



Notat

Til Teknik- og Miljøudvalget

Det kommunale tilsyn med almene boligselskaber

På baggrund af et medlemsforslag stillet på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 10. august 2020 ifm. genhusningen i Mjølnerparken, har Teknik- og Miljøudvalget bedt forvaltningen om at udarbejde notat om rækkevidden af det kommunale tilsyn med almene boligorganisationer.

3. september 2020

Sagsnummer
2020-0187593

Dokumentnummer
2020-0187593-2

Det kommunale juridiske og økonomiske tilsyn

Almene boliger er den primære måde, hvorpå en kommune, ved at yde tilskud til at opføre boliger, kan sikre et varieret boligudbud. Målet er at opnå et boligtilbud, der tilgodeser grupper af mennesker, som har vanskeligheder ved at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår.

Derfor skal kommunen som følge af almenboligloven (§ 164) og driftsbekendtgørelsen (§ 110) føre tilsyn med de almene boligorganisationer for at sikre at de kommunale boligpolitiske prioriteringer varetages og for at sikre de kommunale investeringer. Det kommunale tilsyn vedrører således både et tilsyn med boligorganisationerne og at de tilknyttede afdelinger overholder de beboerdemokratiske rammer, et tilsyn med almene byggesager og boligorganisationernes økonomi.

Det kommunale tilsyn skal overordnet set respektere de forvaltningsmæssige principper, hvor man undersøger sagen tilstrækkeligt (oplysningsprincippet), hvor man giver de involverede parter mulighed for at fremføre sin sag (partshøring) og hvor man benytter sig af den mindst indgribende metode først (proportionalitetsprincippet).

Overordnet set er det kommunale tilsyn i København proaktivt, når det årlige møde vedrørende styringsdialogen afholdes. Her drøftes de fremadrettede aktiviteter. Mellem det årlige møde med boligorganisationen udfører boligorganisationen et reaktivt tilsyn, hvor henvendelser til tilsynet danner baggrund for tilsynssager. Det skal bemærkes, at lovgivningen ikke forholder sig til, hvorvidt kommunen skal udøve et reaktivt eller proaktivt tilsyn. Når det kommunale tilsyn fortrinsvis er reaktivt i løbet af året, skyldes det en prioritering af ressourcer i den enkelte kommune.

Plan, Analyse, Ressourcer og
CO2-reduktion
Almene boliger
Njalsgade 13
Postboks 348
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

Tilsynsområdet er delt mellem det kommunale tilsyn i Teknik- og Miljøforvaltningen og Beboerklagenævnet som i København er placeret i Kultur- og Fritidsforvaltningen. Det kommunale tilsyn varetager det overordnede tilsyn. Beboerklagenævnet afgør en række helt specifikke forhold angivet af loven. De områder som Beboerklagenævnet ikke har kompetence til at afgøre, falder ind under det kommunale tilsyn.

Beboerklagenævnet

Beboerklagenævnet er en instans organiseret i den enkelte kommune, hvor kommunen stiller en juridisk kyndig formand til nævnets disposition. Derudover består nævnet af repræsentanter fra lejers og udlejers side.

Beboerklagenævnet har kompetence til at afgøre en række sager bl.a. om beboerdemokratiet jf. almenlejeloven (§101, stk. 1).

Beboerklagenævnet kan f.eks. træffe afgørelse om, hvorvidt en beboerdemokratisk beslutning er gyldig, f.eks. ved flertalsbeslutning, varsling om indkaldelse m.m. I relation hertil fører kommunen tilsyn med selve indholdet af forslagene, hvis indholdet omhandler andet end det beboerklagenævnet har kompetence til at afgøre.

Endvidere afgør beboerklagenævnet sager vedrørende:

- Varsling af lejeforhøjelser (§ 12 i almenlejeloven),
- Mangler ved indflytning (§ 16 i almenlejeloven),
- Vedligeholdelse og istandsættelse (§ 29 (lejers forhold) eller § 30 (udlejers forhold) i almenlejeloven),
- Færdiggørelse af arbejder i boligen (§ 34 i almenlejeloven),
- Installationer, forbedringer og individuel råderet (§ 41 i almenlejeloven),
- Tilbagebetaling af beboerindskud eller depositum (§ 50 i almenlejeloven),
- Forbrugsregnskaber (§ 56, stk. 3, i almenlejeloven), fællesantenner m.v. (§ 62 og § 63, stk. 1, i almenlejeloven),
- Brugsrettens overgang ved fremleje (§ 76 i almenlejeloven),
- Brug af det lejede, husorden (§ 83, stk. 1, i almenlejeloven) og
- Anvisning af almene familieboliger (almenlejelovens § 101, stk. 2).

Alle som har en retlig interesse i sagen, kan indbringe sager vedrørende beboerdemokratiske beslutninger til Beboerklagenævnet.

Det kommunale tilsyn

Kommunens tilsyn skal sikre en forsvarlig drift af den almene boligorganisation og dens afdelinger i overensstemmelse med de gældende regler for almene boliger.

I "Vejledning om drift af almene boliger m.v." og i "Bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v." indgår forsvarlig drift som et gennemgående, men ikke nærmere defineret begreb. Forsvarlig drift henviser til at boligorganisationen skal kunne redegøre for boligorganisationens handlen, så organiseringen af den fysiske drift f.eks. er effektiv, inden for lovens rammer, sikrer afdelingerne m.m. Kommunen kan meddele nødvendige påbud jf. almenboliglovens § 165 for at sikre forsvarlig drift, og i yderste konsekvens kan kommunen udpege en forretningsfører til midlertidigt at overtage boligorganisationens administration. Forsvarlig drift og beboerdemokratiet er tæt forbundet, da beboerne i næsten alle forhold har medbestemmelse og dermed indflydelse på driften jf. f.eks. § 37, stk. 1 i almenboligloven. Overholdelse af de beboerdemokratiske rammer er en af boligorganisationernes kerneopgaver, som er særskilt beskrevet i almenboliglovens kapitel 2.

Kommunen kan i en vis udstrækning opfordre boligorganisationen til at håndtere opgaver på en bestemt måde, som en del af understøttelsen af en forsvarlig drift. Hvis der ikke er tale om uforsvarlig drift, er det dog op til boligorganisationen selv at tilrettelægge sin virksomhed på en hensigtsmæssig måde, og kommunen kan således ikke med lovhjemmel diktere, hvordan en boligorganisation skal tilrettelægge f.eks. information om genhusning.

Der er forskellige redskaber, som kommunen kan benytte sig af i sit tilsyn, de beskrives nærmere nedenfor:

- Styringsdialogen
- Afgørelser
- Påbud
- Byggekrav

Styringsdialogen

Det kommunale tilsyn er dialogbaseret og samarbejdende jf. § 164, stk. 2 i almenboligloven, hvilket f.eks. kommer til udtryk ved årlige møder med boligorganisationerne kaldet styringsdialogen. I styringsdialogen føres et proaktivt tilsyn, hvor kommunen analyserer boligorganisationens styrker og svagheder på baggrund af organisationens hidtidige handlen og skriftlige materiale, der foreligger om boligorganisationen. Det materiale, som tilsynet orienterer sig i, kan f.eks. være formålsbeskrivelser, beretninger, økonomiske analyser, opgørelser og udlejningssituationen og tabte sager i beboerklagenævnet. På den baggrund drøfter mødedeltagerne rammerne for boligorganisationens fremtidige virke. Mellem møderne føres et reaktivt tilsyn, hvor kommunen afgør klagesager, men sjældent selv tager tilsynsforhold op.

I forbindelse med styringsdialogen gennemser kommunen boligorganisationernes godt 500 regnskaber for deres afdelinger. Kommunen skal ikke godkende regnskaberne, men påtale ulovligheder og uhensigtsmæssigheder. Det økonomiske tilsyn består hovedsageligt i at læse revisionsprotokoller, trække nøgletal fra regnskaberne og påtale de afdelinger, der f.eks. ikke henlægger nok til fremtidige arbejder. I det boligafdelingerne skal henlægge til fremtidige renoveringer jf. § 68 i almenboligloven, har kommunen siden årtusindeskiftet været i dialog med boligorganisationerne om at henlægge mere og i dag henlægger afdelingerne mere end dobbelt så meget.

I 2016 blev der indgået en effektiviseringsaftale mellem KL, BL - Danmarks Almene Boliger og regeringen. Effektiviseringsaftalen blev indgået på baggrund af en konsulentrapport, der viste, at der var store effektiviseringspotentialer i den almene branche. Eksempelvis har næste alle almene afdelinger i København sin egen traktor. Sammenlignet med Københavns Kommune har de almene afdelinger en langt større maskinpark til en langt mindre renholdelsesopgave.

Ifølge aftalen skal sektoren effektivisere driften med 1,5 mia. kr. fra 2014 til 2020. Det blev desuden aftalt, at aftalen er solidarisk. Det vil sige, at der ikke er nogen generelle effektiviseringskrav til de enkelte organisationer eller afdelinger. Det giver god mening, idet alle analyser af den almene boligsektor viser, at der er stor forskel på organisationer og afdelingers effektiviseringspotentiale. Dette betyder også, at kommunen i forbindelse med styringsdialogen skal vurdere hver enkelt boligorganisation individuelt i forhold til effektivitet, og dette er meget tidskrævende. Der er udarbejdet et måleredskab, så hver afdeling kan måle sin effektivitet i forhold til sammenlignelige afdelinger. I "Vejledning om egenkontrol i almene boligorganisationer" er der sat en række krav til boligorganisationer for egenkontrol, mål og oplysning om effektivitet i boligafdelingerne. Kommunen kan i sin drøftelse med boligorganisationen motivere boligorganisationen til at være mere effektiv ud fra forskellige analyser.

Der er beboerdemokrati i alle almene boligafdelinger jf. § 37, stk. 1 i almenboligloven, hvilket betyder, at det i sidste ende er beboerne, der bestemmer, hvor effektiv en afdelings drift skal være. Alle beboere vil som udgangspunkt gerne have lav husleje, men nogle afdelinger vil også gerne have et højt serviceniveau hos ejendomsfunktionærerne, få luget flere bede eller have mere trappevask, hvilket påvirker afdelingernes økonomiske effektivitet. Det forventes, at regeringen ønsker at videreføre sit fokus på effektivitet ved at indgå en ny effektiviseringsaftale med boligsektoren.

Afgørelser

Kommunen træffer afgørelser i de sager, hvor loven tilskriver, at kommunalbestyrelsen skal godkende en disposition, som er foretaget af en almen boligorganisation. Det gælder f.eks. jf. almenboliglovens § 28, hvis der foretages en væsentlig forandring af en ejendom, der tilhører en almen boligorganisation.

I visse sager kan kommunen som tilsynsmyndighed træffe den endelige administrative afgørelse. Det gælder f.eks. sager, hvor der opstår uenighed mellem en afdelingsbestyrelse og en organisationsbestyrelse angående driftsbudget eller årsregnskab jf. § 42 i almenboligloven. Hvis tilsynet skal afgøre et klageforhold, har kommunen pligt til at oplyse sagen og høre begge parter jf. forvaltningslovens § 19. Derfor høres boligorganisationen, der redegør for sagen og dokumenterer med referater, mødemateriale, økonomiske beregninger m.m. Kommunen vil efterfølgende afgøre sagen ud fra de juridiske rammer, der er gældende for sagen.

Selv om det ikke direkte er angivet i loven, at kommunen skal træffe en afgørelse, kan kommunen alligevel træffe afgørelser som tilsyn, da kommunen skal sikre forsvarlig og lovlig drift af boligorganisationen.

Det kommunale tilsyn har ikke kompetence til at træffe afgørelser i sager, hvor beboerklagenævnet har kompetence.

Påbud

Kommunen gør sjældent brug af påbud jf. § 165 i almenboligloven, eftersom lovgivningen om tilsynet af almene boligorganisationer, tilstræber en samarbejdende og dialogbaseret tilgang til tilsynsrollen, da det vurderes mest hensigtsmæssigt.

En anden grund til, at kommunen sjældent benytter et påbud er, at kommunen er underlagt de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet.

Proportionalitetsprincippet betyder, at kommunen først skal anvende den mindst indgribende metode for at få forholdene i afdelingen bragt i orden. Herunder kan man forestille sig, at nogle problemer kan løses via den ovenfor nævnte styringsdialog mellem organisationen og kommunen. Hertil kommer, at kommunen er forpligtet til at undersøge sagen nærmere. Dette følger af det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip. I forbindelse med et påtænkt påbud skal kommunen inden partshører boligorganisationen over de faktiske oplysninger, der begrundet påbuddet. Boligorganisationen vil i sit partsindlæg typisk beklage forholdet og efterfølgende rette det, så et påbud ikke bliver nødvendigt. Det vil derfor i praksis kun være i helt

særlige tilfælde, at kommunen udsteder et påbud efter almenboliglovens § 165.

Ud fra praksis fra ombudsmanden¹ samt relevant juridisk litteratur følger dog, at kommunen som tilsynsmyndighed vil have pligt til at reagere, hvis der foreligger en konkret begrundet mistanke om, at der er sket en administration i strid med reglerne "af nogen betydning".

De situationer, som vil kræve en reaktion fra kommunens side, er mangeartede, men må alle tage udgangspunkt i de forhold omkring drift og administration, som boligorganisationerne er pålagt i medfør af almenboligloven mv. I forarbejderne til almenboliglovens § 165 anføres, at et kommunalt påbud for eksempel kan være nødvendigt, hvis der ikke foretages tilstrækkelige henlæggelser til planlagt vedligeholdelse i boligorganisationens afdelinger, eller hvis et opsamlet underskud eller underfinansiering i den almene boligorganisation ikke afvikles efter de herom gældende regler.

Byggekrav

Kommunens tilsyn indebærer også godkendelse af nybyggeri og renoveringsprojekter. Kommunen agerer både som forvaltning, der skal tilgodese politikernes målsætninger for byen, og som tilsyn, der skal sikre forsvarlige og lovlige bygge- og renoveringssager.

I renoveringssager tager kommunen særskilt stilling til genhusning og de gener, renoveringen medfører for beboerne. I forbindelse med godkendelser har kommunen mulighed for at stille betingelser i henhold til kommunens boligforsyningsbehov og kommunens målsætninger for f.eks. miljø og arkitektur for på den måde at sikre den ønskede kvalitet i byggeriet. Kommunen skal i bygge- og renoveringssager også sikre, at finansieringen finder sted på en lovlig og hensigtsmæssig måde, så der undgås unødige belastninger på huslejen og afdelingsøkonomien. Tilsynet vurderer også boligorganisationens robusthed til at bygge og kan i sjældne tilfælde nægte en boligorganisation at bygge eller nedprioritere boligorganisationen i forhold til andre boligorganisationer.

Udbredelse af det eksisterende tilsyn

Det kommunale tilsyn er fortrinsvis reaktivt. Det betyder, at kommunen reagerer på de hændelser, der allerede er sket. Kommunen påtaler f.eks. forhold i regnskabet, afgør forhold i klager og drøfter byggeplaner med boligorganisationen.

¹ Se f.eks. Folketingets Ombudsmands Beretning 2007.134

Hvis kommunen skulle udbrede det eksisterende tilsyn, kunne det være mere proaktivt og søge at foregribe de problemer, som i dag optager det reaktive tilsyn. Ved afsættelse af de nødvendige ressourcer kunne tilsynet i højere grad have fokus på, at:

- Styrke en risikobaseret tilgang
- styrke informationer om regler og rammer for boligsektoren
- udvikle og fastsætte standarder til boligorganisationernes regnskaber
- styrke effektivitet og forsvarlig drift i samarbejde med boligorganisationerne
- understøtte beboerdemokratiet, så mængden af indbragte tilsynssager kan mindskes
- udvikle modeller for beboerdemokratisk inddragelse i samarbejde med boligorganisationerne.

Karsten Biering Nielsen
Vicedirektør