurn til Félagsbústaða

Til þess að sannreyna fyrirkomulag innkaupa var Félagsbústöðum send fyrirspurn (sjá viðauka 13.1) þar sem óskað var upplýsinga og gagna um innkaup vegna fjögurra eigna⁷⁰ á tímabilinu 2009–2011. Valdar voru eignir þar sem kostnaðarumfang sýndi að um stórframkvæmdir var að ræða og framkvæmdir náðu yfir umrætt þriggja ára tímabil. Óskað var eftir að gerð væri grein fyrir innkaupum vegna tilgreindra eigna og hvaða innkaupaaðferðum hafi verið beitt. Beðið var m.a. um sundurliðun niður á lykla og eignanúmer og hvernig skiptingin væri milli stórframkvæmda og almenns viðhalds. Enn fremur var beðið um afrit allra samninga er gerðir hafi verið vegna viðskiptanna. Í viðauka 13.2 verður fjallað um niðurstöður greiningar Innri endurskoðunar á gögnum og svörum Félagsbústaða við fyrirspurninni.

Hvað á að meta?

Í umfjöllun um svör Félagsbústaða við fyrirspurn og meðfylgjandi gögn verður leitast við að varpa nánari ljósi á verklag Félagsbústaða við innkaup og meta fylgni við lög og reglur m.a. með hliðsjón af umfangi þeirra. Þannig verður leitast við að meta hvort innkaup grundvallist af jafnræði og gagnsæi þótt þau innkaup nái ekki viðmiðunarfjárhæðum sbr. túlkun borgarlögmans um skyldur Félagsbústaða sem *annars opinbers aðila*. Enn fremur verður leitast við að meta hvort tegund og umfang innkaupa hafi verið af þeirri gráðu að eðlilegt mætti teljast að þau ættu að vera byggð á samningi e.t.v. að undangengnu útboði eða verðkönnun af hálfu Félagsbústaða. Jafnframt nýtast svörin og meðfylgjandi gögn við mat á virkni innra eftirlits en um það verður fjallað í 10. kafla.

Eins og rakið var hér að framan eiga ákvæði laga um opinber innkaup við um innkaup Félagsbústaða þ.e. ákvæði önnur en ákvæði annars þáttar laganna sem fjallar um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES. Fyrsti þáttur laga um opinber innkaup hefur að geyma almenn ákvæði, þar á meðal um orðskýringar, gildissvið og jafnræði fyrirtækja: „Þessar reglur eiga við um öll opinber innkaup, þ. á m. innkaup Félagsbústaða hf., án tillits til fjárhæðar, fyrirkomulags og tilgangs. Af þessu leiðir að við innkaup opinberra aðila, þ. á m. innkaup Félagsbústaða hf., þó þau nái ekki viðmiðunarfjárhæðum ber aðilum að tryggja að þau innkaup grundvallist af jafnræði og gagnsæi“⁷¹.

Hér á eftir er samantekt á helstu niðurstöðum skoðunar Innri endurskoðunar á gögnum og svörum Félagsbústaða vegna innkaupa tengdum tilgreindum framkvæmdum. Farið er yfir skiptingu kostnaðar skv. svörum Félagsbústaða, innkaupaaðferðir, hvernig staðið er að vali á verktökum og samningsgerð.

⁷⁰ Eignirnar Norðurbrún 1, Meistaravellir 19–29, Skúlagata 64–80 og Furugerði 1.

⁷¹ Úr minnisblaði borgarlögmans dags 3. mars 2012.

9.4 Samantekt helstu niðurstöðna skoðunar

Félagsbústaðir sendu gögn ásamt greinargerð dags. 10. febrúar 2012 sem svar við fyrirspurn Innri endurskoðunar. Yfirlit yfir móttækin gögn fylgir í viðauka 13.8. Hér eru dregin saman meginatriði sem voru útkoma skoðunar gagna fyrir hverja eign fyrir sig. Nánari yfirferð á svörum og gögnum Félagsbústaða er að finna í viðauka 13.2 þar sem svör Félagsbústaða varðandi eignirnar Norðurbrún 1, Meistaravelli 19–29, Skúlagötu 64–80 og Furugerði 1 verða rakin nánar.

Tafla 13. Samantekt á helstu niðurstöðum skoðunar Innri endurskoðunar á gögnum og svörum Félagsbústaða vegna innkaupa tengdum framkvæmdum við tilgreindar eignir.

Kostnaður vegna framkvæmda- og viðhaldsverkefna 2009–2011

		Bókfærður kostnaður(í þús. kr.)					Skipting kostnaðar			
	2003–2007	2008	2009	2010	2011	Samtals	Stórfamkvæmdir	%	Almennt viðhald	%
Norðurbrún 1			43.646	22.675	19.310	85.631	75.866	89%	9.765	11%
Meistaravelli 19–29			13.048	251.698	527.911	792.657	653.618	82%	139.039	18%
Skúlagata 64– 80*	179.341	98.088	189.709	164.899	6.694	638.731	506.767	79%	131.964	21%
Furugerði 1			184.916	107.583	32.912	325.411	212.788	65%	112.623	35%
Samtals	179.341	98.088	431.319	546.855	586.827	1.842.430	1.449.039		393.391	

* Framkvæmdir við Skúlagötu spanna lengra tímabil - kostnaður 2003–2008 meðtalinn til að sýna heildarumfang framkvæmda

Í töflu 13 eru dregnar saman niðurstöður skoðunar hvað varðar fjárhæðir framkvæmda á því þriggja ára tímabili sem var til skoðunar. Samtals er þessi viðhalds- og framkvæmdakostnaður 1.842.414 þús. kr. sem skiptist þannig að 1.449.039 þús. kr. eru vegna stórfamkvæmda⁷² og 393.391 þús. kr. eru vegna almenns viðhalds.

Taflan er unnin út frá upplýsingum sem lesa mátti úr svörum Félagsbústaða, en eins og ráða má af greiningu á svörum í viðauka 13.2 þurfti að leggja í allmikla vinnu í yfirferð þeirra gagna sem send voru sem svar við fyrirspurn okkar, auk þess sem skoða þurfti bókhaldið og bera upplýsingar þar saman við gögnin. Félagsbústaðir voru beðnir um sundurliðun fjárhæða í stórfamkvæmdir og almennt viðhald niður á lykla og eignir. Gögnin sem bárust voru bréf og undirgögn í tengslum við umsóknir Félagsbústaða til Íbúðalánasjóðs vegna lána út á viðkomandi framkvæmdir. Ekki fylgdi sérstök sundurliðun eins og sú sem taflan sýnir, en skv. munnlegum upplýsingum framkvæmdastjóra ber að líta svo á að sá kostnaður sem fram kemur í lánsúmsóknum til Íbúðalánasjóðs sé sá kostnaður sem vísar er til í fyrirspurninni sem stórfamkvæmda. Enn fremur sé almennt viðhald mismunur stórfamkvæmdanna og bókfærðs kostnaðar á viðkomandi eign. Var við þetta miðað í úrvinnslu.

Í viðauka 13.2 er farið ítarlegar yfir niðurstöður skoðunar á gögnum og svörum Félagsbústaða varðandi ofangreindar eignir fyrir hverja eign fyrir sig og m.a. kemur þar fram hvernig staðið er að vali á verktökum, hvort gerðar hafi verið verðfyrirspurnir og þá hvaða, hvort framkvæmdirnar eða hluti þeirra hafi verið boðnar út og hvaða samningar liggi fyrir varðandi framkvæmdirnar.

Val á verktökum: Almennt var þannig staðið að vali á verktökum að leitað var til verktaka á lista Félagsbústaða og aðilar valdir sem forsvarsmenn fyrirtækisins telja sig hafa góða reynslu af og unnið hafa fyrir Félagsbústaði á undanförunum árum. Um er að ræða mestmegnis sömu aðila sem leitað er til ár eftir ár og skoðun Innri endurskoðunar sýndi að þessir aðilar vinna bæði í stórum og smáum verkum Félagsbústaða.

Verðkannanir: Í svari Félagsbústaða komu litlar upplýsingar fram um verðkannanir, þ.e. hvaða verðkannanir hafi verið gerðar og hvernig að þeim væri staðið. Varðandi Norðurbrún kom fram í svari að leitað hafi verið tilboða í nokkra efnisþætti en ekki útskýrt hvernig að því var staðið. Varðandi Meistaravelli kom fram að gerðar hafi verið þrjár verðkannanir, tvær þeirra voru gerðar af Verkbjónustu Hjalta sf. sem er umsjónaraðili verksins og sú þriðja var gerð af Skjólverki ehf., sem er stór verktaki hjá Félagsbústöðum en við Skjólverk ehf. liggja ekki fyrir neindir skriflegir samningar.

⁷² Samkvæmt upplýsingum í umsóknum Félagsbústaða til Íbúðalánasjóðs um framkvæmdakostnað.

Útboð: Yfirleitt voru framkvæmdirnar ekki boðnar út. Undantekning er Furugerði sem var lokað útboð og nokkrir verkþættir, samtals að fjárhæð 57 milljónum króna, voru boðnir út vegna Meistaravalla. Eins og taflan sýnir er heildarframkvæmdakostnaður fyrir Meistaravelli um 654 milljónir. Sá hluti framkvæmdakostnaðar Meistaravalla sem ekki var boðinn út nemur því um 597 milljónum.

Samningar: Fáir samningar fylgdu gögnum frá Félagsbústöðum, en um þá var sérstaklega beðið. Í samtali við framkvæmdastjóra kom fram að ástæðan væri sú að flestir samningar væru munnlegir en ekki skriflegir.⁷³ Þeir samningar sem bárust voru vegna þeirra verkhluta sem boðnir voru út vegna framkvæmda að Meistaravöllum.

Niðurstöður skoðunar:

1. Fylgni við lög og reglur varðandi innkaup.
2. Er skýrt innan hvaða regluramma Félagsbústaðir starfa?

Sú staðreynd að Félagsbústaðir teljist vera opinber aðili í skilningi laga um opinber innkaup þýðir að gera verður ríkari kröfur til stjórnenda og stjórnar fyrirtækisins en gerðar eru til sambærilega aðila hlutafélaga sem ekki heyra undir lög um opinber innkaup. Eins og áður hefur komið fram gilda tilgreind ákvæði laga um opinber innkaup um innkaup Félagsbústaða. Fyrsti þáttur laga um opinber innkaup hefur að geyma almenn ákvæði, þar á meðal um orðskýringar, gildissvið og jafnræði fyrirtækja: *Þessar reglur eiga við um öll opinber innkaup, þ. á m. innkaup Félagsbústaða hf., án tillits til fjárhæðar, fyrirkomulags og tilgangs. Af þessu leiðir að við innkaup opinberra aðila, þ. á m. innkaup Félagsbústaða hf., þó þau nái ekki viðmiðunarfjárhæðum ber aðilum að tryggja að þau innkaup grundvallist af jafnræði og gagnsæi.*⁷⁴

1. Fylgni við lög og reglur varðandi innkaup

Vandséð er hvernig Félagsbústaðir uppfylla ákvæði 14. gr. laga um opinber innkaup um jafnræði og gagnsæi við opinber innkaup. Ákvæðið felur í sér skyldu til gagnsæis og í þeirri reglu felst að auglýsa skuli eftir áhugasömum aðilum með einhverjum þeim hætti sem nægir til að opna markaðinn fyrir samkeppni. Innkaupaferli ganga almennt út á að veita öllum sem áhuga hafa sömu vitneskju um fyrirhuguð verkefni á sama tíma og að þeir aðilar geti fyrir fram gert sér gein fyrir því hvaða möguleika þeir eiga á að hljóta samning. Miðað við þá framkvæmd innkaupa sem lýst hefur verið er sú ekki raunin.

- Endurnýjunarframkvæmdir virðast ekki skilgreindar í upphafi sem heildarverk/framkvæmd, heldur verkþáttar.
- Ekki er auglýst eftir verktökum sem vilja geta unnið í verkum fyrir Félagsbústaði. Fámennur hópur hefur möguleika á að fá úthlutað verkefnum. Sömu aðilar vinna í stóru verkunum og í þeim litlu og skipt er við sömu aðila ár eftir ár.
- Flestir samningar eru munnlegir og þar af leiðandi ógagnsæir, auk þess sem ekki er hægt að sanna efni þeirra eftir á, fari eitthvað úrskeiðis við verkið. Sönnunarbyrðin liggur hjá verkkaupa þegar búið er að taka við þjónustunni.
- Misferlisáhætta virðist vera fyrir hendi. Þetta lítur þannig út þar sem ekki er auglýst eftir verktökum, skipt er að mestu við fámennan hóp verktaka og dæmi eru um að verktakar á tímakaupi samkvæmt munnlegum samningum geri verðfyrirspurnir fyrir Félagsbústaði.
- Ekki er samkeppni um verk sem þýðir að ómögulegt er að færa sönnur á það hvort hagkvæmustu verð hafi fengist.
- Samkvæmt 78. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 og reglugerð nr. 229/2010 skulu Félagsbústaðir bjóða út verksamninga sem eru að fjárhagslegu verðmæti yfir 649 milljón króna án vsk. Miðað við umfang framkvæmda að Meistaravöllum er það verk alveg á jaðrinum miðað við tilgreindar viðmiðunarfjárhæðir sem reglugerðin

⁷³ Í athugasemdum Félagsbústaða kemur fram að framkvæmdastjóri telur að hér fari eitthvað á milli mála. Nánar verður fjallað um þetta álitaefni í yfirliti yfir athugasemdir Félagsbústaða aftast í þessum kafla.

⁷⁴ Úr minnisblaði borgarlögmans dags 3. mars 2012.

setur.⁷⁵ Væntanlega hefur verið ákveðið að fara í framkvæmdir að Meistaravöllum í gildistíð eldri reglugerðar og þá hefði átt að gera heildarkostnaðaráætlun fyrir allt verkið og meta útboðsskyldu út frá eldri viðmiðunarfjárhæð sem var 449 mkr. Hins vegar er til þess að líta að e.t.v. hefur umfang framkvæmda orðið meira en í upphafi var ráð fyrir gert.⁷⁶

2. Er skýrt innan hvaða regluramma Félagsbústaðir starfa?

- Ekki er skýrt innan hvaða regluramma Félagsbústaðir starfa varðandi innkaup. Engar fjárhæðir koma fram í skjalinu „Innkaup Félagsbústaða“ (sjá viðauka 13.6) sem viðmið um við hvaða fjárhæðamörk sé heimilt að beita beinum samningum, hvenær gera skuli verðkönnun eða beita útboðum. Því má fremur líta á þetta sem innkaupastefnu en innkaupareglur. Á heimasíðu félagsins er raunar að finna staðhæfingu þess efnis að öll verk yfir 10 mkr. séu boðin út. Ljóst er að þau verk sem skoðuð voru í þessari úttekt hafa fæst fylgt þeirri reglu.
- Félagsbústaðir hafa ekki farið að tilmælum eiganda um að setja sér innkaupareglur⁷⁷ í anda innkaupareglna Reykjavíkurborgar.
- Félagsbústaðir fela verkfræði- og arkitektastofum að undirbúa stórframkvæmdir án þess að sjáanlegt sé að undirliggjandi markmið sé að verkin verði boðin út. Á þann hátt er framkvæmt þvert á eigin stefnu, ef marka má það sem fram kemur á heimasíðu um að verk yfir a.m.k. 10 mkr. eigi að bjóða út.

Ályktun: Vinnubrögð við innkaup eru ekki nægilega vönduð. Með vísan til minnisblaðs borgarlögmans verður að telja áamælisvert að ekki séu að stærstum hluta gerðir skriflegir samningar vegna innkaupa af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir. Þó að Félagsbústaðir heyri ekki undir innkaupareglur borgarinnar hefur þeim tilmælum ítrekað verið beint til þeirra að þeir setji sér eigin innkaupareglur. Ekki hefur verið við því brugðist með fullnægjandi hætti. Félagsbústaðir geta ekki sýnt fram á hagkvæmni innkaupa sinna þar sem í fæstum tilfellum er hægt að bera þau verð sem þeir fá saman við mismunandi tilboð og sjaldnast eru verk boðin út.

Athugasemdir Félagsbústaða

Félagsbústaðir hafa sett fram athugasemdir við þennan kafla sem Innri endurskoðun er ósammála og tekur því ekki tillit til í skýrslunni. Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginefni þessara athugasemda Félagsbústaða ásamt svörum Innri endurskoðunar.⁷⁸ Niðurstöður úttektar sem Félagsbústaðir setja fram andmæli við eru skálettraðar.

Fylgni við lög og reglur:

- 1 Endurnýjunarframkvæmdir virðast ekki skilgreindar í upphafi sem heildarverk /framkvæmd, heldur verkþátar.

Félagsbústaðir segjast ávallt gera áætlanir um stærri verk áður en í þau er ráðist. Þetta komi m.a. fram í framkvæmdaáætlun hvers árs. Fram kemur að ekki hafi verið ákveðið í upphafi að endurnýja alla lengjuna að Skúlagötu 64–80, heldur byrja á einum stigagangi í tilraunaskyni. Á Meistaravöllum hafi vinnuferli verið svipað. Loks benda þeir á að það hafi flækt mjög allar framkvæmdir við þessi hús að flytja hafi þurft alla íbúa á brott og búslóðir þeirra á meðan á framkvæmdum stóð og aðeins það atriði eitt og sér hafi útilokað útboð.

Svar Innri endurskoðunar: Staðhæfing Innri endurskoðunar vísar fyrst og fremst til þess að samkvæmt skoðun á fjórum eignum sem gerð er grein fyrir í viðauka 13.2, eru verk í þremur af fjórum eignum sem skoðaðar voru ekki boðin út sem heild þrátt fyrir mikið umfang framkvæmda.

⁷⁵ Reglugerðin tók gildi 3. mars 2010, en fyrir þann tíma var viðmiðunarfjárhæðin fyrir verk kr. 449.490.000 án vsk. skv. þágildandi reglugerð nr. 807/2007.

⁷⁶ Í athugasemdum Félagsbústaða kemur fram að um tvö aðskilin verk á Meistaravöllum hafi verið að ræða, unnin hvort á eftir öðru.

⁷⁷ Til hliðsjónar má benda á að Malbikunarstöðin Höfði sem einnig er B-hluta félag setti sér innkaupareglur á sl. ári sem taka mið af þörfum fyrirtækisins en setja skýran ramma um innkaupaaðferðir fyrirtækisins.

⁷⁸ Þessi framsetning er í samræmi við IPPF-staðal 2410.

Heildarumfang stórframkvæmda að Meistaravöllum er 653 milljónir (sbr. töflu 13) en þar voru boðin út verk fyrir 57 milljónir. Framkvæmdir að Norðurbrún námu 76 milljónum en þar var ekkert boðið út. Heildarumfang framkvæmda að Skúlagötu var 506 milljónir og þar var ekkert boðið út⁷⁹. Skúlagata 64–80 er raunar dæmi um framkvæmdir sem ekki voru settar á framkvæmdaáætlun Félagsbústaða. Varðandi brottflutning íbúa lá það fyrir strax í upphafi að þess væri þörf og útilokar í sjálfu sér ekki útboð, en kallar á ákvæði í útboðsgögnum.

- 2 *Ekki er auglýst eftir verktökum sem vilja geta unnið í verkum fyrir Félagsbústaði. Fámennur hópur hefur möguleika á að fá úthlutað verkefnum. Sömu aðilar vinna í stóru verkunum og í þeim litlu og skipt er við sömu aðila ár eftir ár.*

Félagsbústaðir viðurkenna að ekki hafi verið auglýst sérstaklega eftir verktökum umfram það sem gerist þegar um útboð er að ræða en segja að til þeirra leiti ýmsir verktakar í verkefnaleit. Sé þeim vel tekið en fæstir þeirra hafi getað boðið ásætlanleg verð. Árlega vinni um 40–50 verktakar fyrir Félagsbústaði og á lista yfir stærstu birgja eru um 20 verktakar sem sé eðlilegur fjöldi miðað við starfsemi Félagsbústaða. Eðli máls samkvæmt vinni verktakar sem njóti trausts bæði við lítil og stór verk og við þá sé skipt ár eftir ár. Þetta sé að mati Félagsbústaða styrkur fyrir fyrirtækið, þ.e. að geta fyrirvaralaust leitað til verktaka sem uppfylla grunngildin þrjú; verð, gæði og öryggi þjónustu sem Félagsbústaðir leggja áherslu á.

Svar Innri endurskoðunar: Í skýrslu Innri endurskoðunar kemur fram að árið 2010 (sem er dæmigert ár) skiptu 19 birgjar af 106 viðhaldsbirgjum með sér 80% allra viðskipta vegna verkkaupa. Enn fremur er bent á þá staðreynd að í hverjum þjónustuflokki skipta örfáir birgjar með sér öllum viðskiptunum (sjá mynd 12). Þannig eru aðeins 1–2 birgjar með 80% eða meira af viðskiptum í flokkunum trésmíði, pípulögn, raflögn, múrverk og veggfóðrun. Greining sýndi enn fremur að sömu aðilar eru með mestu viðskiptin ár eftir ár eins og glögglega má sjá af töflu 10 á bls. 40 í skýrslunni. Þessi dreifing viðskipta getur að mati Innri endurskoðunar ekki talist eðlileg. Það getur heldur ekki talist eðlilegt að í umfangsmiklum viðhaldsverkefnum hjá fyrirtæki í opinberri eigu séu verk ekki auglýst með opinberum hætti samkvæmt fyrir fram skilgreindu ferli og þannig tryggt að raunveruleg samkeppni á milli hæfra aðila eigi sér stað.

- 3 *Flestir samningar eru munnlegir og þar af leiðandi ógagnsæir, auk þess sem ekki er hægt að sanna efni þeirra eftir á, fari eitthvað úrskaiðis við verkið. Sönnunarbyrðin liggur hjá verkkaupa þegar búið er að taka við þjónustunni.*

Í andsvari Félagsbústaða kemur m.a. eftirfarandi fram: „Þetta er alrangt. Um alla tímavinnutaxta eru gerðir sérstakir samningar og allir slíkir taxtar eru bókaðir sérstaklega hjá Félagsbústöðum og liggja fyrir mörg ár aftur í tímann og eru staðfestir í bókhaldi Félagsbústaða þegar reikningar eru greiddir. Ekki er um neina munnlega samninga að ræða. Í hinum hefðbundnu viðhaldsverkum eru sendar út sérstakar verkbeiðnir til þeirra sem falið er að vinna verkin. Vinnuliður reikninga byggir þá á þeim launatöxtum sem samið hefur verið um og í gildi eru á hverjum tíma. [...] Því er hér með harðlega mótmælt að þessir samningar séu á einhvern hátt ógagnsæir eða erfitt að sanna efni þeirra eftir á, þvert á móti. Allt liggur þetta fyrir skráð hjá Félagsbústöðum og fer ekki milli mála hvaða taxtar eru í gildi hjá hverjum verktaka. Varðandi sönnunarbyrði er hér öllu snúið á haus. Verkkaupi, þ.e. Félagsbústaðir, hefur að sjálfsögðu öll ráð í hendi varðandi þóknun fyrir veitta þjónustu. Komi inn reikningur sem verkkaupi telur ekki í samræmi við gert samkomulag fæst hann ekki greiddur og sönnunarbyrðin hvílir að sjálfsögðu á verktakanum. Sá sem heldur um budduna er ávallt í sterkri stöðu ef upp kemur ágreiningur“.

Svar Innri endurskoðunar: Leggjja verður áherslu á að samningur kemst á með gagnsæjum hætti þegar verkið er auglýst með opinberum hætti, valforsendur eru öllum ljósar fyrir fram, tilboð eru öll opnuð á sama tíma og tilboð er valið á grundvelli hinna fyrir fram gefnu valforsendna. Með slíku fyrirkomulagi, hvort sem það er í formi eiginlegs formlegs útboðs eða öðru ferli, geta bjóðendur á markaði séð að raunveruleg samkeppni milli hæfra aðila á sér stað.

⁷⁹ Skv. athugasemdam framkvæmdastjóra þá var ytra byrði Skúlagötu 64–80 boðið út árið 2004 en engin gögn hafa verið lögð fram til staðfestingar (s.s. tilboð, samningar þar sem m.a. fjárhæðir kæmu fram.)

Af þeim gögnum sem Félagsbústaðir afhentu var ekki hægt að ráða að í gildi væru skriflegir samningar á milli Félagsbústaða og þeirra verktaka sem fengu greitt fyrir unnin verk. Í andsvari Félagsbústaða er vitnað til **sérstakra samninga** sem gerðir séu. Óskað var eftir að þeir sérstöku samningar væru lagðir fram og í kjölfarið bærust viðbótargögn ásamt skýringum. Framlögð gögn eru eyðublöð sem bera yfirskriftina „Minnisblað“ og undirfyrirsögnin er „Varðar tímagjald v/samþykktar og greiðslu reikninga“ (sjá viðauka 13.5). Á þessi minnisblöð eru áritaðar upplýsingar um tímakaup verktaka og frá hvaða tíma tímakaupið gildi með undirskrift forstöðumanns framkvæmdasviðs Félagsbústaða. Athygli vekur að minnisblöðin eru einhliða undirrituð af forstöðumanni framkvæmdasviðs Félagsbústaða en ekki af þeim sem „samið er við“. Í skýringum Félagsbústaða með þessum viðbótargögnum kemur fram að „Minnisblöðin eru skrifleg staðfesting (skráning) á umræðum og samningum sem átt hafa sér stað milli Félagsbústaða hf. og hinna ýmsu verktaka. Endanleg staðfesting þessara samninga felst svo í framlögðum reikningum í samræmi við efni þeirra sem allir liggja frammi í bókhaldi Félagsbústaða.“

Framlögð gögn og skýringar benda ekki til að skriflegur samningur hafi legið fyrir áður en hafist var handa um verkin. Um er að ræða minnisblað forstöðumannsins um að því er virðist niðurstöður munnlegs samkomulags/samnings um tímakaup viðkomandi verktaka. Það hefur ekki þýðingu að Félagsbústaðir staðfesti reikninga í bókhaldi sínu þegar skoðað er með hvaða hætti samningur komst á milli aðila. Líta verður svo á að þegar reikningur er samþykktur og greiddur af Félagsbústöðum að um sé að ræða samþykki sem veitt er eftir á, á grundvelli munnlegs samkomulags sbr. lýsingu Félagsbústaða sjálfra hér að framan.

- 4 *Misferlisáhætta virðist vera fyrir hendi. Þetta lítur þannig út þar sem ekki er auglýst eftir verktökum, skipt er að mestu við fámennan hóp verktaka og dæmi eru um að verktakar á tímakaupi samkvæmt munnlegum samningum geri verðfyrirspurnir fyrir Félagsbústaði.*

Félagsbústaðir vísa til andsvara við staðhæfingu nr. 2.

Svar Innri endurskoðunar: Ekkert í svörum Félagsbústaða hrekur þessa staðhæfingu.

- 5 *Ekki er samkeppni um verk sem þýðir að ómögulegt er að færa sönnur á það hvort hagkvæmustu verð hafi fengist.*

Í andsvari Félagsbústaða segir að það sé rangt að ekki sé samkeppni um verk. Öll verk séu boðin út sem að þeirra mati sé hægt að bjóða út. Algenzt sé að verktakar innan sama fagsviðs keppi innbyrðis og þá um fast verð fyrir ákveðið verk, og nefndir eru málaraar sem dæmi. Það geti verið snúið mál að færa sönnur á hvort hagstæðast verð hafi fengist á ákveðnu verki og útboð tryggi ekki að það sé hægt því að auk verðs þurfi að skoða gæði og öryggi þjónustunnar. Vísa að auki til andsvara við fyrri liði.

Svar Innri endurskoðunar: Innri endurskoðun er ósammála því mati Félagsbústaða að ekki sé hægt að bjóða út meira en gert er. Málið snýst m.a. um að verk af tiltekinni stærð séu auglýst með opinberum hætti, valforsendur séu ljósar og öll tilboð opnuð á sama tíma. Með þeim hætti eigi sér stað raunveruleg samkeppni á markaði á milli hæfra aðila. Hvort sem valin eru opin eða lokuð útboð er ekkert sem hindrar Félagsbústaði í að viðhalda tilgreindum grunngildum sínum um verð, gæði og öryggi þjónustunnar. Í tilfelli lokaðra útboða þarf að tryggja hæfi verktaka áður en þeim er heimiluð þátttaka. Ef útboð er opið má framkvæma hæfnismat áður en lægsta tilboði er tekið.

Reglurammi:

- 1 *Ekki er skýrt innan hvaða regluramma Félagsbústaðir starfa varðandi innkaup. Engar fjárhæðir koma fram í skjalinu „Innkaup Félagsbústaða“ (sjá viðauka 13.6) sem viðmið um við hvaða fjárhæðamörk sé heimilt að beita beinum samningum, hvenær gera skuli verðkönnun eða beita útboðum. Því má fremur líta á þetta sem innkaupastefnu en innkaupareglur. Á heimasíðu félagsins er raunar að finna staðhæfingu þess efnis að öll verk yfir a.m.k. 10 mkr. séu boðin út. Ljóst er að þau verk sem skoðuð voru í þessari úttekt hafa fæst fylgt þeirri reglu.*

Í andsvari Félagsbústaða kemur fram að þeir hafi mótað sér innkaupastefnu og að þeirra mati sé ljóst innan hvaða ramma fyrirtækið starfar. Sú stefna byggir ekki á fastbundnum reglum eins og t.d. Malbikunarstöðin Höfði hefur sett sér, enda sé um gjörólíka starfsemi að ræða.

Svar Innri endurskoðunar: B-hluta fyrirtæki Reykjavíkurborgar stunda öll ólíka starfsemi. Það eru einmitt rökin fyrir því að þau móti hvert fyrir sig eigin innkaupareglur sem taki þó mið af innkaupareglum og innkaupastefnu borgarinnar.

- 2 *Félagsbústaðir hafa ekki farið að tilmælum eiganda um að setja sér innkaupareglur⁸⁰ í anda innkaupareglna Reykjavíkurborgar.*

Félagsbústaðir telja þetta alrangt og að innkaupastefna fyrirtækisins sé vissulega í anda innkaupareglna Reykjavíkurborgar.

Svar Innri endurskoðunar: Svo virðist sem Félagsbústaðir geri ekki greinarmun á innkaupastefnu og innkaupareglum en á þessu tvennu er grundvallarmunur. Stefna vísar veginn almennt, en reglur skýra nánar framkvæmd og setja töluleg viðmið.

- 3 *Félagsbústaðir fela verkfræði- og arkitektastofum að undirbúa stórframkvæmdir án þess að sjáanlegt sé að undirliggjandi markmið sé að verkin verði boðin út. Á þann hátt er framkvæmt þvert á eigin stefnu, ef marka má það sem fram kemur á heimasíðu um að verk yfir a.m.k. 10 mkr. eigi að bjóða út.*

Félagsbústaðir telja þetta ekki rétt. Þegar verkfræði- og arkitektastofum sé falið að undirbúa stærri verk á hefðbundinn hátt (teikningar, útboðsgögn o.þ.h.) sé það ævinlega í þeim tilgangi að bjóða verk út. Fjöldmörg dæmi eru um þetta á undanförunum árum: Furugerði 1, Aðalland 8, Norðurbrún 1, Kleppsvegur 90, Unufell 44–46, Jórufell 2–12 o.s.frv. Einnig sé leitað liðsinnis hjá slíkum aðilum um ýmsar tæknilegar úrlausnir sem upp kunna að koma í verkum sem unnin eru á annan hátt en hefðbundin útboð.

Svar Innri endurskoðunar: Sú framkvæmd sem lýst er í kafla 9.3 í skýrslu og niðurstöður skoðunar á innkaupum vegna fjögurra eigna á 3ja ára tímabili, benda ekki til að það sé undirliggjandi markmið að verkin verði boðin út. Viðhorf stjórnenda skv. samtölum virðast enn fremur þau að útboð henti Félagsbústöðum yfirleitt ekki. Tölurnar tala líka sínu máli. Miðað við þær eignir sem skoðun náði til var um 20% heildarkostnaðar vegna framkvæmda boðinn út. Skoðunin sýndi enn fremur að því fer fjarri að verk yfir a.m.k. 10 milljónum séu almennt boðin út.

Auk framangreindra athugasemda settu Félagsbústaðir fram ýmsar almennar hugleiðingar sem ekki er hægt að tengja umfjöllun í kaflanum á beinan hátt. Lutu þær bæði að aðferðafræði Félagsbústaða við að sinna viðhaldi og kostum og göllum útboða fyrir Félagsbústaði. Af athugasemdunum mátti ráða að þeir telji að í umfjöllun Innri endurskoðunar felist oftrú á ágæti útboða án tillits til aðstæðna og viðfangsefna. Þessu er til að svara að í kaflanum er fyrst og fremst leitast við að varpa ljósi á aðferðir Félagsbústaða við innkaup og meta fylgni við lög og reglur. Byggt er á meginreglum um gagnsæi, jafnræði og samkeppni sem opinberum aðilum ber að tileinka sér við samningagerð um framkvæmdir. Áhersla var lögð á að skoða með hvaða hætti staðið er að meiriháttar viðhalds- og endurnýjunarframkvæmdum, þar sem miklir fjármunir liggja undir.

9.5 Hvað er hæfilegur viðhaldskostnaður?

Félagsbústaðir hafa notað mælikvarðann *viðhaldskostnaður í hlutfalli af fasteignamati* sem viðmið og á heimasíðu Félagsbústaða er tekið fram að er gert ráð fyrir árlegu viðhaldi íbúða sem nemur um 2,25% af fasteignamati.⁸¹ Til að meta hvort viðhaldskostnaður Félagsbústaða sé hæfilegur var

⁸⁰ Til hliðsjónar má benda á að Malbikunarstöðin Höfði sem einnig er B-hluta félag setti sér innkaupareglur á sl. ári sem taka mið af þörfum fyrirtækisins en setja skýran ramma um innkaupaaðferðir fyrirtækisins.

⁸¹ Árlegur viðhaldskostnaður samkvæmt framkvæmdadeild Félagsbústaða, <http://felagsbustadir.is/?PageID=606>.

ákveðið að bera hann saman við viðhaldskostnað annarra fasteignaeigenda. Fyrir samanburð er þörf á að skilgreina hugtakið viðhald og það sem fellur undir þennan kostnaðarflokk. Skilgreining sem notast er við hér er kostnaður sem þörf er á til að viðhalda notkunargildi og verðmæti fasteignar. Undir viðhald fellur meðal annars málun, steypuviðgerðir og klæðing, endurnýjun glugga, viðhald lyftu, endurnýjun rafkerfa, lagnaendurnýjanir og viðgerðir, þakviðgerðir, innréttingar og endurnýjun gólfefna. Ending og viðhaldsþörf er mismunandi eftir byggingarhlutum, byggingarefnum og aldri bygginga en er einnig háð fyrra viðhaldi. Lélegt eða rangt viðhald getur haft áhrif á endingu byggingar þannig að endurbyggingar sé þörf fyrir en ella.

Virði fasteignar

Upplýsingar um hvernig fasteignaeigendur ákvarða viðhaldskostnað eru að litlu leyti aðgengilegar. Niðurstaða skoðunar er sú að algengt er að viðhaldskostnaður sé metinn sem hlutfall af virði fasteignar. Hlutfallið er mismunandi en matsaðferð á virði fasteignar er það líka, sjá Tafla 14. Félagsbústaðir nota fasteignamat sem mat á virði eigna. Fasteignaskrá Þjóðskrár skilgreinir fasteignamat eftirfarandi: „Fasteignamat er gangverð, umreiknað til staðgreiðslu, sem ætla má að eignin hefði haft í kaupum og solum í febrúarmánuði, miðað við heimila og mögulega nýtingu fasteignarinnar á hverjum tíma.“

Tafla 14. Viðhaldskostnaður sem hlutfall af virði fasteigna.

	Áætlað hlutfall	Virði fasteignar er metið með
Félagsbústaðir	2,25%	fasteignamati
Norðurlönd ⁸²	1-5%	nýbyggingarkostnaði
Framkvæmda- og eignasvið Reykjavíkurborgar	1,5%	stofnkostnaði
Íbúðalánasjóður	2,20% ⁸³	kostnaðarverði eða söluverði
Reikningsskil og fjárhagsáætlanir sveitarfélaga	2%	stofnverði
M.S.-verkefni í Viðskiptafræðideild	0,5%-4%	brunabótamati

Viðhaldskostnaðarhlutfall samanburðaraðila

Viðhaldsþörf bygginga eykst með aldri þeirra og því lengra, sem líður á líftíma bygginga eykst kostnaður viðhalds og þar með hlutfall kostnaðar af fasteignamati. Í Tafla 14 kemur fram hvað samanburðaraðilar áætla í viðhaldskostnað, bilið er 0,5%–5%, þar sem neðri mörkin gilda fyrir nýtt íbúðarhúsnæði (0,5%–1%) í einkaeign en efri mörk fyrir opinberar byggingar (5%). Fyrir nýbyggingar er við hæfi að meta viðhaldskostnaðinn 0,5%–1% af virði en fyrir 45 ára gamalt hús er hann nær 2,5%–3,3%.⁸⁴

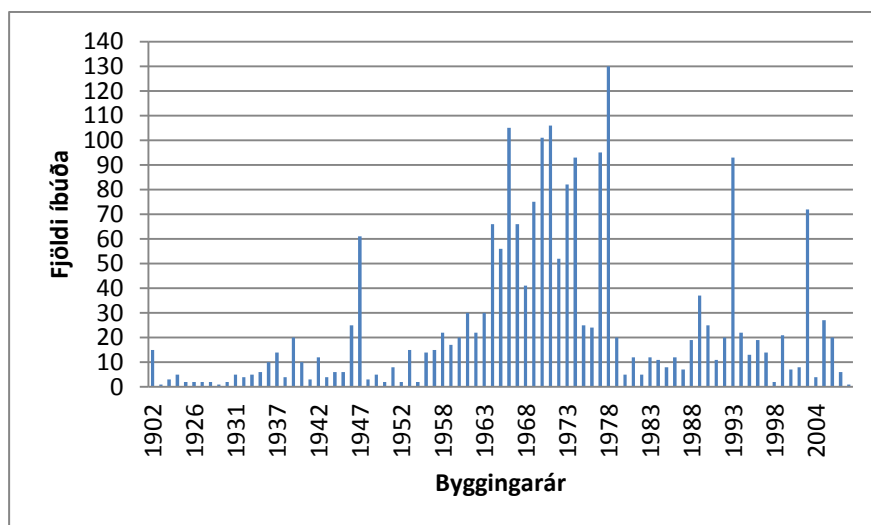
Eignir Félagsbústaða eru íbúðir sem gefur til kynna lágt viðhaldskostnaðarhlutfall en þar sem þær eru leiguíbúðir má áætla að hlutfallið sé hærra en fyrir íbúðarhúsnæði í einkaeigu. Meðalaldur íbúða Félagsbústaða er 40 ár og aðeins 138 eru byggðar á síðustu árum. Mynd 13 sýnir fjölda íbúða á hvert byggingarár Félagsbústaða. Því lengra sem líður frá byggingu fasteignar má gera ráð fyrir að viðhaldskostnaður aukist.

⁸² Benedikt Jónasson og Björn Marteinnsson. Húsin í landinu aldur þeirra og ástand. <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/260577/> og Greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981.

⁸³ Íbúðalánasjóður. 2012. Samræmdar reglur Íbúðalánasjóðs um útreikning húsaleigu

⁸⁴ Páll Árnason. Verðmat íbúðarhúsnæðis. M.S.-ritgerð. Háskóli Íslands. Júní 2010.

Mynd 13. Byggingarár íbúða Félagsbústaða samkvæmt Þjóðskrá Íslands.



Viðhaldskostnaðarhlutfall Félagsbústaða

Í ársuppgjöri Félagsbústaða⁸⁵ kemur fram að viðhaldskostnaður í hlutfalli af fasteignamati eigna sé 1,5%–2,0%. Hlutfallið er reiknað út frá gjaldfærðum viðhaldskostnaði og fasteignamati, sjá nánar í töflu 15.

Tafla 15. Yfirlit yfir viðhaldskostnað Félagsbústaða 2005–2010.⁸⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gjaldfærður viðhaldskostnaður (m.kr)	377	401	484	608	674	565
Eignfærður og gjaldfærður viðhaldskostnaður (m.kr.)	528	533	830	1.209	1.316	1.088
Gjaldfærður viðhaldskostnaður í % af fasteignamati eigna ⁷⁴	1,7%	1,5%	1,5%	1,8%	2,0%	1,7%

Á heimasíðu Félagsbústaða er tekið fram að í áætlunum fyrirtækisins er gert ráð fyrir árlegu viðhaldi íbúða sem nemur um 2,25% af fasteignamati. Að sögn framkvæmdastjóra er markmiðið gamalt eða frá 2003 þegar félagið var að glíma við fortíðarvanda vegna ófullnægjandi viðhalds fyrir tíma Félagsbústaða. Frá árinu 2005 hafa Félagsbústaðir verið undir 2,25% markmiði sínu. Eignfærður viðhaldskostnaður er settur fram í töflu til upplýsinga, en hann er ekki tekin með við útreikning viðhaldsprósentu Félagsbústaða.

Viðmið viðhaldshlutfalls Félagsbústaða er nánast það sama og hlutfall Íbúðalánasjóðs sem er 2,20%. Viðhaldshlutfallið er reiknað út frá virði fasteigna deilt með viðhaldskostnaði. Hjá Íbúðalánasjóði er virði fasteigna metið sem kostnaðarverð framreiknað með vísitölu neysluverðs en fyrir Félagsbústaði er fasteignamat sett sem virði og framreiknað með vísitölu neysluverðs. Þar sem ekki er miðað við sömu forsendur er óviðeigandi að bera saman viðhaldskostnað, við hæfi er að skoða útreiknaðan viðhaldskostnað fyrir sambærilegar fasteignir. Viðhaldspörf ræðst af byggingarefnum, aldri bygginga og notkunarflokki bygginga. Þær upplýsingar eru ekki aðgengilegar fyrir samanburðaraðila.

⁸⁵ Ársuppgjör Félagsbústaða fyrir 2005–2010 ásamt áætlun 2011 og 2012.

Ábending: Ekki er raunhæft að meta hvort viðhaldskostnaður Félagsbústaða sé við hæfi með því að skoða hann eingöngu í hlutfalli við fasteignamat. Gera þyrfti verkfræðilega úttekt á viðhaldskostnaði Félagsbústaða ef meta ætti hvort hann sé við hæfi.

Athugasemdir Félagsbústaða

Félagsbústaðir hafa sett fram athugasemdir við þennan kafla sem Innri endurskoðun er ósammála og tekur því ekki tillit til í skýrslunni. Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginefni þessara athugasemda Félagsbústaða ásamt svörum Innri endurskoðunar.⁸⁶

Félagsbústaðir gera athugasemd við þá ályktun Innri endurskoðunar að ekki sé við hæfi að viðhaldshlutfall Félagsbústaða sé borið saman við hlutfall tilgreindra samanburðaraðila. Máli sínu til stuðning lögðu Félagsbústaðir fram gögn um stofnverð 24 fasteigna sem í öllum tilvikum reynist hærra en fasteignamat. Þetta þýðir að viðhaldshlutfallið hjá Félagsbústöðum reiknast lægra en hlutfall samanburðaraðila í skýrslu Innri endurskoðunar.

Svar Innri endurskoðunar: Rétt er að fyrir tilgreindar eignir er stofnverðið hærra en fasteignamat. Hins vegar er ekki unnt að fallast á það með Félagsbústöðum að þetta geti átt við um allar 2.114 fasteignir Félagsbústaða. Bent er á að allar þessar 24 eignir voru keyptar fyrir fáum árum, eða á árunum 2000–2007. Almennt gildir að því lengra sem líður frá kaupum því minni munur sé á milli stofnverðs og fasteignamats. Því má leiða líkur að því að fasteignamat sé hærra en stofnverð fyrir eldra húsnæði. Að auki er úrtak Félagsbústaða mjög lítið (1%) og því varhugavert að draga af því miklar ályktanir.

⁸⁶ Þessi framsetning er í samræmi við IPPF-staðal 2410.

10 BÓKHALD, INNRA VERKLAG OG EFTIRLIT

Markmið skoðunar var að meta virkni innra eftirlits með bókhaldi Félagsbústaða í þeim tilgangi að benda á leiðir til úrbóta ef þörf krefði. Könnuð var virkni eftirlitsaðgerða í bókhaldi Félagsbústaða í þeim tilgangi að meta hvort hæfileg trygging væri fyrir því að innra eftirlit væri virkt.

Dæmi um fyrirbyggjandi eftirlit eru gagnsæ uppbygging bókhalds, skjalfesting verklagsreglna og verklýsinga, staðfestingar færslna með uppáskrift stjórnenda, og aðgreining starfa. Dæmi um uppgötvandi eftirlit eru afstemmingar, kannanir á færslum í bókhaldskerfi og greiningarvinna hvers konar. Nauðsynlegt er að beita báðum tegundum eftirlits en frá gæðasjónarmiði ætti áherslan að vera mest á fyrirbyggjandi aðgerðir.

Áhersla var lögð á að skoða innkaup og hversu aðgengilegar upplýsingar um sundurliðun innkaupa væru í bókhaldinu. Farið var m.a. yfir uppbyggingu bókhalds, skilgreiningu á bókhaldslyklum, utanumhald viðhaldskostnaðar, samkvæmni í merkingum í bókhaldinu og skoðaðar ýmsar færslur og fylgiskjöl valdra gjaldaliða. Sérstakri skýrslu um ábendingar varðandi innra eftirlit verður skilað til framkvæmdastjóra og stjórnar Félagsbústaða.

Bókhaldslíkan myndar grunninn að bókhaldinu og allri úrvinnslu á fjárhagslegum upplýsingum. Mikilvægt er að skipuleggja það vel til þess að auðvelt sé að lesa út úr bókhaldinu þær upplýsingar sem fyrirtækið þarf á að halda í rekstri sínum. Félagsbústaðir nota Agresso-bókhaldskerfið. Skilgreining bókhaldslykla og notkun vídda (s.s. kostnaðarstaðir, verkefni og verkþættir) í bókhaldi stjórnar því hvernig upplýsingar úr bókhaldinu birtast.

Að mati Innri endurskoðunar liggja mikil tækifæri í því fyrir Félagsbústaði að nýta betur möguleika bókhaldskerfisins til utanumhalds og sundurliðunar á viðhaldskostnaði.

Núverandi staða er sú að ekki er hægt með einfaldri fyrirspurn í bókhaldskerfið að sjá kostnað sundurliðaðan niður á einstök verk eða eignir, né eftir tegund verka/verkþætti í bókhaldinu, þar sem færslur fá ekki sérmerkingu eftir því hvað um ræðir; stórframkvæmdir, reglubundið viðhald, milliflutninga eða standsetningu keyptra íbúða er að ræða svo að dæmi séu tekin um upplýsingar sem gagnlegt væri að geta lesið beint út úr bókhaldinu.

Við bókun kostnaðar á rekstri fasteigna eru notaðir ákveðnir gjaldalyklar og í flestum tilfellum er sundurliðað niður á fasteign. Sundurliðun á lykla sýnir einungis eðli kostnaðar (vinna, vörukaup, akstur o.s.frv.) en sýnir ekki hvernig þessi kostnaður skiptist t.d. í reglubundið viðhald, standsetning íbúða v/milliflutninga, standsetning v/nýrra íbúða, endurbætur eða meiriháttar viðhald o.s.frv. Til þess að fá slíka skiptingu þarf að flytja upplýsingar úr bókhaldinu yfir í gagnagrunn og vinna slíkar upplýsingar þar t.d. með því að skoða eignanúmer⁸⁷, heiti eignar, texta færslna, tímabil/framkvæmdatíma verks, allt eftir því hvað um ræðir.

Ábending: Möguleika Agresso-bókhaldskerfis mætti nýta betur. Mælt er með því að unnin verði þarfagreining varðandi þær upplýsingar sem æskilegt er að hægt sé að keyra út úr bókhaldinu án þess að þurfa að fara í sértækar aðgerðir.⁸⁸ Í framhaldi af því verði metið hvaða breytingar þurfi að gera á uppsetningu bókhaldslykla og með hvaða hætti best henti að sýna tekjur og gjöld niður á víddir í bókhaldinu.

⁸⁷ Eignanúmer geta verið margs konar, s.s. númer fyrir stigagang, sameiginlegt fyrir húsalengju, fastanúmer pr. íbúð.

⁸⁸ Flytja upplýsingar yfir í önnur kerfi og vinna úr þeim þar.

11 EIGENDASTEFNA

Í árlegu mati sínu á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar hefur Innri endurskoðun ítrekað bent á að þörf sé á skýrari stefnu borgaryfirvalda gagnvart B-hluta fyrirtækjum í eigu borgarinnar. Hin pólitíska stefnumótun gagnvart viðkomandi félagi þarf að birtast í eigendastefnu; eigendur leggi hinar breiðu línur, sem komi fram í eigendastefnu og stjórnarmönnum beri að fara eftir í stefnumótunarvinnu. Tilgangur eigendastefnu er að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun fyrirtækja sem opinber aðili á að helmingi eða meirihluta. Eigendastefna þarf m.a. að taka mið af félagsformi og tilgangi eignarhalds hvers fyrirtækis. Jafnframt þarf að skilgreina með hvaða hætti borgaryfirvöld hyggjast sinna eigendahlutverki sínu og þar með talið eftirliti gagnvart öðrum B-hluta fyrirtækjum.⁸⁹ Formleg eigendastefna gagnvart Félagsbústöðum liggur ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg.

Eigendastefna þarf að geta tekið á a.m.k. eftirfarandi⁹⁰:

1. *Skilgreina helstu markmið eignarhaldsins.*
2. *Meginmarkmið. Setja fram meginstefnu (corporate policy) og skilgreina eftirlitshlutverk.*
3. *Skipulag eigendahlutverksins. Skilgreina ábyrgð og umboð hvers aðila og tengsl milli þeirra og/eða aðgreiningu starfa eða hlutverk hvers um sig, eigenda, stjórnar og framkvæmdastjóra.*
4. *Kröfur og viðmið í rekstri. Fjárhagsleg markmið og arðsemiskröfur gagnvart hverju félagi þurfa að vera skýrar og/eða greina frá því hvernig skuli fara með hagnað eða tap.*
5. *Eigendafundur. Skilgreina í hvaða tilvikum þarf að kalla eftir aukafundi eigenda og umboði þeirra, þar sem m.a. er fjallað um hvenær skuli leita til umboðs eigenda um mikilvægar fjárhagslegar ákvarðanir.*

Stefnumótun — verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

Þegar hugað er að stefnumótunarvinnu um fyrirkomulag framboðs félagslegs leiguhúsnæðis þurfa að liggja fyrir upplýsingar um heildaruppbyggingu húsnæðisstuðningskerfisins hér á landi, sérstaklega er varðar verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Aðkoma ríkisins að félagslegu húsnæðiskerfi er með ólíkum hætti. Ríkið hefur komið að uppbyggingu húsnæðis ýmissa félagasamtaka; samtaka aldraðra, fatlaðra og námsmanna með ýmsum hætti, m.a. í formi lánafyrirgreiðslna, og/eða þegar í einhverju tilvikum er um að ræða um beinan stuðning frá ríkinu.

Á vegum ríkisins hefur verið unnið að stefnumótun á húsnæðismarkaðnum. Í skýrslu velferðarráðuneytisins „Húsnæðisstefna — Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu“ er kom út 2011 segir: „Mótun húsnæðisstefnu er því mjög margþætt en þar ber fyrst að nefna velferðarþáttinn, í öðru lagi fjármögnunarþáttinn, í þriðja lagi uppbyggingar- og rekstrarþáttinn og í fjórða lagi skipulagsþáttinn. Taka þarf tillit til allra þessara þátta við mótun húsnæðisstefnu. Hver þáttur um sig myndar sitt eigið undirkerfi en þau þurfa engu að síður að ganga hvert inn í annað eins og tannhjól í vél. Hér þurfa skipulag og pólitískar ákvarðanir að skapa markaðslausnum ákveðna umgjörð en ekki öfugt.“⁹¹

Í þessari skýrslu ráðuneytisins er einnig fjallað um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og henni stillt upp með eftirfarandi hætti⁹²:

- Ríkið fjármagni almennan stuðning með húsnæðisbótum í stað vaxta- og húsaleigubóta.
- Ríkið sjái um að afla, greina og birta upplýsingar um húsnæðismarkaðinn með reglubundnum hætti.
- Ríkið stuðli að skilvirkum húsnæðislánamarkaði og veiti lán til að ná megi markmiðum um húsnæðisstefnu, meðal annars til sveitarfélaga.
- Ríkið geri húsnæðisáætlun sem nýtist sveitarfélögum við skipulagsgerð.
- Sveitarfélög tryggi húsnæðisöryggi á grunni laga um húsnæðismál og laga um félagsþjónustu og fjármagni sértækan stuðning með:

⁸⁹ Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar, apríl 2010. Bls. 10.

⁹⁰ Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögnum, Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, 2011. Bls. 21 og 22.

⁹¹ Velferðarráðuneytið. Húsnæðisstefna — Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu 2011. Bls. 7.

⁹² Sama heimild, bls. 19–20.

- a. Sérstökum húsnæðisbótum í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga.
- b. Fjárhagsaðstoð.
- c. Eignarhlut í almennum húsnæðisfélögum.
- d. Ívilnunum til húsnæðisfélaga
- e. Eigin húsnæði.

Töluvert hefur verið fjallað um fyrirkomulag húsnæðismála hjá Reykjavíkurborg á undanförunum misserum. Þegar fundargerðir borgarráðs eru skoðaðar má sjá nokkra umfjöllun um stefnumótun á sviði húsnæðismála í Reykjavík. Nýlega hefur verið sett fram skýrsla vinnuhóps á vegum borgarráðs „Stefnumótun vinnuhóps um húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar 2020“. Einnig hafa fulltrúar Reykjavíkurborgar tekið þátt í stefnumótunarmálinu á vegum Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er varðar m.a. samvinnu um úrræði félagslegs húsnæðis fyrir höfuðborgarsvæðið. Niðurstaða þessarar samvinnu birtist í lokaskýrslu hópsins „*Framkvæmdahópur SSH um félagslegt húsnæði*“. Í báðum þessum skýrslum er rætt um stöðu og hlutverk Félagsbústaða til lengri tíma, án þess þó að tekin sé afstaða til hlutverks félagsins.

Stefnumótun um fyrirkomulag félagslegs húsnæðis hefur nokkuð verið til umræðu hjá velferðarráði. Við yfirferð fundargerða Velferðarsviðs 2010–2012 sést að umfjöllun um stefnumótun snýr einna helst að ýmsum úrræðum fyrir mismunandi hópa. Töluvert er fjallað um húsnæðisúrræði fyrir eldri borgara, umræða er í tengslum við málefni fatlaðra, sérstök stefnumótun er varðar húsnæðisúrræði fyrir utangarðsfólk og svo mætti lengi telja. Eins og fram hefur komið er sveitarfélögum í raun í sjálfsvald sett hvort og hvernig þau standa að stuðningi við fyrirkomulag stuðnings á sviði húsnæðismála.

Stuðning við félagslegt húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar má í grófum dráttum greina í tvennt; annars vegar sem beina hlutfjárgreiðslu til Félagsbústaða sem ætlað er að styðja við uppbyggingu hagkvæms og varanlegs framboðs félagslegs leiguhúsnæðis. Hins vegar er stuðningur til einstaklinga í formi sérstakra húsaleigubóta sem er stuðningur við greiðslu leigu. Einstaklingur sem fær sérstakar húsaleigubætur getur þá annaðhvort sótt um húsnæði á vegum Félagsbústaða eða leigt húsnæði á almennum markaði.

Ályktun: Með fyrirkomulagi Reykjavíkurborgar um sérstakar húsaleigubætur er innbyggt svigrúm varðandi þróun á fyrirkomulagi húsnæðismála, er varða mögulega uppbyggingu stöðugs húsnæðisleigumarkaðar, hvort sem það er áfram hjá Félagsbústöðum eða á almennum markaði.

Vakin er athygli á því að ekki er til formleg skilgreining á hugtakinu „leiguhúsnæði á almennum markaði“. Fram hefur komið að einstaklingar sem leigja hjá félagasamtökum (utan Félagsbústaða) telja sig eiga rétt á sérstökum húsaleigubótum. Það er skilningur Velferðarsviðs að „líta svo á að húsnæði sem er í eigu félags- og líknarsamtaka og aðeins ætlað til leigu af ákveðnum hóp teljist ekki leiguhúsnæði á almennum markaði.“⁹³

Einnig er vakin athygli á því að mismunandi fyrirkomulag stuðnings hefur áhrif á kröfur og mögulega rétt ólíkra hópa til þessa. Sem dæmi getur sveitarfélag ákveðið hvort stuðningur við félagslegt húsnæðisúrræði eigi að vera í formi einstaklingsbundinna greiðslna eða beinnar niðurgreiðslu á íbúðir í eigu sveitarfélags. Ef eingöngu er farin sú leið að niðurgreiða íbúðir í eigu sveitarfélags þá kæmi varla til þess að aðili úr öðrum „kerfum“ (félagasamtökum) gæti haft forsendur til að óska eftir persónubundnum stuðningi. Upp hafa komið tilvik hjá Reykjavíkurborg þar sem einstaklingar sem búa í húsnæði sem falla ekki undir skilgreiningu borgarinnar á almennum markaði, hafa óskað eftir að fá sérstakar húsaleigubætur en ekki fengið. Hér er ekki verið að taka afstöðu til þess hvaða fyrirkomulag húsnæðisstuðnings eigi að vera hjá borginni, heldur er verið að benda á áhrif mismunandi fyrirkomulags á væntingar viðskiptavina borgarinnar. Í þessu samhengi þarf að skoða hvernig heildaruppbygging húsnæðisstuðningskerfisins er hjá ríki og sveitarfélagi til þess að gera sér grein fyrir fyrirkomulagi stuðnings sem ýmsir hópar hafa aðgengi að.

⁹³ Bréf Velferðarsviðs til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dagsett 23.02.2010.

Ályktun: Setja þarf stefnu borgarinnar í samhengi við stefnu ríkisins. Í stefnumörkun Reykjavíkurborgar varðandi stuðning við íbúa borgarinnar um húsnæðismál þarf greining borgarinnar að liggja fyrir með aðgengilegum hætti, um rétt og aðgengi mismunandi markhópa að húsnæðisstuðningi. Í þessu tilviki er m.a. verið að tala um aldraða og öryrkja.

Félagslegt leiguhúsnæði — flokkun framboðs húsnæðis hjá Reykjavíkurborg

Eins og fram hefur komið í þessari skýrslu er mikilvægt að greina á milli stjórnsýslu og reksturs húseigna. Mikilvægt er að huga að rétti einstaklings til að sjá fyrir sér og gera leigusamning um eigið húsnæði. Að auki verður að vera hægt að segja upp samningi við viðkomandi leigjanda, án þess þó að sveitarfélagið sé að firra sig ábyrgð við að styðja einstaklinga í erfiðri húsnæðisstöðu. Viðskiptavinahópur Félagsbústaða hefur stækkað og íbúðakosturinn orðið fjölbreyttari, allt frá því að vera eingöngu almennar leiguíbúðir til leiguhúsnæðis fyrir geðfatlaða og nú síðast yfirtaka á íbúðum fyrir fatlaða í tengslum við flutning málefna fatlaðra til sveitarfélaga. Þessar breytingar kalla á þróun þjónustu Félagsbústaða og skilgreiningu verkaskiptingar Velferðarsviðs og Félagsbústaða.

Við skoðun á framboði leiguhúsnæðis á vegum Félagsbústaða kemur fram að í nokkrum tilvikum á sér stað einhver skörun milli Framkvæmda- og eignasviðs og Félagsbústaða; þ.e. sértæk sambærileg húsnæðisúrræði eru til staðar hjá hvorum aðila fyrir sig. Í tengslum við vinnu við stefnumótun húsnæðismála og um framtíðarhlutverk Félagsbústaða þarf að yfirfara skilgreiningu félagslegs leiguhúsnæðis og skýra sérstaklega aðila varðandi rekstur á sértækum búsetuúrræðum.

Nauðsynlegt er að greina notendapörf Velferðarsviðs; allt frá dagvistun og skammtímaúrræði til úrræðis til lengri tíma. Í nokkrum tilvikum á sér stað skörun á milli Velferðar- og Framkvæmdasviðs í tengslum við skammtímaúrræði. Í þessari greiningu þarf að taka mið af auglýsingu nr. 790/2001 um reikningsskil sveitarfélaga. Þar segir í 5. gr. að:

Eignasjóður er A–hluta stofnun sem hefur með höndum umsýslu fastafjármuna sem nýttir eru fyrst og fremst af aðalsjóði sveitarfélagsins [...] Eignasjóðum er ætlað að sjá um rekstur, nýbygginga og kaup og sölu fasteigna í umboði sveitarstjórnar [...] Eignasjóður getur einnig haft eignarhald á og leigt fasteignir sem nýttar eru af öðrum stofnunum og fyrirtækjum sveitarsjóðs, að undanskildum félagslegum íbúðum.

Ályktun: Reykjavíkurborg stendur frammi fyrir því að þurfa að skilgreina með hvaða hætti sinna eigi viðskiptavinahópi borgarinnar er varðar húsnæðismál. Í þessu samhengi reynir á að fyrir liggi ítarleg þarfagreining hjá Velferðarsviði er kortleggi þjónustupörf ólíkra markhópa er varðar stuðning við húsnæðismál. Sú greining þarf að liggja fyrir í tengslum við mat á hlutverki Félagsbústaða og þeim markhópi eða viðskiptavinum borgarinnar sem Félagsbústöðum er ætlað að sinna.

Félagsform

Í tengslum við þessa úttekt hefur komið fram umræða um hvort núverandi félagsform henti fyrir rekstur Félagsbústaða eða ekki. Mikilvægt er að velja félagsform sem hentar umfangi, verkefnum og áhættustigi hverju sinni. Félagsformið á að skapa þann ramma sem félaginu er ætlað að starfa eftir, um ábyrgð eigenda, fyrirkomulag samskipta eigenda, reglur um málsmeðferð og hlutverk stjórnar. Taka þarf mið af umfangi reksturs, uppbyggingu og viðfangsefnum. Ekki er til mikil umfjöllun um samanburð félagsforma og hvaða félagsform henti viðkomandi starfsemi. Á sveitarstjórnarstiginu eru í notkun ólík félagsform; byggðasamlag, sameignarfélag og hlutafélag/opinbert hlutafélag. Eðlismunur á þessum formum liggur fyrst og fremst í því að byggðasamlag fellur undir reglur stjórnsýslulaga en hin formin eru einkaréttarlegs eðlis. Ábyrgð eigenda er mismunandi þ.e. einföld full ábyrgð hjá byggðasamlagi og sameignarfélagi en takmörkuð ábyrgð hjá hlutafélagi.

Í þessari skýrslu hefur komið fram að þörf er á bættum stjórnarháttum, auknu gagnsæi í starfseminni og að aðgengi kjörinna fulltrúa sé ekki nógu skýrt. Í skýrslu um stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögnum kemur fram í greiningu á hinum mismunandi félagsformum að:

Ákvæði um opinber hlutafélög (ohf.) voru færð í hlutafélagalög árið 2006. Með opinberu hlutafélagi er átt við hlutafélag sem hið opinbera, ríki eða sveitarfélag, á að öllu leyti. Um

opinber hlutafélög gilda ákvæði hlutafélagalaga en að auki eru þau frábrugðin hefðbundnum hlutafélögum í nokkrum atriðum. Fyrst skal þar nefna að kynjahlutföll í stjórnnum skulu vera jöfn. Þá er gerð sú krafa að stjórnarmenn og framkvæmdastjórar gefi stjórn skýrslu um eign sína í félögum. Í lögnum er gerð krafa um að starfsreglur stjórna séu birtar á vefsíðu félagsins og þá eru ákvæði sem stuðla að aðkomu kjörinna fulltrúa og fjölmiðla að aðalfundi og kjörnir fulltrúar geta á aðalfundum lagt fyrir skriflegar fyrirspurnir.⁹⁴

Einnig hefur það komið fram í umfjöllun um innkaupamál hjá Félagsbústöðum í þessari skýrslu að tryggja þarf enn frekar aukið gagnsæi og jafnræði á því sviði. Í minnisblaði borgarlögmans segir að

Félagsbústaðir hf. flokkast ekki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í skilningi stjórnsýsluréttar og taka ekki stjórnvaldsákvæðanir. Þrátt fyrir það fara Félagsbústaðir hf. með ráðstöfun tiltekinna opinberra hagsmuna í störfum sínum. Með vísan til alls framangreinds verður að ætla að við innkaup Félagsbústaða hf. þurfi að hafa í huga ólögfestar reglur stjórnsýsluréttar um jafnræði og málefnaleg sjónarmið og grunnreglur Evrópusambandsins um jafnræði og gagnsæi. Meta þarf í hverju tilviki fyrir sig eðli þeirra hagsmuna sem um ræðir og ætla verður að svigrúm við val á leiðum sé nokkuð.⁹⁵

Ályktun: Skoða þarf hvort félagsformið opinbert hlutafélag geti skapað skýrari ramma fyrir starfsemi Félagsbústaða, og betur tryggt upplýsingagjöf og aðkomu kjörinna fulltrúa á aðalfundum.

11.1 Eigendavettvangur og viðfangsefni eigendastefnu

Eins og fram hefur komið þarf að formfesta fyrirkomulag eða vettvang þar sem eigandinn mótast eigendastefnu og setur fram fyrirkomulag um samskipti við eiganda. Þó svo að skýrt sé kveðið á um hlutverk eigenda varðandi hluthafafundi og aukahluthafafundi í hlutafélagalögum, þá virðist ekki hafa átt sér stað umræða í borgarráði um hvernig eigendahlutverk skuli formgert. Samkvæmt hlutafélagalögum er vettvangur samskipta eiganda og stjórnar á aðalfundi, þar sem grundvöllur starfseminnar, samþykktir, eru lagðar fram. Á milli aðalfunda þurfa eigendur að hafa gott aðgengi að upplýsingum um starfsemi fyrirtækisins og/eða kalla til eigendafundar eftir því sem við á. Eigendur þurfa að koma vel upplýstir og vel undirbúnir á aðalfundi og hafa áhrif á samþykktir enda er þar vettvangur þar sem samþykktir eru yfirfarnar og óskað eftir breytingum eftir því sem við á, til að þær endurspegli sem best sjónarmið eigenda.

Reykjavíkurborg er eini eigandi Félagsbústaða og því gæti borgarráð verið eigendavettvangurinn. Tryggja þarf með einhverjum hætti að borgarráð sinni því hlutverki. Einnig væri hægt að setja á fót eigendanefnd a.m.k. tímabundið, sérstaklega þegar mikil stefnumótunarvinna er framundan.

Í raun þarf að skilgreina hugtakið eigandi. Hingað til hefur borgarstjóri sinnt því hlutverki og/eða falið umboð borgarinnar/eigenda einum starfsmanni borgarinnar, borgarlögmanni í tilfelli Félagsbústaða. Eins og fram hefur komið í 3. kafla hefur aðkoma kjörinna fulltrúa að hluthafafundum félagsins ekki verið í skýrum farvegi.

Ályktun: Formgera þarf eigendahlutverkið og hvernig borgarráð/borgarstjórn ætlar að sinna því. Á eigendavettvangi er grundvöllur samstarfsins ræddur og mótuð svokölluð eigendastefna og samþykkt félagsins. Formgera þarf hlutverk eigendavettvangs:

Ef um slíka nefnd, fyrir utan borgarráð, er að ræða þarf að taka afstöðu til þess hvernig valið sé í slíka nefnd, t.d. varðandi aðkomu minnihluta.

⁹⁴ Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögnum, Strætó, Sorpu og Slökkviliði Höfuðborgarinnar, unnið að beiðni Framtíðarhóps SSH. Umsjón og ábyrgð var á höndum Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar. Viðauki – V -12

⁹⁵ Minnisblað frá skrifstofu borgarlögmans dags. 2. mars 2012. Í viðauka 13.9.

Skilgreina þarf hlutverk og umboð þeirra fulltrúa sem ætlað er að sækja eigendavettvanginn/eigendanevnd.

Hversu oft eigendavettvangur/eigendanevnd á að hittast.

Í hvaða tilvikum stjórn beri að boða til aukafundar með eigendum.

Viðfangsefni eigendastefnu

Eigandinn, Reykjavíkurborg, þarf að koma fram sem upplýstur og virkur eigandi og koma á skýrri eigendastefnu til að tryggja gagnsæja, faglega og skilvirka stjórnun opinberra fyrirtækja. Reykjavíkurborg stendur frammi fyrir nokkrum viðfangsefnum sem taka þarf til umfjöllunar í tengslum við vinnu við eigendastefnu Félagsbústaða: væntingar eigandans séu skýrar gagnvart Félagsbústöðum.

- *Forsendur rekstrar.* Skilgreina þarf með hvaða hætti túlka megi kröfu um sjálfbærni félagsins, eða rekstrargrundvöll þess. Annars vegar þarf að taka afstöðu til þess hvað leigutekjur eiga að þekja í rekstrinum og hins vegar til þess hvað framlag eigenda á að þekja. Þessum settu viðmiðum þarf svo að fylgja fast eftir.
- *Ákvörðun um leigu.* Skilgreina þarf betur með hvaða hætti ákvörðun um leigu er tekin, þ.e. hver tekur ákvörðunina og á hvaða forsendum. Yfirfara þarf reiknireglu Félagsbústaða varðandi ákvörðun um leiguverð. Huga þarf að jafnræði leiguverðs á milli sambærilegra eigna í mismunandi hverfum og skilgreina hvaða þætti í rekstri starfseminnar tekjur af leigu eiga að þekja.
- *Marka þarf fjárfestingastefnu* og í því samhengi þarf að skoða m.a. rekstrargetu félagsins, framlag eigenda og umhverfi fjármögnunar (lánaþyrirgreiðslu á vegum ríkisins o.fl.) ásamt áhrifum nýrra sveitarstjórnarlaga.
- *Kaup og sala eigna.* Skrifleg stefnumörkun borgarinnar þarf að liggja fyrir er varðar kaup og sölu eigna. Skilgreina þarf betur feril er tengist kaupum og sölu eigna, þá sérstaklega er varðar aðkomu Velferðarsviðs varðandi þarfagreiningu á kaupum á húsnæði og mögulega sölu eigna. Þetta þarf að vera með þeim hætti að samsetning eignasafns endurspegli samsetningu þarfa viðskiptavina
- *Framleiga eigna.*⁹⁶ Hér þarf að marka stefnu um þau tilvik sem eigi að framleigja húsnæði frá þriðja aðila og hvert umfangið ætti að vera í hlutfalli við eignasafn Félagsbústaða.
- *Þjónustustig.* Skilgreina þarf þjónustustig gagnvart viðhaldi eigna.
- *Innkaupamál.* Í eigendastefnu þarf að koma fram að starfsemi Félagsbústaða fellur undir gildissvið laga um opinber innkaup. Hafa þarf að leiðarljósi skyldur til gagnsæis og góða viðskiptahátta.
- *Verkaskipting Velferðarsviðs og Félagsbústaða.* Skýra þarf enn frekar verkaskiptingu, það sem fellur undir verksvið Félagsbústaða og svo Velferðarsviðs. Snertifletir Velferðarsviðs og Félagsbústaða er nokkrir. Ýmsar forsendur starfsemi Félagsbústaða má rekja til regluverks og krafna Velferðarsviðs. Báðir hafa hlutverki að gegna (hvor í sínu lagi) er varðar samskipti við viðskiptavinum um úthlutun á íbúð og ef ýmis félagsleg vandamál koma upp.

Ályktun: Mikilvægt er að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls sem taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi aðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuferlinu.

Ályktun/heildarniðurstaða: Félagsbústaðir standa frammi fyrir að yfirfara stjórnarhætti, innra verklag og rekstrargrundvöll félagsins. Því reynir á að eigendur yfirfari og móti stefnu um rekstur og fyrirkomulag starfseminnar, sem grundvöll að frekari umbótum sem þurfa að eiga sér stað hjá félaginu. Ályktanir og ábendingar í þessari skýrslu geta nýst til grundvallar í stefnumótunarvinnu eigenda.

⁹⁶ Framleiga eigna er húsnæði í eigu þriðja aðila sem Félagsbústaðir leigja af.

12 NIÐURSTAÐA EFTIRFYLGNÍÚTTEKTAR

Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar vann úttekt á fyrirkomulagi innra eftirlits hjá Félagsbústöðum 2009. Samhliða þessari vinnu var horft til fyrri skýrslu og metið hvað hefur áunnist frá útgáfu hennar.

Farið verði yfir framgang verkefna eins og þau birtust í niðurstöðukafla skýrslunnar:

Niðurstaða 1. „Að stjórn setji sér starfsreglur þar sem kveðið er á um framkvæmd starfa hennar, eins og segir í 20. gr. samþykktar fyrir Félagsbústaði hf. og í lögum um hlutafélög.⁹⁷

- *Ritun fundargerða þarf að vera betri, þ.e. fundargerðir þurfa að vera vel læsilegar og t.d. hreinskrifaðar í tölvu þannig að utanaðkomandi aðilar geti án vandkvæða rakið sig efnislega í gegnum þær.“*

Ofangreind athugasemd hefur verið framkvæmd að hluta: Það var ekki fyrr en um mitt árið 2011 að fundargerðir voru aðgengilegar í tölvutæku formi, rekjanleiki ákvarðana er enn óskýr. Á fundi 21. mars sl. var ákveðið að setja af stað vinnu um gerð starfsreglu stjórnar, sjá nánari umfjöllun í kafla 3.3.

Niðurstaða 2. „Mælt er með því að stjórn Félagsbústaða setji starfsemi fyrirtækisins siðareglur, þar sem hlutverk þeirra er að draga fram megingildi starfseminnar. Þá er um leið auðveldara að bregðast við siðferðislegum álitamálum á vinnustað.“

Siðareglur hafa ekki verið settar fram.

Niðurstaða 3. „Skerpa þarf á stöðu og hlutverki Félagsbústaða gagnvart snertiflötum við hlutverk Velferðarsviðs þar sem í samþykkt félagsins er annars vegar vísað í að fylgja eftir ákvæðum húsaleigulaga nr. 36/1994 en hins vegar að taka mið af skyldum sem á sveitarfélagi hvíla samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991⁹⁸.“

Ofangreint hefur verið framkvæmt að litlu leyti, þ.e. unnið er að bættu verklagi er varðar verkskiptingu og snertifleti við Velferðarsvið. Þó nokkuð mörg álitamál og atriði þarf að taka til skoðunar en um það er fjallað í 4. kafla.

Niðurstaða 4. „Framsetning á framtíðarsýn og meginmarkmiðum þarf að vera skrifleg og aðgengileg starfsmönnum og í framhaldi af því séu skilgreindir lykilárangursmælikvarðar.“

- *Marka þarf almenna innkaupastefnu, þar sem m.a. er mótuð stefna um samskipti við verktaka og birgja. Þannig má enn frekar byggja upp traust og gagnsæi í viðskiptaháttum⁹⁹.“*

Ofangreint markmið hefur verið framkvæmt að litlu leyti. Meginmarkmið og tilgangur ásamt framtíðarsýn félagsins liggja fyrir í kynningarbæklingi sem er uppfærður árlega og er m.a. að finna á heimasíðu félagsins. Ekki eru formlega skráðir lykilárangursmælikvarðar með tengingu í stefnu félagsins. Töluverðu er ábótavant varðandi setningu innkaupastefnu og verklag í tengslum við innkaup og samskipti við birgja sem fjallað er um í 10. kafla.

Niðurstaða 5. „Mikilvægt er að eftirlit stjórnar og stjórnenda einskorðist ekki eingöngu við fjárhagslegt eftirlit og jafnframt sé litið til árangurs með tilliti til annarra markmiða.“

- *Mikilvægt er að framkvæmdaáætlun sé útfærð enn frekar, t.d. með tímaáætlun, brotin upp og taki tillit til fleiri lykilþátta í rekstri.“*

Ofangreind athugasemd hefur ekki verið færð í framkvæmd.

⁹⁷ Í 20. gr. samþykktar fyrir Félagsbústaði hf. segir að stjórn skuli setja sér starfsreglur þar sem nánar skuli kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Þá segir eftirfarandi einnig í lögum um hlutafélög nr. 2/1995 70. gr.: „Félagsstjórn skal setja sér starfsreglur þar sem nánar skal kveðið á um framkvæmd stjórnar.“

⁹⁸ Sjá 21. gr. samþykktar fyrir Félagsbústaði hf. dags. 28. febrúar 2008.

⁹⁹ Minnt er á að Félagsbústaðir eru hlutafélag og því þarf að tryggja jafnvægi á milli gagnsæis og viðskiptasjónarmiða.

Niðurstaða 6. „Til að bæta starfsemina enn frekar gæti fyrirtækið þróað kerfisbundið áhættumat. Helstu áhættuþættir sem ógna markmiðum fyrirtækisins yrðu greindir og viðbrögð skilgreind, þ.e. viðunandi innri eftirlitsþættir innleiddir til að bregðast rétt og tímanlega við.

- Hjá Félagsbústöðum felst viss áhætta í því hve mikið fyrirtækið er háð þarfagreiningu Velferðarsviðs í allri sinni áætlunargerð. Endurskoða þarf uppbyggingu biðlista til þess að hann sýni brýna þörf á félagslegu húsnæði.
- Huga þarf að formlegri áhættugreiningu í tengslum við fjárstýringu félagsins.
- Lagt er til að unnið verði að gerð gæðahandbókar sem nái yfir alla verkferla fyrirtækisins; t.d. verklagsreglur, leiðbeiningar og eyðublöð er varða mannauðsmál s.s. um ráðningar, uppsagnir, móttöku nýrra starfsmanna og frammistöðumat.
- Geta ber þess að við vinnslulok skýrslunnar kom fram að framkvæmdastjóri hefur hafið undirbúning að gerð gæðahandbókar fyrir fyrirtækið.“

Ofangreind athugasemd hefur verið innleidd að hluta. Sett hefur verið upp gæðahandbók og í notkun er gæðakerfi. Töluvert hefur verið unnið að gerð verklagsreglna og ferilslýsingum stillt upp. Formleg áhættugreining er ekki til staðar, en til er áætlanaforrit frá KPMG þar sem hægt er að leggja mat á áhrif helstu áhættuþátta í rekstri félagsins.

Niðurstaða 7. „Nauðsynlegt er að stjórn og stjórnendur Félagsbústaða vinni úr athugasemdum ytri endurskoðenda þar sem m.a. er bent á að:

- Stjórn Félagsbústaða þurfi að setja sér upplýsingaöryggisstefnu og öryggishandbók. Nauðsynlegt er að allar verklagsreglur, ferlar og lýsingar séu skilgreindar og skjalfestar.
- Skilgreina þarf ábyrgðarskiptingu milli framkvæmdastjóra og kerfisstjóra, varðandi rekstrar- og aðgangsröryggi upplýsingakerfa og áreiðanleika gagna. Slík vinna myndi skila félaginu haldgóðri upplýsingahandbók um upplýsingatæknimál og upplýsingaöryggismál.
- Mikilvægt er að tryggð sé skilvirkni varðandi viðbrögð við ábendingum ytri endurskoðenda.“

Ofangreind athugasemd hefur verið framkvæmd að litlu leyti. Samkvæmt framkvæmdastjóra Félagsbústaða hefur verið leitað til KPMG um að yfirfara og koma með tillögur að bættu upplýsingaöryggi. Enn hefur ekki verið brugðist við sbr. 10. kafla.

- Benedikt Jónasson og Björn Marteinsson. 19. apríl 1996. „Húsin í landinu, aldur þeirra og ástand.“ *Morgunblaðið*. Sótt í gagnasafn: <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/260577/>.
- Bréf Velferðarsviðs til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, dagsett 23.02.2010.
- Capacent. Desember 2011. *Staða, horfur og möguleikar á húsnæðisleigumarkaði árið 2011. Mat á tækifærum og hugsanlegu rekstrarumhverfi íbúðaleigufélags í Reykjavík*.
- *Criteria for Communicating*. IPPF-staðall 2410. Sjá: <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/standards/standards-items/?i=8284>.
- Greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 75/1981.
- Gunnar Eydal. 2003.
- Heimasíða Félagsbústaða. www.felagsbustadir.is
- *Innkaupareglur Reykjavíkurborgar*. 2010.
- Innri endurskoðun. *Mat á eftirlitsumhverfi Reykjavíkurborgar 2010*.
- *International professional Practices Framework (IPPF)*. (2011) Florida: The Institute of Internal Auditors.
- Íbúðalánasjóður. 2012. *Samræmdar reglur Íbúðalánasjóðs um útreikning húsaleigu*. Sótt af síðu ils.is <http://www.ils.is/felog/lan-til-felagslegra-ibuda--had-tekju--og-eignamorkum/samraemdar-reglur-um-leigu/>.
- Jones, Ossie Garfield. 2007.
- Jón Gnarr (2011) Svar við fyrirspurn um skipun í stjórnir hlutafélaga, dagsett 16. september 2011.
- Endurskoðunarskýrslur frá KPMG frá 2008 til 2012.
- *Lög um félagsþjónustu* nr. 40 /1991.
- *Lög um hlutafélög* nr.2/1995.
- *Lög um húsnæðismál* nr. 44/1998.
- *Lög um húsnæðisstefnu ríkisins* nr. 40/1993.
- *Lög um opinber innkaup* nr. 84/2007.
- Páll Árnason. Verðmat íbúðarhúsnæðis. M.S.-ritgerð. Háskóli Íslands. Júní 2010.
- *Reglugerð um lánveitinga til leiguíbúða, ráðstöfun þeirra og rekstur* nr. 873/2001.
- *Reglur um félagslegar leiguíbúðir og sérstakar húsaleigubætur*. 2010.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2011. *Skýrsla um félagsþjónustu sveitarfélaga*. Hag- og upplýsingasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga.
- *Samkomulag milli Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar og Félagsbústaða hf.* 2007.
- *Samþykkt fyrir Velferðarráð Reykjavíkurborgar*, samþykkt í borgarstjórn 5. apríl 2005 með breytingu 7. júní 2005.
- Samþykktir fyrir Félagsbústaði hf. 2010.
- Skrifstofa borgarlögmans. 2012. *Staða Félagsbústaða hf. gagnvart lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup*. 2. mars.
- *Skýrslur FMS* við framlagningu ársreikninga og árshlutareikninga 2008-2011.
- *Skýrsla viðbragðsteymis í húsnæðisúrræðum*, vegna maí 2005 til maí 2007, ódagsett.
- Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum Strætó bs., Sorpu bs. og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins bs. September 2011. Unnin að beiðni Framtíðarhóps SSH.
- Svar Velferðarsviðs dags. 20.02.2012 við fyrirspurn borgarráðsfulltrúa Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna.
- *Sveitarstjórnarlög* nr. 138/2011.
- Velferðarráðuneytið. 2011. *Húsnæðisstefna – Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu*.

- Velferðarráðuneytið. Janúar 2012. *Skýrsla vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál*. Af síðu velferðarráðuneytisins: <http://www.velferdarraduneyti.is/rit-og-skyrslur-vel/nr/33227>.
- Viðskiptaráð Íslands, NASDAQ OMX Iceland hf. og Samtök atvinnulífsins. 2012. *Stjórnarhættir fyrirtækja*.

Ýmiss gögn voru nýtt í þessa vinnu sem snúa að starfssviði Félagsbústaða; starfsáætlun, verklagsreglur sem Félagsbústaðir hafa unnið að og sett fram, gögn í tengslum við stefnumótun o.fl. Einnig var stuðst við gögn frá sviðum og miðlægum skrifstofum Reykjavíkurborgar.

VIÐMÆLENDASKRÁ

Anna Þórðardóttir endurskoðandi hjá KPMG.

Ásgeir Westergren, sérfræðingur hjá Fjármálaskrifstofu Reykjavíkurborgar.

Benedikt Bogason, stjórnarmaður Félagsbústaða hf.

Birgir B. Sigurjónsson fjármálastjóri Reykjavíkurborgar.

Birgir Ottósson, forstöðumaður þjónustudeildar Félagsbústaða hf.

Birna Sigurðardóttir verkefnastjóri Velferðarsviði.

Björk Vilhelmsdóttir formaður velferðarráðs.

Ellý A. Þorsteinsdóttir, skrifstofustjóri Velferðarsviði.

Eyjólfur Ísfeld Eyjólfsson hjá Xit Island ehf, Agresso-ráðgjafi.

Eymundur Garðar Hannesson, félagsráðgjafi og húsnaðisfulltrúi þjónustumiðstöð Breiðholts.

Gísli H. Guðmundsson, borgarþóki.

Guðný H. Guðmundsdóttir endurskoðandi hjá KPMG.

Halldóra Káradóttir, skrifstofustjóri fjármála hjá Reykjavíkurborg.

Helga Hauksdóttir, deildarstjóri þjónustudeildar Félagsbústaða hf.

Helga Jóna Benediktsdóttir, forstöðumaður lögfræðiskrifstofu Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Helgi Bogason deildarstjóri Innkaupaskrifstofu Reykjavíkurborgar.

Jens Hilmarsson verkstjóri hjá Félagsbústöðum hf.

Kristjana Rósmundsdóttir aðalþóki Félagsbústaða hf.

Lára Þorsteinsdóttir, fjárreiðustjóri fjármáladeildar Félagsbústaða hf.

Magnús Þórarinnsson, fulltrúi framkvæmdadeildar Félagsbústaða hf.

Sigurður Kr. Friðriksson, framkvæmdastjóri Félagsbústaða hf.

Stella Kristín Víðisdóttir, sviðstjóri Velferðarsviðs.

Þórarinn Magnússon forstöðumaður framkvæmdasviðs Félagsbústaða hf.

Þröstur Ólafsson stjórnarformaður Félagsbústaða hf.

13 VIÐAUKAR

13.1 Fyrirspurn til Félagsbústaða frá Innri endurskoðun

Reykjavík, 01.02.2012

Félagsbústaðir hf.
Sigurður Kr. Friðriksson, framkvæmdastjóri

Efni: Beiðni um upplýsingar

Í tengslum við úttekt Innri endurskoðunar óskast eftirfarandi upplýsingar og gögn vegna innkaupa tengdum eftirtöldum eignum: **Norðurbrún 1, Meistaravellir 19–29, Skúlagata 64–80 og Furugerði 1.**

Neðangreind tafla sýnir bókfærðan kostnað vegna viðhalds- og endurnýjunar umræddra fasteigna á árunum 2009–2011. Fjárhæðir í töflu sýna allan viðhaldskostnað¹⁰⁰ sem bókaður hefur verið á viðkomandi fasteign á tímabilinu.

Yfirlit yfir bókfærðan kostnað 2009–2011 í þús. kr.			
	bókfært 2009	bókfært 2010	bókfært 2011*
Norðurbrún 1	43.646	22.675	19.246
Meistaravellir 19-29	13.048	251.698	527.736
Skúlagata 64- 80	189.709	165.320	6.690
Furugerði 1	184.932	107.583	32.802
Samtals	431.335	547.276	586.474

*bókfærður kostnaður árið 2011 skv. stöðu bókhalds 25. janúar 2012

Vinsamlegast gerið grein fyrir þessum innkaupum og hvaða innkaupaaðferðum var beitt fyrir hverja eign fyrir sig. Fram komi m.a.;

1. Hvernig sundurliðast fjárhæðir í stórframkvæmdir og almennt viðhald? - Sýna sundurliðun niður á lykla og eignanúmer.
2. Var beitt verðkönnun? Ef verðkönnun var beitt vinsamlegast lýsið hvernig að henni var staðið m.a. hvort hún var skrifleg, til hvaða aðila var leitað og hvernig var valið á milli tilboða sem bárust. Tilgreinið hvort samningur var gerður í kjölfarið og vinsamlegast sendið gögn sem liggja að baki vali á samningsaðila.
3. Voru framkvæmdir boðnar út? – Var útboð opið eða lokað? Hver sá um undirbúning útboðs og úrvinnslu tilboða? Vinsamlegast sendið útboðsgögn og lista yfir þá sem gerðu tilboð.
4. Var gerður samningur/samningar án undangenginnar verðfyrirspurnar eða útboðs- við hverja?
5. Annað sem skýrir innkaupin.

Svar óskast fyrir 10. febrúar. Vinsamlegast látið afrit allra samninga sem gerðir hafa verið vegna ofangreindra viðskipta fylgja svari.

Með kveðju,

Ingunn Þórðardóttir

¹⁰⁰ Allur kostnaður vegna viðkomandi eignar bókaður á kostnaðarstað 4 á lykla 5220–5617.

13.2 Greining á svörum Félagsbústaða vegna viðhaldskostnaðar

13.2.1 Framkvæmdir að Norðurbrún 1

Áætlaður heildarkostnaður vegna stórframkvæmda á tímabilinu 2009-2011 skv. framkvæmdaáætlun var 60 mkr. fyrir Norðurbrún 1. Að Norðurbrún 1 er 70 þjónustuíbúðir fyrir aldraða. Á árunum 2009-2011 var unnið að eftirfarandi framkvæmdum samkvæmt því sem kemur fram í svari Félagsbústaða:

- Endurbótum á aðstöðu starfsfólks. Verkið var að mestu unnið í tímavinnu
- Gluggaviðgerðum/gluggaskiptum. Verkið var alfarið unnið í tímavinnu
- Standsetningum og innra viðhaldi íbúða. Verkið var að mestu unnið í tímavinnu
- Hönnun viðbótarhæðar. Kannaðir voru möguleikar á að bæta viðbótarhæð ofan á húsið-Leitað var til arkitekta og verkfræðistofa (Arkþing og Mannvit) til að vinna að þessu verki. Ekki varð af framkvæmd verks af fjárhagslegum og tæknilegum ástæðum. Að lokum varð niðurstaðan sú að ekki var ráðist í framkvæmd verksins.

Verkið var ekki boðið út en fram kom að leitað hafi verið tilboða í nokkra efnisþætti, en ekki útskýrt hvernig staðið var að verðkönnun í þeim tilvikum.

Varðandi val á verktökum kom fram að valið hafi byggt á reynslu og mati verkstjóra Félagsbústaða hverju sinni. Jafnframt er vísað er til innkaupastefnu Félagsbústaða um að við val sé haft að leiðarljósi verð, gæði og öryggi þjónustunnar.

Engir samningar fylgdu gögnum v/Norðurbrúnar en í samtali við framkvæmdastjóra kom fram að samningar við verktaka í tímavinnu séu jafnan munnlegir. Á töflu 13.1¹⁰¹ má sjá samantekt Innri endurskoðunar á umfangi viðskiptanna og dreifingu þeirra á birgja. Eins og sjá má er umfang viðskiptanna við hvern aðila á því tímabili sem verkið stendur yfir oftast á bilinu 4,5 til 5,5 milljónir, en fer upp í 30 milljónir við einn aðila, þ.e. Skjólverk og 9 milljónir við annan, Trésmiðjuna Jara ehf.

Tafla 13.1. Dreifing viðhalds og endurnýjunarkostnaðar á verktaka/birgja.

Stærstu verktakar:	2009	2010	2011	Samtals
Skjólverk ehf	17.563.512	10.570.082	2.841.720	30.975.314
Trésmiðjan Jari ehf	3.992.818	2.209.287	2.742.324	8.944.430
Rafsvið sf	1.559.106	1.642.746	2.382.008	5.583.860
Mannvit	5.106.300		425.303	5.531.603
GM Einarsson ehf og slf*	856.531	1.522.690	3.092.122	5.471.343
Húsalagnir ehf	1.222.335	2.169.697	2.024.782	5.416.814
Karl Þórðarson málarameistari	2.133.170	1.903.449	1.002.442	5.039.061
Arkþing	4.900.602			4.900.602
Allt fyrir garðinn	54.110	994.725	1.320.703	2.369.538
Dúkarinn Óli Már ehf	603.326		521.254	1.124.580
Alls stærstu verktakar	37.991.811	21.012.676	16.352.658	75.357.145
Aðrir verktakar	5.654.603	1.661.839	2.957.748	10.274.190
Samtals viðhaldskostnaður	43.646.414	22.674.515	19.310.406	85.631.335
Viðskipti stærstu verktaka sem hlutfall af heild:	87%	93%	85%	88%
*Árið 2010 breyttist G.M Einarsson ehf í sf				

¹⁰¹ Kostnaðarfærslur á lyklum 5220-5617, á kostnaðarstað 4 og vídd 4 v/Norðurbrúnar

¹⁰¹ Framkvæmdirnar hófust árið 2003 með utanhússviðgerðum og seinni áfanginn hófst árið 2007.

13.2.2 Framkvæmdir að Meistaravöllum 19–29

Framkvæmdaáætlanir eru unnar fyrir hvert ár og voru stórframkvæmdir vegna Meistaravalla tilgreindar á árunum 2009, 2010, 2011 og 2012. Framkvæmdir hófust árið 2009. Nokkrir verkþættir voru boðnir út eða um 12% áætlunar.

Tafla 13.2. Kostnaðaráætlun vegna stórframkvæmda við Meistaravelli.

Framkvæmdaáætlun v/Meistaravalla	
Ár	Fjárhæð
2009	86.000.000
2010	89.500.000
2011	310.000.000
2012	20.000.000
505.500.000	

Í bréfi framkvæmdastjóra þ.e. umsókn um lánaufyrirgreiðslu Íbúðalánasjóðs á árinu 2010 kemur fram að áætlaður heildarkostnaður framkvæmda sé um 500 millj. kr., þar af um 180 millj.kr. á árinu 2010 og 320 millj. kr. á árinu 2011. Nokkur tilfærsla hefur því orðið á milli ára m.v. það sem framkvæmdaáætlun hvers árs gerði ráð fyrir en heildarniðurstaðan virðist svipuð.

Skipting viðhaldskostnaðar — stórframkvæmdir og almennt viðhald

Innri endurskoðun beindi spurningu til Félagsbústaða um sundurliðun fjárhæða í stórframkvæmdir og almennt viðhald. Óskaði Innri endurskoðun einnig eftir þessari sundurliðun niður á lykla og eignanúmer. Þau svör sem Innri endurskoðun fékk við þessari spurningu voru að vegna stórframkvæmda væri sótt um lán hjá Íbúðalánasjóði vegna þeirra endurbóta sem félagið framkvæmdi á eignum sínum. Jafnframt fylgdu umsóknarbréf til Íbúðalánasjóðs. Í töflu 13.3 má sjá lánsumsóknir Félagsbústaða m.v. hversu háa lánsfjárhæð sótt var um og hversu mikið Félagsbústaðir fékk að láni frá Íbúðalánasjóði.

Tafla 13.3. Samantekt á lánsumsóknnum Félagsbústaða til Íbúðalánasjóðs vegna endurbóta á húsnæði Félagsbústaða að Meistaravöllum.

Dagsetning lánsumsóknar	Heiti eignar	Samtals umsókn	2611	Hlutfall láns
			Bókuð ný lán IBS	af umsóknarfjárhæð
8.2.2011	Meistaravellir 19	135.755.693	122.245.163	90%
11.4.2011	Meistaravellir 21	126.363.256	113.793.186	90%
31.5.2011	Meistaravellir 23	117.667.383	105.970.072	90%
4.11.2011	Meistaravellir 25	143.586.966	129.264.268	90%
16.12.2011	Meistaravellir 27	130.245.167	117.292.788	90%
	Meistaravellir 29	-	-	
Samtals		653.618.465	588.565.477	90%

Í fjárhagsbókhaldi Félagsbústaða er erfitt að greina á milli stórframkvæmda, almenns viðhaldskostnaðar, milliflutninga o.s.frv. þar sem ófullkomin aðgreining er á þessu í bókhaldinu vegna skorts á merkingum út í verkefni og verkþætti eins og nánar er fjallað um í 10. kafla.

Samkvæmt framkvæmdastjóra er kostnaður vegna almenns viðhalds mismunur umsóknarfjárhæðar til Íbúðalánasjóðs og bókfærðs kostnaðar í fjárhagsbókhaldi. Þessa aðgreiningu er ekki hægt að sækja með fyrirspurn í fjárhagsbókhaldið.

Forsaga framkvæmda

Í svari Félagsbústaða kom fram að Meistaravellir 19–29 voru byggðir á árunum 1962–1964 og eru húsin því tæplega 50 ára gömul þegar framkvæmdir hófust á árinu 2009. Ástand eigna Félagsbústaða að Meistaravöllum var mjög slæmt. Til dæmis voru lagnakerfi ónýtt; m.a. þurfti að endurnýja frárennislagnir út í götuæðar. Útveggir voru óþéttir og ófullnægjandi og ekki eldtraustir. Róttæk endurgerð hússins hafi verið óhjákvæmileg.

„Hagkvæmast þótti Félagsbústöðum að kalla til verktaka sem fullt traust var til og hægt að vinna með á framkvæmdatímanum. Aflað var verðboða í t.d. lyftu, sögun á steypu, álklæðningar, stálsmíði, glugga og hurðir. Þá lágu fyrir hagkvæm verðboð í innréttingar sem aflað var og umsamið vegna almenns viðhalds á eignum Félagsbústaða. Góð reynsla er af viðskiptum við framleiðanda innréttinganna g hafa þær verið þróaðar með honum um árabíl til að hámarka endingu og gæði. Sama á við um dúka.

Félagsbústaðir hafa aflað hagstæðra verðboða í dúklagningar vegna almenns viðhalds, bæði í efni og vinnu, og traust er á verktökum”.¹⁰²

Við val á verktökum vegna framkvæmda að Meistaravöllum voru samkvæmt svari Félagsbústaða að verulegu leyti valdir sömu verktakar og unnu við Skúlagötu 64–80 enda reynslan af samstarfi þeirra mjög góð. Að auki hafi komið ýmsir aðrir verktakar að þessu verki og allmargir verkþættir hafi verið boðnir út sérstaklega.

Tafla 13.4. Samningar vegna framkvæmda við Meistaravelli.

Samningar í kjölfar tilboða vegna framkvæmda við Meistaravelli 19-29		
Verkþáttur	Verktaki	Fjárhæð tilboðs*
Smíði á gluggum	Gluggasmiðjan ehf.	20.160.337
Smályfta í hús nr. 19	Kone ehf.	11.746.000
Smályfta í hús nr. 25	Kone ehf.	14.478.942
Handrið á svölum og við innganga	Vélsn. Konráðs Jónssonar sf.	2.900.000
Frágangur lóðar að vestanverðu	Allt fyrir garðinn ehf.	1.655.658
	Samtals	50.940.937
Tilboð í efni		
Álklæðning	Áltak	6.702.822
	Samtals	6.702.822
	Samtals samþykkt tilboð	57.643.759
*Öll verð eru með virðisaukaskatti		

Verðkannanir: Innri endurskoðun óskaði upplýsinga um verðkannanir sem gerðar voru vegna framkvæmda við Meistaravelli. Óskað var eftir lýsingum hvernig að þeim var staðið, m.a. hvort þær hafi verið skriflegar, til hvaða aðila var leitað og hvernig valið var á milli tilboða sem bárust. Einnig var óskað eftir upplýsingum um hvort samningur hafi verið gerður í kjölfarið auk þess að beðið var um upplýsingar að baki vali á samningsaðila. Gögn sem Innri endurskoðun bárust sýna að gerðar voru eftirfarandi verðkannanir:

Verðkannanir framkvæmdar af Verkhjónustu Hjalta sf.

- Verðkönnun vegna smíði og uppsetningu á handriðum fyrir Meistaravelli 19–23 í Reykjavík. Ósk um verðtilboð var send Vélsmiðju Konráðs Jónssonar og Höfðastáli. Í gögnum er einnig nefnt stálsmiðafyrirtækið Hansastál, en ekki er að finna gögn um samskipti við fyrirtækið. Samningur um smíði og uppsetningu var gerður við Vélsmiðju Konráðs Jónssonar.
- Verðkönnun á frágangi á lóð við Meistaravelli 19–23 hjá Allt fyrir garðinn ehf.

Verðkönnun framkvæmd af Skjólverki ehf.

- Verðkönnun var gerð vegna álklæðningar. Könnuð voru verð hjá Áltaki, Byko og Sindra. Áltak átti hlutfallslega lægsta tilboðið.

Útboð: Í fyrirspurn Innri endurskoðunar var enn fremur óskað upplýsinga um útboð framkvæmda, m.a. hvort um hafi verið að ræða opið eða lokað útboð. Einnig var óskað upplýsinga um hver hafði séð um undirbúning útboðs og úrvinnslu tilboða. Að auki var þess óskað að fá útboðsgögn og lista yfir þá sem gerðu tilboð.

Samkvæmt skýringum og gögnum í svari Félagsbústaða voru boðnir út þeir verkþættir sem tafla 13.4 sýnir vegna framkvæmda við Meistaravelli 19–29.

Fram kemur að smíði á gluggum hafi verið boðin út ásamt lyftum og uppsetningu, jarðvinnu, svalahandriðum og steypusögun o.fl. Tilboð í gluggana átti Gluggasmiðjan ehf., Borkur hf., Byko, og Húsasmiðjan. Í kjölfar tilboða frá fyrrgreindum aðilum var gerður verksamningur við Gluggasmiðjuna. Verðkönnunin er gerð af Skjólverki ehf. sem er birgi Félagsbústaða. Skjólverk ehf. hefur átt mikil viðskipti við Félagsbústaði undanfarin ár. Lyftur í húsi 19 og 25 voru boðnar út með uppsetningu. Samningur var í kjölfarið gerður við Kone ehf.

Ekki var að finna skriflega verksamninga við aðra birgja Félagsbústaða en þá sem að ofan greinir.

¹⁰² Meistaravellir 19–29. Forsaga framkvæmda, gögn um framkvæmdir við Meistaravelli frá Félagsbústöðum.

Tafla 13.5. Dreifing viðhalds- og endurnýjunarkostnaðar á verktaka/birgja.

Stærstu verktakar:	2009	2010	2011	Samtals
Trésmiðjan Jari ehf	1.068.463	37.412.173	117.520.770	156.001.406
Skjólverk ehf	1.073.866	40.623.751	111.901.721	153.599.338
G.M. Einarsson slf og ehf*	110.912	40.582.810	87.621.237	128.314.959
S.Ó.S Iagnir ehf	1.518.945	47.584.228	58.700.073	107.803.246
Gluggasmiðjan hf.	-	23.052.083	22.305.094	45.357.177
Rafsvið sf	1.164.383	10.177.875	29.071.696	40.413.954
Málningarþjónusta Þorkels ehf	1.145.692	9.599.801	24.152.749	34.898.242
Dúkarinn Óli Már ehf	250.003	6.238.159	21.807.311	28.295.473
Íselekt ehf	-	7.525.190	18.917.039	26.442.229
Allt fyrir garðinn ehf	162.848	6.782.859	13.692.009	20.637.716
Vélsmiðja Konráðs Jónssonar sf	-	2.276.875	3.796.813	6.073.688
Verkþjónusta Hjalta SLF	314.211	2.696.159	1.442.182	4.452.552
Arkitektar Skógarhlíð ehf	268.273	3.512.945	551.183	4.332.401
Alls stærstu verktakar	7.077.596	238.064.908	511.479.877	756.622.381
Aðrir verktakar	5.970.142	13.632.824	16.431.927	36.034.892
Samtals viðhaldskostnaður	13.047.738	251.697.732	527.911.804	792.657.273
Viðskipti stærstu verktaka sem hlutfall af heild	54%	95%	97%	95%
*Árið 2010 breyttist G.M. Einarsson ehf í sf				

Í töflu 13.7¹⁰³ er sýnd samantekt Innri endurskoðunar á viðskiptum stærstu verktaka sem koma að framkvæmdum að Meistaravöllum 19–29 á árunum 2009–2011. Sýnd er samtala stærstu verktaka vegna framkvæmdanna á hverju ári auk samtölu hvers og eins verktaka yfir tímabil framkvæmda. Yfir tímabilið eru fjórir verktakar sem hafa yfir 100 millj. kr. tekjur yfir þau þrjú ár sem verkið hefur staðið yfir. Þessir fjórir verktakar eru stærstir á árunum 2010 og 2011. Hlutfall viðskipta stærstu verktaka af heildarviðskiptum Félagsbústaða eru tilgreind neðst í töflunni en yfir tímabilið eru viðskipti stærstu verktaka vegna framkvæmda við Meistaravelli u.þ.b. 95% af heildarviðskiptum birgja vegna þessarar eignar. Eins og fram hefur komið voru flestir verktakar valdir með tilliti til reynslu Félagsbústaða af viðskiptum við þá og verkþættir því að litlu leyti boðnir út.

13.2.3 Framkvæmdir að Skúlagötu 64–80

Áætlaður heildarkostnaður framkvæmda að Skúlagötu 64–80, sem að mestu áttu sér stað á árunum 2008–2010¹⁰⁴, var um 507 milljónir; þar af voru um 75 milljónir vegna endurnýjunar á ytra byrði hússins á árinu 2003 samkvæmt svari Félagsbústaða. Í sambyggingunni við Skúlagötu eru samtals 72 íbúðir. Á árunum 2008–2010 var unnið að eftirfarandi framkvæmdum:

- Lagnakerfi endurnýjað.
- Endurnýjun allra innréttinga og hurða, gólfefna, hreinlætistækja, glers o.fl.
- Baðherbergi stækkuð og settur hiti í gólf o.fl.

Skipting viðhaldskostnaðar — stórframkvæmdir og almennt viðhald

Spurt var um sundurliðun fjárhæða í stórframkvæmdir og almennt viðhald. Einnig var óskað eftir þessari sundurliðun niður á lykla og eignanúmer. Fengust þau svör að vegna stórframkvæmda væri sótt um lán hjá Íbúðalánasjóði vegna þeirra endurbóta sem félagið framkvæmdi á eignum sínum. Jafnframt fylgdu umsóknarbréf til Íbúðalánasjóðs. Í töflu 13.6 má sjá lánsumsóknir Félagsbústaða m.v. hversu háa lánsfjárhæð sótt var um og hversu mikið Félagsbústaðir fengu að láni frá Íbúðalánasjóði vegna Skúlagötu 64–80.

¹⁰³ Kostnaðarfærslur á lyklum 5220-5617, á kostnaðarstað 4 og vídd 4 v/Meistaravalla 19-29

¹⁰⁴ Framkvæmdirnar hófust árið 2003 með utanhússviðgerðum og seinni áfanginn hófst árið 2007. Samtals hafa verið gjaldfærðar kr. 639 mkr. árin 2003 til 2011 Skúlagötu 64–80.

Tafla 13.6. Lánsfjárhæðir vegna Skúlagötu 64–80.

Dags.umsóknar	Heiti eignar:	Samtals umsóknarfjárh.	2611 Bókuð ný lán IBS	Hlutfall láns af umsóknarfjárhæð
13-05-09	Skúlagata 64	63.294.214	57.025.557	90%
13-05-09	Skúlagata 66	50.100.816	45.151.499	90%
17-09-09	Skúlagata 68	51.799.346	46.682.375	90%
30-10-09	Skúlagata 70	62.438.922	56.286.521	90%
14-01-10	Skúlagata 72	50.391.179	45.416.178	90%
08-03-10	Skúlagata 74	60.279.181	54.315.891	90%
05-05-10	Skúlagata 76	54.338.769	48.970.123	90%
08-06-10	Skúlagata 78	59.688.932	53.785.827	90%
06-07-10	Skúlagata 80	54.435.493	49.057.729	90%
Samtals		506.766.852	456.691.700	90%

Samkvæmt framkvæmdastjóra er kostnaður vegna almenns viðhalds mismunur umsóknarfjárhæðar til Íbúðalánasjóðs og bókfærðs kostnaðar í fjárhagsbókhaldi. Þessa aðgreiningu er ekki hægt að sækja í fjárhagsbókhaldið.

Fram kom í svari Félagsbústaða að tilgreindir aðilar hafi verið fengnir til að sjá um framkvæmdirnar að Skúlagötu og þeir valdir úr hópi verktaka sem þjónustað hafi Félagsbústöðum á undanförunum árum og hafa staðist allar kröfur varðandi verð, gæði og öryggi þjónustunnar. Verkið var ekki boðið út.

Val verktaka: Í svari kemur m.a. fram: „Þegar verkefni eru þess eðlis að flókið og kostnaðarsamt er að skilgreina þau þannig að hægt sé að bjóða þau út hefur verið leitað til verktaka um að vinna þessi verkefni á umsömdu tímagjaldi“. Þetta eigi m.a. við um verk þar sem óvissa er mikil. Einstakir verkþættir séu þó boðnir út ef það hefur þótt hagkvæmt. Tekið skal fram að engir útboðssamningar fylgdu gögnum um Skúlagötu 64–80.

Stærri verkþættir: Samið var munnlega við eftirtalda verktaka: *SÓS lagnir* (pípulagnir), *G.M. Einarsson* (múrvinna, flísalögn), *Trésmiðjan Jari ehf.* (innréttingar) *Rafsvið* (raflagnir) og *Málningarþjónusta Þorkels Olgeirssonar* (málun) og *Dúkarinn Óli Már ehf.* (gólfejni, dúklagning).

Smærri verkþættir: *Skjólverk ehf.* sá um glerskipti eftir þörfum, *Sigurður Harðarson* setti upp eftirlitsmyndavélar og *Allt fyrir garðinn* sá um frágang lóðar (sá verktaki er með samning um alla lóðahirðingu á vegum Félagsbústaða skv. því sem kemur fram í svari en sá samningur fylgdi ekki með gögnum). *ICE-consult* sá um lagnahönnun og *Öryggismiðstöð Íslands* um öryggiskerfi á grundvelli tilboða skv. því sem fram kemur í svari en tilboð fylgdi ekki gögnum.

Tafla 13.7. Dreifing viðhalds og endurnýjunarkostnaðar á verktaka/birgja.

Stærstu verktakar:	2009	2010	2011	Samtals
SÓS Iagnir ehf	63.708.649	38.009.511	305.241	102.023.401
Trésmiðjan Jari ehf	25.778.977	25.193.569	0	50.972.546
GM Einarsson ehf og slf*	42.979.168	29.135.825	1.920.636	74.035.629
Skjólverk ehf	7.971.905	20.522.091	762.071	29.256.067
Málningarpjónusta Þorkels	12.856.942	14.235.199	721.579	27.813.720
Rafsvið sf	9.207.041	9.758.617	249.610	19.215.268
Dúkarinn Óli Már ehf	7.554.569	8.574.595	0	16.129.164
Allt fyrir garðinn	139.253	1.534.225	0	1.673.478
B.G. Þjónusta efh	0	0	1.154.565	1.154.565
Alls stærstu verktakar	170.196.504	146.963.632	5.113.702	322.273.838
Aðrir verktakar	19.512.870	17.933.098	1.580.373	39.026.341
Samtals viðhaldskostnaður	189.709.374	164.899.730	6.694.075	361.303.179
Viðskipti stærstu verktaka				
sem hlutfall af heild:	90%	89%	76%	89%

*Árið 2010 breyttist G.M.Einarsson ehf í slf

Engir samningar fylgdu gögnum v/Skúlagötu 64–80 en í samtali við framkvæmdastjóra, eins og áður hefur verið vitnað til, kom fram að samningar við verktaka í tímavinnu séu jafnan munnlegir. Á töflu 13.7¹⁰⁵ má sjá umfang viðskiptanna og dreifingu þeirra á birgja. Eins og sjá má er umfang viðskiptanna við níu stærstu aðilana á tímabilinu 2009 til 2011 samtals kr. 322 mkr., eða 89% af heildarkostnaði við þessa eign á því tímabili. Sex aðilar eru með á bilinu 26-102 mkr. viðskipti á tímabilinu, Skjólverk er með rúmar 29 mkr., en athygli vekur að í svari er fjallað um viðskipti við það fyrirtæki undir liðnum smærri verkþættir. Framkvæmdir hófust raunar fyrir árið 2009 eins og umsóknir til Íbúðalánasjóðs sýna og heildarkostnaður því í raun hærri en samantekt fyrir þessi þrjú ár sýnir. Árin 2003-2008 er bókfærður kostnaður um 277 mkr. vegna Skúlagötu 64–80.

13.2.4 Framkvæmdir að Furugerði 1

Áætlaður heildarkostnaður vegna framkvæmda á tímabilinu 2009 til 2010 kemur ekki fram í framkvæmdaáætlun þeirra ára, en samkvæmt sundurliðun á framkvæmdum er fram komu í bréfi til Íbúðalánasjóðs, dags. 9. mars 2010, voru áætlaðar framkvæmdir samtals að fjárhæð kr. 203.920 þús.

Skv. útboðslýsingu var um tvo verkhluta að ræða;

- Viðbygging – þakhæð (9. hæð) með 6 íbúðum og baðaðstöðu
- Viðbygging – stækkun á núverandi matsal.

Í umsókn Félagsbústaða til Íbúðalánasjóðs dags. 27. apríl 2010 kemur fram meðfylgjandi sundurliðun á framkvæmdum vegna Furugerðis 1, sjá töflu 13.8.

Tafla 13.8. Sundurliðun á framkvæmdum í Furugerði 1.

Framkvæmdakostnaður/verkþættir:	fjárhæð
Þakvirki	20.289.157
Matsalur	44.316.052
Íbúðir	148.182.560
Samtals	212.787.769

¹⁰⁵ Kostnaðarfærslur á lykum 5220-5617, á kostnaðarstað 4 og vídd 4 v/Skúlagötu 64-80

¹⁰⁵ Framkvæmdirnar hófust árið 2003 með utanhússviðgerðum og seinni áfanginn hófst árið 2007. Samtals hafa verið gjaldfærðar kr. 638 mkr. árin 2003 til 2011 Skúlagötu 64–80.

Verkfræðistofan Mannvit og Arkitektastofan Arkþing sáu um útboð og val á bjóðendum. Hönnuðir viðkomandi verka tilnefndu hóp verktaka í lokað útboð. Eftirtöldum aðilum var boðin þátttaka í þessu lokaða útboði: *Alefli ehf., Atafli hf., Íslenskir Aðalverktakar hf., Ístak hf., KS verktakar ehf., Ris ehf. og Sveinbjörn Sigurðsson hf.*

Fimm af þessum sjö verktökum skiluðu inn tilboði í báða verkhlutana. Engir verksamningar voru meðal gagna sem bárust en samkvæmt bréfi til Íbúðalánasjóðs dags. 9. mars 2010 kom fram að samið hafi verið við Íslenska aðalverktaka hf. um báða verkhlutana.

Tafla 13.9. Dreifing viðhalds og endurnýjunarkostnaðar á verktaka/birgja.

Stærstu verktakar:	2009	2010	2011	Samtals
Íslenskir Aðalverktakar hf	138.588.718	43.149.830	1.299.855	183.038.403
Trésmiðjan Jari	3.718.453	15.326.516	5.276.716	24.321.685
Skjólverk	325.136	21.999.999	6.542.935	28.868.070
Mannvit	9.120.650	1.832.148	423.918	11.376.716
Arkþing	6.946.051	676.196	0	7.622.247
Rafsvið	1.598.908	1.878.883	2.930.743	6.408.534
GM Einarsson ehf og slf*	3.488.648	1.898.805	5.277.704	10.665.157
Húsalagnir ehf	2.226.154	2.126.765	3.188.881	7.541.800
Þrif og þvottur ehf	800.826	2.147.596	1.341.819	4.290.241
Dúkarinn Óli Már	469.862	1.322.560	1.041.974	2.834.396
Karl Þórðarson	2.167.512	398.840	1.048.378	3.614.730
Allt fyrir garðinn	12.948	368.845	706.222	1.088.015
Alls stærstu verktakar	169.463.866	93.126.983	29.079.145	291.669.994
Aðrir verktakar	15.451.967	14.456.453	3.832.545	33.740.965
Samtals viðhaldskostnaður	184.915.833	107.583.436	32.911.690	325.410.959
Viðskipti stærstu verktaka sem hlutfall af heild:	92%	87%	88%	90%

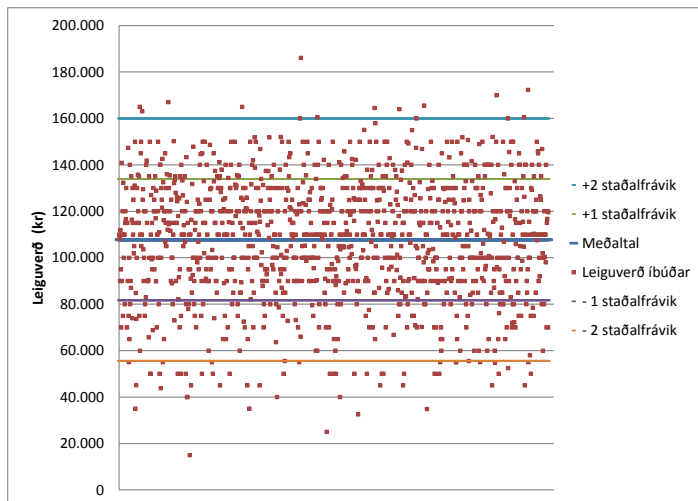
*Árið 2010 breyttist G.M.Einarsson ehf í slf

Eins og tafla 13.9 sýnir eru Íslenskir aðalverktakar með megnið af kostnaðinum. Ekki kemur fram af fyrirliggjandi gögnum hvort vinna Skjólverks ehf. og Trésmiðjunnar Jara ehf. tengjast útboðinu, en þeirra vinna nemur samtals um 41 milljón króna.

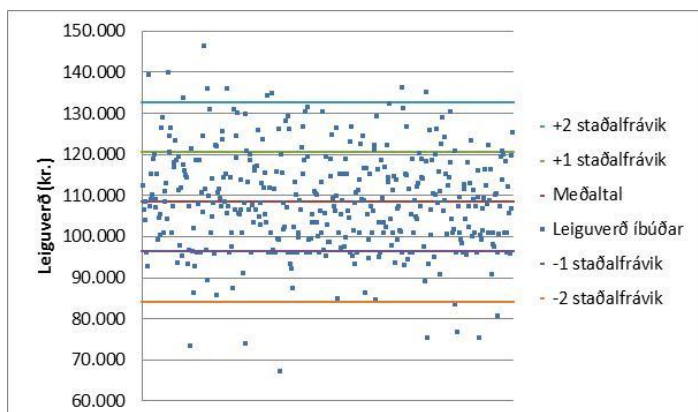
13.3 Dreifing leiguverðs á 3 herbergja leiguíbúð

Mikill munur er á hæsta og lægsta leiguverði leiguíbúða, en fáar íbúðir eru með stór frávik frá meðaltali. Myndir 13.1 og 13.2 sýna dreifingu leiguverðs á 3 herbergja leiguíbúðum; annars vegar á almennum markaði og hins vegar hjá Félagsbústöðum. Á myndunum sést líka hve stór hluti gagnanna liggur innan eins staðalfráviks og tveggja staðalfráviks.¹⁰⁶ Leiguverð á almennum markaði er á bilinu 15.000–186.097 kr. Meðaltal er 107.696 kr. og miðgildið 110.000 kr. Lítil munur á meðaltali og miðgildi (leiguverð íbúðar í miðju dreifingar) gefur til kynna að jafnvægi ríki í leiguverðsdreifingunni. Innan tveggja staðalfráviks er leiguverðið 55.509–159.883 kr. á almennum markaði. Leiguverð hjá Félagsbústöðum er á bilinu 67.199–146.332 kr. Meðaltalið er 108.679 kr. og miðgildið 108.107 kr. Mismunur meðtals og miðgildis er lítil og gefur til kynna að jafnvægi ríki í leiguverðsdreifingunni. Innan tveggja staðalfráviks er leiguverðið 84.387–132.971 kr. Dreifing leiguverðs er minni hjá Félagsbústöðum en á almennum markaði sem má rekja til þess að Félagsbústaðir hafa samræmdar aðferðir til ákvörðunar leiguverðs. Eins og áður hefur komið fram er allur gangur á því hvernig leiguverð er ákvarðað á almennum markaði, m.a. vegna mismunandi arðsemiskröfu leigusala.

Mynd 13.1. Dreifing leiguverðs á 3 herbergja leiguíbúð á almennum markaði í desember 2011.



Mynd 13.2. Dreifing leiguverðs 3 herbergja leiguíbúða Félagsbústaða í desember 2011.



¹⁰⁶ Um það bil 95% gilda sem fylgja normaldreifingu liggja innan +/- 2 staðalfráviks. Um það bil 68% gilda sem fylgja normaldreifingu liggja innan +/- 1 staðalfráviks.

13.4 Flokkun framboðs eigna Félagsbústaða

Félagslegt húsnæðisúrræði í Reykjavík í eigu eða umsjón Félagsbústaða; staða 31. des 2011							
Tegund húsnæðis	Félagsbústaðir		Íbúðir í eigu FB - sundurliðaðar eftir s				
	Eign FB	Framleigt - þriðja aðila	1 - 2	3	4	5	Fleiri en 5
	Fjöldi íbúða	Fjöldi íbúða					
1 Almennar íbúðir							
Fjölbýlishús/stigagangur alveg í eigu FB							
- Almennt f. fjölskyldur - einstaklinga	571		281	154	117	14	
- Fyrir 55 ára og eldri	71		71				
Samtals	642	0	352	154	117	14	0
Stakar íbúðir, dreifðar í hverfum							5
- Almennt f. fjölskyldur - einstaklinga	953		299	358	291		
- Fyrir 60 ára og eldri	2		2				
- Fyrir 67 ára og eldri	6		6				
Samtals	961	0	307	358	291	0	0
Raðhús	6			1	3	2	
Parhús	4		1	1	1	1	
Einbýlishús	1					5	
Samtals	11	0	1	2	4	8	0
Aðrar tegundir húsnæðis?							
Búseti - eignaréttur	3			3			
Búseti - framleigt		2		1	1		
Íbúðir keyptar til niðurrifs í eigu FB	4				4		
Íbúðir keyptar til niðurrifs í eigu Framkvæmdasviðs		4			4		
Byggingafélag námsmanna - framleigt		4	4				
Búmenn - 50 ára og eldri	7		4	3			
Samtals - annað	14	10	8	7	9	0	0
Húsnæði m/stuðningi (JL/Öldin og Brú)	46		46				
Samtals	46	0	46	0	0	0	0
Alls fjöldi almennra húsnæða	1674	10	714	521	421	22	0
2 Þjónustuíbúðir aldraðra							
Í eigu Félagsbústaða - fjölbýlishús	307		307				
Framleigt - í eigu annarra aðila		21	21				
Samtals	307	21	328	0	0	0	0
3 Sértek búsetuúrræði (án geðfatlaðra)							
Mýrin - fyrir konur m/ fjölþætt vandamál 1 íbúð	1						1
Smáhýsi - einstaklinga m/fjölþætt vandamál-landlaus	4		4				
Takmarkið - félagasamtök		1			4		
Íbúðir sem Velferðarsvið leigir af FB	2				2		
Samtals	7	1	4	0	6	0	1
4 Sértek búsetuúrræði fyrir geðfatlaða							
Búsetukjarni þar af 7 íbúðir starfsmannaaðstaða	47		43				
Búsetukjarni - umsýsla		30	30				
Verndað heimili fyrir 10 geðfatlaða einstaklinga	3						
Búsetuendurhæfingarheimili - Gunnarsbraut 51	3						1
Búsetuendurhæfingarheimili - Sóleyjargötu 39	1						1
Búsetuendurhæfingarheimili - Skarphéðinsgötu 14-16	6		6				
Samtals	60	30	79	0	0	0	2
5 Yfirfærsla fatlaðra staða 31. desember 2011							
Húsnæði í tengslum við málefni fatlaðra	66						
Samtals	66	0	0	0	0	0	0
Alls sértek úrræði	133	31	83	0	6	0	3
Samtals húsnæði í eigu FB	2114	62	1125	521	427	22	3

13.5 Minnisblað um tímagjald v/samþykktar og greiðslu reikninga

FELAGSBÚSTADIR HF.
FramkvæmdaMál

Minnisblað

Verður tímagjald v/ samþykktar og greiðslu reikninga

Fyrirteki:

Tegund vinnu:

Tímakaup var: 3100 lot/lotid um 1/54

Tímakaup verður: 3520

Tímabili: Frá 18.1.2012

Samp þu

Minnisblað

Dægs 24.04.12

Til Halls Steinarssonar

Verður ómáttuð verkfæra

Meðfylgjandi eru afhentir öllum lúðum verkfæra sem verið hefur fyrir Felagsbústaðir hf. á vaxandiðnum áttum. Þetta er það form sem við höfum notað við þessa greiðslu verðs frá samkomunni við bæna verkfæra öðru um upphaf tveggja ára.

Minnisblaðin eru skilfing stöðsling (skráning) á samkomunni og samkomunni sem að hefur verið með Felagsbústaðir hf. og þessa yfirni verkfæra. Þessum hliðföng þessum samkomunni hefur svo í framhaldinu reikningum í samkomunni við efni þessa sem elur líga á formum í bókunni Felagsbústaðir hf.

Eftir og gá með það breytingar á formum elki verið auguvar á vaxandiðnum áttum og stundum líka allt að 3 ár auðs að breytingar séu gerðar. Þær hafa verið ekki endilega verkfæra á samkomunni og samkomunni eru sér áhættu milli aðila vinnuverskjalanna. Það sem þessa vegar skilur milli þess stöðsling og reaktive Felagsbústaðir er að hliðföng þess verkfæra sem hefur verið með öðru verið vinnuvarandi undir því sem líklegt hefur á formum samkomunni meirandi og undir því sem stórt hefur verið elur og ríki og reaktive (þ.m.t. Þessum samkomunni) hafa verið að greiða á þessum terna.

Fyrirkomulag þessa samkomunni sam Felagsbústaðir hf. hefur verið þessu við samkomunni og við samkomunni verkfæra í hvern áttum og þessa samkomunni hafa eðna hafi hlífðin af því. Það hefur verið líklegt fyrir verkfæra hafa samkomunni eru í gildi á breytingu terna lífi þess verkfæra sem stórt hefur verið hafi því Felagsbústaðir hf. á vaxandiðnum áttum.

Varðgjafi/þf.

Þf. Felagsbústaðir hf.

Sigurður K. Friðriksson

13.6 Innkaup Félagsbústaða



Framkvæmdadeld

Innkaup Félagsbústaða hf.

1. Markmið

- Félagsbústaðir hf. leggja áherslu á skipulögð, hagkvæm og vistvæn innkaup
- Þess er sérstaklega gætt að fylgt sé almennum kröfum um góða viðskiptahætti, gegnsæi og jafnræði.
- Öll innkaup eru skráð í bókhaldskerfi Félagsbústaða hf.
- Megináhersla er lögð á verð, gæði og öryggi þeirrar þjónustu sem Félagsbústaðir hf. þurfa á að halda.

2. Aðferðir

Meginaðferðir við innkaup eru eftirfarandi:

- Beinir samningar
- Verðkannanir
- Útboð

Eðli og umfang þeirra innkaupa sem um er að ræða hverju sinni ráða því hvaða aðferð er valin.

2.1. Beinir samningar

Þegar um er að ræða sérhæfða starfsemi eins og viðhald á eldra husnæði er augljóslega hagkvæmt að byggja á þeirri dýrmætu reynslu sem Félagsbústaðir hf. hafa öðlast frá því að félagið tók til starfa árið 1997.

Frá þeim tíma hafa Félagsbústaðir hf. átt viðskipti við fjölmarga verk- og efnissala. Reynslan af þeim viðskiptum hefur verið mismunandi eins og gengur og en með tímanum hefur myndast ákveðinn kjarni sem uppfyllir kröfur Félagsbústaða hf. um verð, gæði og öryggi.

Hér er um að ræða nokkra aðila í hverri iðngrein og er algengt að gerðir séu beinir samningar við þá um verð á vinnu og efni til lengri tíma. Þau verk sem hér um ræðir eru einkum smærri verk og verk sem krefjast skjótra úrræða og stöðugt koma upp í hinum daglega rekstri.

2.2. Verðkönnun

Þegar um er að ræða miðlungsstór innkaup á vöru eða þjónustu er gerð verðkönnun á markaðnum hjá aðilum sem taldir eru geta uppfyllt kröfur Félagsbústaða hf. um verð, gæði og öryggi. Fjöldi sem leitað er til er á bilinu 3-5 eftir eðli og umfangi viðkomandi verks.

2.3 Útboð

Öll stærri verk eru boðin út á almennum markaði. Um tvær megináferðir er að ræða:

- **Lokað útboð.** Leitað er upplýsinga hjá verkfræðistofum o.fl. um val bjóðendum.
- **Opið útboð.** Auglýst í fjölmiðlum og öllum opið.

13.7 Listi Félagsbústaða yfir verktaka

A.P. Málun
Allt fyrir garðinn
Almúr
Axel Axelsson
BG Þjónusta
Daníel Dagsson
Dúkarinn Óli Már
Extralagnir
Gámaþjónustan
Gólf og vegglist
Gylfi Einarsson
Húsalagnir
Iceconsult
Íselekt lyftueftirlit
Jari
Jóhannes Jónsson
Jón Viggósson
KM málun
Láshúsið
Málningarþjónusta Þorkell Olgeirsson
Meindýravarnir Reykjavíkurborgar
Nostra
Ólafur Guðmundsson
Parketlist
Rafsvið
Ratvísi Árni Reynisson
S Ó S. Iagnir
Sigurður Guðjónsson
Sigurður Harðarson
Skaftafell
Skjólverk
Sóttthreinsun.is
Stefán Henry Lárusson
Stíflupjónusta Ásgeirs
Vatnsboginn
Þorgeir Yngvason
Þrif og þvottur

13.8 Yfirlit yfir móttækin gögn

Almennt

1. Greinargerð Félagsbústaða til Innri endurskoðunar dags. 10. febrúar 2012
2. Yfirlit yfir leiguíbúðir í eigu Félagsbústaða 31.12.2011
3. Skýrsla um stöðu aðgengismála á Norðurlöndum (Þórarinn Magnússon)
4. Innkaup Félagsbústaða hf. Framkvæmdadeild Félagsbústaða. Ódagsett samantekt um markmið, og aðferðir Félagsbústaða við innkaup.

Gögn varðandi einstakar eignir:

Norðurbrún 1 –þjónustuíbúðir fyrir aldraða

- 1) Forsaga framkvæmda sem eru endurbætur á árunum 2009–2011. Um að ræða: 1) endurbætur á aðstöðu starfsfólks. 2) Gluggaviðgerðir/gluggaskipti, 3) standsetningar og innra viðhald 4) hönnun viðbótarhæðar — kannaðir möguleikar á að bæta viðbótarhæð ofan á húsið — niðurstaða ekki gert)
- 2) Yfirlit standsetningarkostnaðar á sameign 2009–2011, samtals **kr. 54.037.404** á þessu tímabili (var þetta allt eignfært?)
- 3) Yfirlit standsetningar og innra viðhalds íbúða 2009–2011 samtals **kr. 31.558.961**

Skúlagata 64-80

- 1) Gormahefti Skúlagata 64–80 –kynning á endurbótaverkefni 2007–2010.
- 2) Forsaga framkvæmda — verkefnið byrjaði árið 2008 með endurnýjun lagna. Í ljós kom að margt annað þarfnaðist endurnýjunar, innréttingar, hurðir, gólfefni, hreinlætistæki, gler o.fl. Stækkun og endurnýjun baðherbergja.
 - a. Val verktaka. — Lýsing á því hvernig staðið var að vali verktaka.
 - b. Samið var við eftirtalda verktaka: (munlega skv. upplýsingum Sigurðar í símtali) SÓS lagnir (pípulagnir), G.M. Einarsson (múrvinna, flísalögn), Trésmiðjan Jari ehf. (innréttingar) Rafsvið (raflagnir) og Málningarþj. Þorkels Olgeirssonar (málun), Dúkarinn Óli Már ehf. (dúklagning).
 - c. Smaerri verkþættir: Skjólverk ehf. sá um glerskipti eftir þörfum, Sigurður Harðarson setti upp eftirlitmyndavélar og Allt fyrir garðinn sá um frágang lóðar (sá verktaki er með samning um alla lóðahirðingu á vegum Félagsbústaða skv. því sem kemur fram í heftinu *Forsaga framkvæmda*.
- 3) Sýnishorn reikninga sem sýna einingarverð útseldrar vinnu umræddra verktaka.
- 4) Átta bréf til Íbúðalánasjóðs þ.e. lánsúmsóknir vegna endurbóta á leiguíbúðum og sameignum þessara húseigna.

Fylgigögn bréfa:

- **Skúlagata 80**. Bréf dags. 06.07.2010 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs v/endurbóta. Bréfi fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda vegna ársins 2009.45.655.231. Í bréfi er samtala viðgerðarkostnaðar **kr. 54.435.493**.
- **Skúlagata 78**. Bréf dags. 08.06.2010 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs. Bréfi fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Í bréfi er samtala kostnaðar **kr. 59.688.932**.
- **Skúlagata 76**. Bréf dags. 05.05.2010. Bréfi fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Í bréfi er samtala kostnaðar **Kr. 54.338.769**.
- **Skúlagata 74**. Bréf dags. 08.03.2010 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs. Bréfi fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Í bréfi er samtala kostnaðar **kr. 60.279.181**.
- **Skúlagata 72**. (8 íbúðir) Bréf dags. 14.01.2010 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs. Bréfinu fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Fjárhæð í bréfi er **kr.50.391.179**.

- **Skúlagata 70** (8 íbúðir) Bréf dags. 30.10.2009 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs. Bréfinu fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Samtala í bréfi er **kr. 62.438.922**.
- **Skúlagata 68.** (8 íbúðir) Bréf dags. 17.09.2009 — lánsúmsókn til Íbúðalánasjóðs. Bréfinu fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Vísað er til lánsheimilda ársins 2009. Bréfinu fylgir sundurliðun úr bókhaldi. Fjárhæð í bréfi er tilgreind samtals **kr. 51.799.346**.
- **Skúlagata 64–66** (16 íbúðir) Bréf dags. 13.05.2009 — lánsúmsókn vegna Skúlagötu 64–66. Meðfylgjandi yfirlit um kostnað sem segir að sé hluta til frá árinu 2003. Heildarfjárhæð úmsóknar kemur ekki fram í bréfi, en yfirlit **sýnir kr. 63.294.214** vegna Skúlagötu 64 og **kr 50.100.816** vegna Skúlagötu 66.

Meistaravellir 19–29

- 1) Gormahefti. Endurbætur fjölbýlishúsa 2010
- 2) Forsaga framkvæmda. Verkefnið hófst í kjölfar Skúlagötu 64–80. Lagnakerfi úr sér gengin, óþéttir útveggir. Róttækrar endurnýjar var þörf.
 - a. Val á verktökum. Til framkvæmdanna valdir að mestu leyti sömu aðilar og unnu við Skúlagötu 64–80. Tímakaup og aðrir taxtar héldust að mestu óbreyttir eða lækkaðir.
 - b. Dæmi um verkþætti sem voru boðnir út voru; gluggar, lyftur og uppsetning þeirra, jarðvinna, svalahandrið og önnur jafnsuða, steypusögun og fl. Umfang vinnu varð mun meira en ráð hafði verið gert fyrir í upphafi.
- 3) Sýnishorn reikninga sem sýna einingaverð vinnu verktaka sem fengnir voru í verkið.
- 4) Verksamningar og tilboð
 - a. Verksamningar um kaup og uppsetningu á lyftum — Kone ehf. Samningsfjárhæð 11.746.000 m.vsk. Umsjón: Verkbjónusta Hjalta sf.
 - b. Verksamningur um smíði á gluggum — Gluggasmiðjan ehf. Samningsfjárhæð 20.160.337 m.vsk. + Samanburður á verðtilboðum í glugga frá þremur aðilum — verðkönnun Skjólverks ehf.
 - c. Verksamningur um handrið á svölum og við innganga — Vélsmiðja Konráðs. Samningsfjárhæð kr. 2.900.000 + verðkönnun umsjónaraðila verks Hjalta Sigmundssonar sf. á smíði og uppsetningu á handriðum.
 - d. Samanburður Skjólverks ehf. á þremur tilboðum í áklæðningar.
 - e. Tilboð í frágangi lóðar 14. ágúst 2010 frá Allt fyrir garðinn til umsjónarmanns þ.e. Verkbjónusta Hjalta sf.
 - f. Bréf frá Efla verkfræðistofu til byggingarfulltrúa v/ breytinga á Meistaravöllum 19–23.
 - g. Tilboð í Ál/tréglugga með gleri og einangruðum spjöldum frá Börkur hf. Samtals 26.820.763.
 - h. Yfirlit kostnaðar v/Meistaravalla 29 á tímabilinu 201102–201112 samtals **kr. 58.585.764**
- 5) Fimm bréf til Íbúðalánasjóðs — lánsúmsóknir vegna endurbóta á leiguíbúðum Félagsbústaða við Meistaravelli.

Fylgigögn bréfa:

- **Meistaravellir 19** (8 íbúðir). Bréf dags. 08.02.2011. Viðgerðarkostnaður vegna ársins 2010 tilgreindur alls kr. **135.755.693**.
- **Meistaravellir 21** (8 íbúðir) Bréf dags. 11.04.2011. Viðgerðarkostnaður vegna ársins 2010 tilgreindur alls kr. **126.363.256**.
- **Meistaravellir 23** (8 íbúðir). Bréf dags. 31.05.2011. Viðgerðarkostnaður vegna ársins 2010 tilgreindur alls **kr. 117.667.383**.
- **Meistaravellir 25** (8 íbúðir) . Bréf dags. 04.11.2011. Viðgerðarkostnaður vegna ársins 2011 tilgreindur alls **kr. 143.586.966**.
- **Meistaravellir 27** (8 íbúðir) Bréf dags. 16.12.2011. Viðgerðarkostnaður vegna ársins 2011 er tilgreindur alls **kr. 130.245.167**.

Framkvæmdir að Furugerði 1. Íbúðir fyrir aldraða.

1. Stækkun á sal

2. Stækkun á 9. hæð

- Lánsumsókn til Íbúðalánasjóðs. Sundurliðun á framkv.kostn.
- Opnun tilboða — Útboð 901 — Stækkun á 9. hæð + stækkun á sal. Tilgreindir bjóðendur.
- Tilboðsblað frá IAV 1. Stækkun á sal 2. Stækkun á 9. hæð.
- Útboðslýsing – Stækkun á 9. Hæð og stækkun á sal.
- Verklýsing: 1. Stækkun á sal. 2. Stækkun á 9. hæð.

Viðbótargögn fengin með tölvupósti 13. feb. 2012 – gögn varðandi áætlaðan kostnað

v/Meistaravalla:

- Bréf dags 02.12.2011 — varðar lán til endurbóta
- Bréf dags. 20.12.2010 — varðar lán til endurbóta
- Bréf dags. 08.06.2010 — varðar umsókn um lánaþyrirgreiðslu.

v/ Skúlagötu:

- Bréf dags. 10.11.2009 — lánsúmsókn v/Skúlagötu
- Bréf dags. 25.02.2009 — lánsúmsóknir vegna Skúlagötu og Gunnarbrautar
- Bréf dags. 06.08.2008 — varðar Skúlagötu 64–80
- Samantekt á viðhaldskostnaði v/viðhaldsaðgerða 2008 — Skúlagata 64–66.

v/Furugerðis:

- Bréf dags. 27.04.2010 — varðar lánsúmsókn
- Bréf dags. 9 mars. 2010 — varðar lánsúmsókn.

v/Aðallands

- Bréf dags. 10.08.2011 — varðar lán til endurbóta á Aðallandi 8.

Aukagögn; þ.e. gögn sem send voru v/eigna sem ekki voru til skoðunar í þessari úttekt:

Aðalland 8. Bréf til Íbúðalánasjóðs 10.08.2011 sem varðar lán til endurbóta á Aðallandi 8 Reykjavík (aukagögn, ekki var óskað eftir gögnum um Aðalland 8)

Fylgigögn:

- verksamningur nóv. 2010.
- Áætluð skipting kostnaðar við viðgerðir og endurbætur utanhúss á íbúðir dags. 10.08.2011 samtals kr. 42.523.703.
- Kostnaðaryfirlit skv. bókhaldi Félagsbústaða á tímabilinu 201009–201108 samtals kr. **42.523.703.**
- Verðkönnun og teikningar.
- Útprintun úr Þjóðskrá 29.07.2011.

Kleppsvegur 90. Þrjú bréf (lánsúmsóknir til Íbúðalánasjóðs dags. 15.05.2009, 30.12.2009 og 22.03.2010 vegna Kleppsvegar 90 v/nýbyggingar sex íbúða húss sem verður nýtt sem búsetuúrræði fyrir geðfatlaða. Í síðasta bréfinu er vísað til yfirlits úr bókhaldi er sýni heildarkostnað hússins kr. **95.092.342** auk þess er áætlaður vaxtakostnaður á byggingartíma kr. **8.891.134** (aukagögn- ekki var óskað eftir gögnum um Kleppsveg 90).

Fylgigögn:

- Samþykktar teikningar — gormahefti og diskur.
- Samanburður þriggja lægstu tilboða (um lokað útboð var að ræða; 6 tilboð bárust).
- Útboðslýsing.
- Verklýsingar, magnskrár (gormahefti).
- Uppgjör með lokabréfi til Íbúðalánasjóðs.
- Eignaskiptayfirlýsing.
- Verksamningur við Alefli ehf.
- Bréf frá byggingarfulltrúa — samþ. breytt skráningartafla — samþykkar 5 búsetueiningar og ein þjónustueining (í stað 6 íbúða).

- Ráðgjafarsamningur við ASK arkitekta hf. dags. 5. janúar 2005 (í samningi kemur fram að vinna sé ekki bundin við ákveðinn tíma, en endurskoðun samnings fari fram árlega. Varðandi þóknun kemur fram að tekið sé mið af gjaldskrá stofunnar og gefinn 10% afsláttur. Gjaldskrá er tengd neysluverðsvísitölu og hækkar árlega).
- Ráðgjafarsamningur við Verkbjónustu Hjalta dags. 1 mars. 2009. (í samningi kemur fram að vinna sé ekki bundin við ákveðinn tíma, en endursk. samn. fari fram árlega. Þóknun greidd skv. tímavinnugjaldi. Tekið mið af gjaldskrá og 5% afl. af henni er veittur. Gjaldskrá hækkar skv. samkomulagi og taki mið af lamenum hækkunum. Verkkaupi greiðir útlagðan kostnað ráðgjafa sem beðið er um sérstaklega s.s. fjölföldun vinnugagna og teikninga til opinberra aðila skv. reikningum með 10% álagi. Leitast verður við að verkkaupi greiði slíkan kostnað sem mest beint og milliliðalaust).

13.9 Minnisblað borgarlögmanns

Til: Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar
Frá: Embætti borgarlögmanns

2. mars 2012

Efni: Staða Félagsbústaða hf. gagnvart lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

Vísað er til tölvupósts innri endurskoðunar dags. 2. janúar sl. þar sem óskað er álits frá skrifstofu borgarlögmanns um hvaða reglur gildi um opinber innkaup Félagsbústaða hf. Nánar tiltekið var óskað eftir áliti á því hvort Félagsbústaðir hf. séu opinber aðili í skilningi laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og hvaða þýðingu það hefði ef svo væri. Einnig var óskað álits á því hvort líta mætti svo á að Félagsbústaðir hf. væru bundnir af innkaupareglum Reykjavíkurborgar á grundvelli tiltekinna fyrirmæla stjórnar.

Félagsbústaðir hf.:

Samþykkt fyrir Félagsbústaði hf. var samþykkt á hluthafafundi 1. mars 2010. Í 5. gr. samþykktarinnar kemur fram að félagið sé alfarið í eigu Reykjavíkurborgar. Tilgangur félagsins er, sbr. 1. mgr. 3. gr. samþykktarinnar, rekstur og útleiga á félagslegum íbúðum, byggingarstarfsemi, kaup og sala fasteigna, umsýsla og viðskipti með lausafé, lánastarfsemi og ýmis fjármálastarfsemi auk annars er tengist starfsemi félagsins í samræmi við V. kafla laga nr. 97/1993 með síðari breytingum um Húsnæðisstofnun ríkisins, um rekstur á félagslegum íbúðum. Þá er markmið félagsins að starfa í þágu almenningsheilla og er óheimilt að breyta því markmiði, sbr. 2. mgr. 3. gr. samþykktarinnar.

Lög um opinber innkaup:

a) Gildissvið laga um opinber innkaup:

Þrír flokkar aðila falla undir reglur um opinber innkaup:

1. Ríkið og stofnanir þess.
2. Sveitarfélög og stofnanir þess.
3. Aðrir opinberir aðilar.

Aðrir opinberir aðilar eru aðilar sem geta borið réttindi eða skyldur að lögum, þ.e. teljast eiginlegir lögaðilar, og að stofnað hafi verið til þeirra með það fyrir augum að þjóna almannahagsmunum, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Þá þarf eitt eftirfarandi þriggja atriða að eiga við um þennan aðila:

1. Starfsemi hans er að mestu leyti rekin á kostnað ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila. Miðað skal við að aðili sé að mestu leyti rekinn á kostnað ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila ef opinber fjármögnun nemur meira en 50% af árlegum rekstrarkostnaði.
2. Hann lýtur yfirstjórn ríkis eða sveitarfélaga, stofnana þeirra eða annarra opinberra aðila.
3. Hann lýtur sérstakri stjórn sem ríki eða sveitarfélög, stofnanir þeirra eða aðrir opinberir aðilar skipa að meiri hluta.

Félagsbústaðir hf. eru alfarið í eigu Reykjavíkurborgar og skipar Reykjavíkurborg sem eigandi meirihluta félagsins meirihluta stjórnar. Félagsbústaðir hf. uppfylla því a.m.k. c-lið 2. mgr. 3. gr. laganna og teljast því „aðrir opinberir aðilar“ í skilningi þeirra.

b) Fyrsti þáttur laga um opinber innkaup:

Þátturinn hefur að geyma almenn ákvæði, þar á meðal um orðskýringar, gildissvið og jafnræði fyrirtækja. Þessar reglur eiga við um öll opinber innkaup, þ.á m. innkaup Félagsbústaða hf., án tillits til fjárhæðar, fyrirkomulags og tilgangs. Af þessu leiðir að við innkaup opinberra aðila, þ.á m. innkaup Félagsbústaða hf., þó þau nái ekki viðmiðunarfjárhæðum ber aðilum að tryggja að þau innkaup grundvallist af jafnræði og gagnsæi.

Í 4. gr. laganna er fjallað um að lögin taki til skriflegra samninga um fjárhagslegt endurgjald sem einn eða fleiri kaupendur skv. 3. gr. gera við eitt eða fleiri fyrirtæki og hafa að markmiði framkvæmd verks, sölu vara eða veitingu þjónustu í skilningi laganna. Aðeins samningar opinberra aðila við fyrirtæki, þ.e. einstaklinga eða lögaðila sem bjóða fram verk, vöru eða þjónustu, falla undir innkaupahugtak laganna. Í íslenskum rétti eru munnlegir samningar jafngildir skriflegum og engar skorður settar við því í lögum að gerðir séu munnlegir samningar nema þegar viðkemur fasteignakaupum. Hins vegar er það almennt viðurkennt að heppilegra sé að samningar um verulega hagsmuni séu skriflegir svo auðveldara sé að sanna efni þeirra. Telja verður eðlilegt að skriflegir samningar séu ávallt gerðir þegar opinberir aðilar eiga í hlut.

c) Annar þáttur laga um opinber innkaup:

Þátturinn fjallar um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES, þ.e. undir viðmiðunarfjárhæðum tilskipana Evrópusambandsins er lúta að innkaupum opinberra aðila. Ákvæði annars þáttar taka hvorki til innkaupa sveitarfélaga, stofnana þeirra, annarra opinberra aðila á þeirra vegum né samtaka sem þessir aðilar kunna að hafa með sér, sbr. 2. mgr. 19. gr. laganna. Þessum aðilum er þó heimilt að beita reglum þessa þáttar í heild eða að hluta við innkaup sín. Ákvæði þessa þáttar taka því ekki til innkaupa Félagsbústaða hf. undir viðmiðunarfjárhæðum EES. Í þessu sambandi er rétt að benda á að óheimilt er að skipta upp verkefnum beinlínis í þeim tilgangi að sneiða hjá lögum um opinber innkaup, sbr. 4. mgr. 23. gr.

Í lögnum er kveðið á um að sveitarfélög skuli setja sér reglur um opinber innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES enda hafi þau ekki ákveðið að kaupa inn á grundvelli þessa þáttar. Þessi skylda hvílir ekki á öðrum opinberum aðilum, s.s. Félagsbústöðum hf., samkvæmt lögnum. Hafa ber í huga að ólögfestar reglur stjórnarsýsluréttar og grunnreglur EES samningsins gilda um opinber innkaup sveitarfélaga undir viðmiðunarfjárhæðum EES, sjá nánar umfjöllun hér á eftir um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum, bls. 3. Er hér einkum átt við reglur er lúta að jafnræði, gagnsæi og málefnalegum sjónarmiðum.

d) Þriðji þáttur laga um opinber innkaup:

Þátturinn fjallar um innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum EES og þann hluta laganna sem er ætlað að innleiða sérstaklega regluverk EES samningsins um opinber innkaup. Innkaup sveitarfélaga, stofnana þeirra, annarra opinberra aðila á þeirra vegum og samtaka sem þessir aðilar kunna að hafa með sér eru ekki undanskilin þessum þætti laganna og tekur hann því til innkaupa Félagsbústaða hf.

Viðmiðunarfjárhæðir fyrir sveitarfélög, stofnanir þeirra, aðra opinbera aðila á þeirra vegum og samtök sem þessir aðilar kunna að hafa með sér eru nú, skv. reglugerð nr. 229/2010 um viðmiðunarfjárhæðir vegna opinberra innkaupa á Evrópska efnahagssvæðinu og samkvæmt samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um opinber innkaup, eftirfarandi:

Vörusamningar	25.862.000 kr.
Þjónustusamningar	25.862.000 kr.
Verksamningar	649.230.000 kr.

Vakin er athygli á að ofangreindar viðmiðunarfjárhæðir eru án virðisaukaskatts.

Skilgreiningar á þeim mismunandi samningstegundum sem framangreindar viðmiðunarfjárhæðir eru bundnar við eru eftirfarandi:

1. Verksamningar: Þeir samningar sem hafa að markmiði framkvæmd, eða framkvæmd og hönnun þeirra verka sem greinir í V. viðauka tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 213/2008EB frá 28. nóvember 2007 sem fól m.a. í sér breytingar á tilskipun 2004/18/EB frá 31. mars 2004 sem lög nr. 84/2007 innleiddu. Þó verk sé ekki tilgreint í viðaukanum telst samningur verksamningur ef með honum er stefnt að framkvæmd verks með hvers konar aðferðum sem svara eiga til krafna sem kaupandi setur fram. Með „verki“ er átt við afrakstur mannvirkjagerðar eða verkfræðilegra aðferða sem getur þjónað efnislegu eða tæknilegu hlutverki, t.d. fullgert hús eða brú sem tilbúin er til notkunar. Ef verk skiptist í áfanga eða hluta, sem samið er um sérstaklega, er litið á alla áfanga eða hluta sem eina heild þegar fjárhæð samnings er áætluð. Hönnun verks eða ráðgjöf í tengslum við verk telst til þjónustu nema verk sé meginmarkmið samnings þá telst það til verks. Þá falla kaup á lausafé sem nauðsynlegt er til að vinna verkið, t.d. byggingarefni, undir verksamning.

2. Vörusamningar: Þeir samningar sem hafa að markmiði kaup, leigu eða fjármögnunarleigu á vörum, með eða án kaupréttar. Ef meginmarkmið samnings telst framkvæmd verks telst samningurinn verksamningur jafnvel þótt í honum felist einhver vörukaup.

3. Þjónustusamningar: Þeir samningar sem hvorki teljast verk- eða vörusamningar og hafa það markmið að veita þjónustu sem tilgreind er í VI. og VII. viðauka tilvitnaðar tilskipunar 213/2008EB. Þar er þjónustu skipt upp í tvo flokka. Ekki er skylt að bjóða út þjónustu í viðauka VII., hvorki innanlands né á EES svæðinu. Ef samningur varðar bæði þjónustu í VI. og VII. viðauka verður að meta hvort þátturinn nemur hærri fjárhæð til að komast að því hvort samningurinn er útboðsskyldur eða ekki. Í VI. viðauka er viðhalds- og viðgerðarþjónusta á búnaði í byggingum og þjónusta arkitekta og verkfræðinga svo einhver dæmi séu tekin. Í VII. viðauka er t.d. menntun og heilbrigðisþjónusta.

e) Fjórði þáttur laga um opinber innkaup:

Í fjórða þætti eru ákvæði um stjórnsýslu, meðferð kærumála, skaðabætur og fleira. Þessi þáttur tekur til allra þeirra samninga sem falla undir gildissvið laganna.

Innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES:

Eins og fyrr sagði gilda lög um opinber innkaup ekki um innkaup sveitarfélaga, stofnana þeirra, annarra opinberra aðila á þeirra vegum og samtaka sem þessir aðilar kunna að hafa með sér þegar um er að ræða innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES.

Þá gilda reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 ekki um innkaup á grundvelli laga um opinber innkaup fyrir utan II. kafla þeirra um sérstakt hæfi, sbr. 103. gr. laga um opinber innkaup. Innkaup flokkast almennt ekki til stjórnvaldsákvæðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.

Í túlkunarorðsendingu framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins frá 1. ágúst 2006 nr. 206C 179/02 er m.a. fjallað um innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum. Þar kemur m.a. fram að við veitingu opinberra samninga skuli styðjast við meginreglur Evrópuréttar um jafnræði sem felur í sér skyldu um gagnsæi. Af því hefur verið leitt að ferlið þurfi að vera hlutlaust og nauðsynlegt sé að auglýsa þau innkaup sem um ræðir með einhverjum hætti svo markaður verði opin fyrir samkeppni. Evrópudómstólinn hefur staðfest að þeir kaupendur, opinberir aðilar þ.á m. Félagsbústaðir hf., sem standa að gerð samninga sem falla ekki sem slíkir undir reglur útboðstilskipana verða að virða grunnreglur Evrópusambandsins á meðan þeir samningar sem um ræðir hafa tengsl við innri markað þess. Opinberi aðilinn þarf að meta það í hverju tilviki fyrir sig hvort samningurinn hafi tengsl við innri markað Evrópusambandsins og hafi hann slík tengsl verður að tryggja að framangreindar reglur séu virtar.

Félagsbústaðir hf. flokkast ekki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í skilningi stjórnsýsluréttar og taka ekki stjórnvaldsákvæðanir. Þrátt fyrir það fara Félagsbústaðir hf. með ráðstöfun tiltekinna opinberra hagsmuna í störfum sínum. Með vísan til alls framangreinds verður að ætla að við innkaup Félagsbústaða hf. þurfi að hafa í huga ólögfestar reglur stjórnsýsluréttar um jafnræði og málefnaleg sjónarmið og grunnreglur Evrópusambandsins um jafnræði og gagnsæi. Meta þarf í hverju tilviki fyrir sig eðli þeirra hagsmuna sem um ræðir og ætla verður að svigrúm við val á leiðum sé nokkuð.

Innkaupareglur Reykjavíkurborgar:

Samkvæmt upplýsingum frá innri endurskoðun hefur ekki fundist fundargerð þar sem stjórn Félagsbústaða hf. tekur formlega ákvörðun um að innkaupareglur Reykjavíkurborgar skuli gilda um innkaup félagsins. Í svari framkvæmdastjóra Félagsbústaða hf. til skrifstofu borgarstjóra dags. 20. maí 2010 kemur fram í tengslum við umræðu um lokuð útboð að samþykkt hafi verið í stjórn félagsins að „...Félagsbústaðir myndu framvegis leitast við að samræma verklag við útboð á vegum félagsins gildandi reglum borgarinnar með því að hafa slík útboð opin.“ Á fundi stjórnar Félagsbústaða hf. 12. júní 2009 var eftirfarandi samþykkt: „Stjórnin samþykkti að framvegis yrðu stærri framkvæmdir auglýstar með opnu útboði.“ Þessi orð verða ekki túlkuð á annan hátt en að framvegis verði leitast við að útboð Félagsbústaða hf. verði almennt opin en ekki lokuð. Þar sem engin skýr og skrásett ákvörðun stjórnar um að innkaupareglur Reykjavíkurborgar skuli gilda um innkaup Félagsbústaða hf. er ljóst að þær reglur gilda ekki um innkaup félagsins.

Samantekt:

Af framangreindu leiðir að Félagsbústaðir hf. falla undir gildissvið laga nr. 84/2007 um opinber innkaup og ber þeim því a.m.k. að fylgja reglum laganna þegar um er að ræða innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum EES.

Draga verður þá ályktun að við innkaup undir viðmiðunarfjárhæðum EES þurfi Félagsbústaðir hf. a.m.k. að tryggja að þeim opinberu hagsmunum sem ráðstafað er sé ráðstafað m.t.t. jafnræðis og að ákvörðun um ráðstöfun byggi á málefnalegum sjónarmiðum.

Eyþóra Kristín Geirsdóttir hdl.

13.10 Helstu niðurstöður samanburðar á húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs og leigugagnagrunni Félagsbústaða

Vegna athugasemda við umfjöllun um leiguverð á íbúðum Félagsbústaða og samanburð við leiguverð á almennum markaði sem byggði á upplýsingum í húsaleigubótagrunni Velferðarsviðs var óskað eftir upplýsingum úr tölvugrunni Félagsbústaða til samanburðar. Bornar voru saman upplýsingar þessara aðila um leiguverð íbúða (í desember 2011), stærð í m², fjölda herbergja, heimilisfang og póstnúmer til samanburðar. Hér verður fjallað um helstu niðurstöður samanburðarins.

Fjöldi íbúða

Nokkuð misræmi kom fram í upplýsingum um fjölda íbúða. Fjöldi íbúða á lista Félagsbústaða var 1.710 en 1.702 hjá Velferðarsviði, þar af voru 1.591 á báðum listum. Meginskýringar á misræmi voru að íbúðir sem voru á lista Velferðarsviðs en vantaði á lista Félagsbústaða voru sambýli geðfatlaðra sem ekki voru meðtalin hjá Félagsbústöðum. Enn fremur voru íbúðir á lista Félagsbústaða en ekki Velferðarsviðs þar sem viðkomandi leigjendur áttu ekki rétt á húsaleigubótum.

Meðalverð mánaðarleigu

Ekki er mikill munur á meðalverði leiguverðs eftir herbergjaflokkun. Frávik eru frá 0,3–1,0%, sem gefur til kynna áreiðanleika gagna varðandi leiguverð og að á þeim megi byggja. Fram kom nokkur mismunur í leigufjárhæð íbúða. Í flestum tilvikum (255 tilvikum) er mismunurinn lítil eða yfir 1.000 kr., en 57 íbúðir eru með 10.000 kr. eða meira. Heildarfrávik sem hlutfall af heildarleigu eru um 1,3% Því má álykta að byggja megi á upplýsingum um meðalverð.

Meðalfermetraverð

Við samanburð kom í ljós mikill munur (12,5%) á meðalfermetraverði fyrir eins herbergis íbúðir sem gefur til kynna að gögn séu ekki nægilega áreiðanleg hvað varðar þessa íbúðastærð. Aðrar íbúðastærðir voru með frávik á bilinu 0,9–2,5%, nema sex herbergja íbúðir sem voru með 4,6% frávik.

Skráð stærð íbúða fm.

Borin var saman skráð stærð íbúða í fermetrum. Í ljós komu allmörg frávik: sérstaklega var áberandi ósamræmi í skráningu á stærð eins herbergis íbúða. Í flestum tilvikum (1.066) voru frávikin lítil, eða minni en tveir fermetrar. Ekki má þó líta fram hjá því að í allmörgum tilvikum (172) voru frávik veruleg (10 m² eða meira).

Herbergjafjöldi

Nokkuð misræmi er milli grunna á skráðum herbergjafjölda, 185 tilvik fundust og tengjast hlutfallslega flest þeirra skráningu eins herbergis íbúða.

Póstnúmer

Borin voru saman póstnúmeraskráning og reyndist ósamræmi vera í 139 tilvika.

Niðurstaða:

Nokkuð misræmi er í skráningu milli grunna. Þegar tekin eru út sambýli og búsetuúræði er þó ágætt samræmi á milli Velferðarsviðs og Félagsbústaða fyrir meðalverð mánaðarleigu. Samræmi er einnig nokkuð gott í meðalfermetraverði fyrir utan meðalfermetraverð eins herbergis íbúða. Meðalfermetraverð eftir herbergjafjölda byggir á fermetrastærð og flokkun herbergja. Niðurstaða samanburðar er að þegar á heildina er litið sé gott samræmi í upplýsingum þessara aðila hvað varðar meðalverð mánaðarleigu og að samræmi sé einnig gott hvað varðar meðalfermetraverð að frátöldum eins herbergis íbúðum.