



Teknik- og Miljøforvaltningen
Administrerende direktør
Hjalte Aaberg
Rådhuset
1559 København V

Dato: 11. juli 2007

J.nr.: 19.00,4/2006

Procedure for udvalgets behandling af revisionsprotokollat

Hermed fremsendes revisionsprotokollat nr. 5/2005 af 11. juli 2007 til Teknik- og Miljøudvalget vedrørende Center for Bydesign:

Større undersøgelse om
Administrationen af tilbagebetalingen af kommunens lån til Landsbyggefonden.

Revisionsprotokollatet skal besvares af udvalget snarest muligt og senest 4 uger efter modtagelsen.

Besvarelsen bedes fremsendt til revision@rd.kk.dk.

Protokollatet skal optages på udvalgets dagsorden med sædvanlig sagsindstilling og med henblik på at få udvalgets stillingtagen til bemærkningerne i protokollatet.

Der gøres opmærksom på, at revisionsprotokollater til udvalg og disses besvarelser betragtes som interne dokumenter, indtil forvaltningens indstilling om besvarelse af pågældende revisionsprotokollat optages på udvalgets dagsorden.

Indstilling om besvarelse af revisionsprotokollater optages på udvalgenes åbne dagsorden. Undtaget herfra er revisionsprotokollater/besvarelser, der indeholder tavshedsbelagte oplysninger.

Desuden skal der gøres opmærksom på, at Revisionsudvalget har henstillet til kommunens 7 udvalg at indkalde Revisionsdirektoratet i relevant omfang i forbindelse med behandlingen af pågældende revisionsprotokollat.

Med venlig hilsen

Niels Andersen

Revisionsdirektoratet
Projektgruppen
Stormgade 20, 2.
1555 København V

Telefon
33 66 24 00

Direkte telefon
33 66 23 98

Telefax
33 66 70 04

E-mail
revision@rd.kk.dk

EAN nummer
5798009700001

Større undersøgelse
til
Teknik- og Miljøudvalget
vedrørende
Center for Bydesign

**Administrationen af tilbagebetalingen af kommunens
lån til Landsbygefonden**

11. juli 2007

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé.....	3
II. Indledning.....	6
Formål.....	7
Afgrænsning	7
Metode	8
III. Lovgrundlag.....	9
IV. Organisation.....	12
Københavns Kommunes rolle	12
Landsbyggefondens rolle.....	13
V. Administration af grundkapitallån.....	15
Vilkår og forudsætninger for ydelsen af grundkapital	15
Revisionsdirektoratets vurdering.....	17
Kommunens registreringer vedrørende indskudt grundkapital	18
Revisionsdirektoratets vurdering.....	22
Kommunens mulighed for at gøre tilbagebetalingskravet gældende	23
Revisionsdirektoratets vurdering.....	26

I. Resumé

1. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af administrationen af tilbagebetalingen af den grundkapital, som Københavns Kommune har indskudt i den selvejende institution Landsbyggefonden.

Kommunens administration af indskuddene varetages af Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign – før 1. april 2007 var den forankret i Plan & Arkitektur.

Ifølge kommunens regnskab udgjorde Københavns Kommunes samlede indskud af grundkapital til Landsbyggefonden ved udgangen af 2006 i alt 862 mio. kr. – indskudt siden ordningens start i 1975.

Grundkapital anvendes til finansiering af en del af anskaffelsessummen for alment byggeri. Fondens lån er rentefrit. Det afdrages, når den pågældende ejendoms økonomi efter Landsbyggefondens skøn tillader det. Tilbagebetaling skal dog påbegyndes senest 50 år efter ejendommens ibrugtagelse.

Borgerrepræsentationen kan forlange, at fonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden for de enkelte lån skal ophøre.

Formålet med undersøgelsen har været at:

- Beskrive hjemlen for kommunens indskud af grundkapitallån til Landsbyggefonden.
- Undersøge ansvars- og opgavefordelingen mellem Københavns Kommune og Landsbyggefonden i administrationen af grundkapitalen.
- Undersøge de regnskabsmæssige registreringer af grundkapitallån.
- Vurdere Center for Bydesigns administration og kontrol af grundkapitallån, herunder muligheden for at gøre tilbagebetalingskravet gældende.
- Vurdere den ledelsesmæssige styring i Center for Bydesign af administrationen af indskudt grundkapital.

2. Undersøgelsen har ført til følgende væsentlige konstateringer:

Københavns Kommune har aldrig konkret anmodet Landsbyggefonden om at overveje, om afdragsfriheden for de enkelte lån skal ophøre, ligesom emnet aldrig har været drøftet med Landsbyggefonden.

Der skal af Center for Bydesign gennemføres lovpligtige tekniske tilsyn af boligafdelingerne tilstand. Derudover skal der gennemføres lovpligtige regnskabsmæssige tilsyn.

Regnskabsmæssige tilsyn er ikke gennemført siden medio 2005.

I forbindelse med tilsynene skal det vurderes, om det skal overvejes at forlange, at fonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden for de enkelte lån skal ophøre.

Der er ikke udarbejdet retningslinier eller checkliste i forbindelse med tilsynene, herunder vedrørende vurderingen af om afdragsfriheden skal ophøre.

Center for Bydesign har ikke – på et informeret og dokumenteret grundlag – undersøgt muligheden for, om der var grundlag for at forlange, at Landsbyggefonden overvejer tilbagebetaling.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at der ikke har været tilstrækkeligt fokus på kvaliteten af de økonomiske registreringer, herunder korrekt kontering af grundkapital.

Københavns Kommune har et beløb på ca. 157,3 mio. kr. til gode hos Landsbyggefonden som følge af nedlæggelsen pr. 1. januar 1990 af det tidligere Hovedstadsråd. Dette tilgodehavende er ikke registreret i kommunens regnskab.

3. Revisionsbemærkninger

a. Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at Center for Bydesigns administration af kommunens registreringer har været mangelfuld, herunder særligt manglende registreringer af tilgodehavender på ca. 157,3 mio. kr. hos Landsbyggefonden samt mangelfuld koordinering til øvrige forvaltningers regnskabsregistreringer.

b. Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Center for Bydesign ikke har udarbejdet retningslinier om kommunens administration af tilbagebetalingen af grundkapitallånene, samt at de lovpligtige regnskabsmæssige tilsyn ikke er blevet gennemført siden medio 2005.

Der er heller ikke rettet henvendelse til Landsbyggefonden med henblik på at konkretisere de kriterier, som anvendes ved bedømmelsen af, om tilbagebetaling skal finde sted – udarbejdelsen af kriterierne kunne ske i samarbejde med Socialministeriet.

Anbefalinger

a. Revisionsdirektoratet anbefaler, at Center for Bydesign regelmæssigt – fx en gang om året – holder møder med Landsbyggefonden med henblik på at tilrettelægge den bedst mulige administration af grundkapitalområdet.

b. Revisionsdirektoratet anbefaler, at Center for Bydesign anmoder Landsbyggefonden om at fremsende en oversigt over Københavns Kommunes tilgodehavende, og at oversigten er forsynet med en erklæring fra Landsbyggefondens revisor.

c. Revisionsdirektoratet anbefaler at Teknik- og Miljøudvalget sikrer de fornødne ressourcer og kompetencer til varetagelsen af kommunens opgaver på dette økonomisk betydningsfulde område – også koordineringstungt med flere interne og eksterne parter.

II. Indledning

4. Revisionsdirektoratet har gennemført en større undersøgelse af administrationen af tilbagebetalingen af den grundkapital, som Københavns Kommune har indskudt i Landsbygefonden. Kommunens administration af indskuddene varetages af Teknik- og Miljøforvaltningen, Center for Bydesign – før 1. april 2007 var den forankret i Plan & Arkitektur.

Ifølge kommunens regnskab udgjorde Københavns Kommunes samlede indskud af grundkapital til Landsbygefonden ved udgangen af 2006 i alt 862 mio. kr

Der er tale om indskud i form af grundkapital til Landsbygefonden, der udlåner midlerne til de almene boligorganisationer. Ultimo 2006 udgjorde Københavns Kommunes samlede indskud af grundkapital i Landsbygefonden ifølge kommunens regnskab i alt ca. 862 mio. kr. – konteret på funktion 8.24. Indskud i Landsbygefonden.

Grundkapitallån anvendes til finansiering af en del af anskaffelsessummen for alment byggeri. I 2007 finansieres alment nybyggeri med 84 % realkreditbelåning, 14 % grundkapital og 2 % beboerindskud. Staten yder støtte til realkreditlånet, og kommunen yder via Landsbygefonden grundkapitalen som lån til boligorganisationerne.

Fondens lån er rentefrit. Det afdrages, når den pågældende ejendoms økonomi efter Landsbygefondens skøn tillader det. Tilbagebetaling skal dog påbegyndes senest 50 år efter.

Borgerrepræsentationen kan forlange, at fonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden for de enkelte lån skal ophøre.

Københavns Kommune har løbende ydet grundkapitallån siden ordningens start i 1975. Tilbagebetaling af de første grundkapitallån skal således påbegyndes senest i 2025.

Nogle kommuner har rejst sager om ekstraordinær tilbagebetaling af grundkapital, men Landsbygefonden har fremført, at fonden ikke har kunnet tiltræde lejeforhøjelser til

dækning af afvikling før tid bl.a. under indtryk af svækkelsen i almene boligers konkurrenceevne indtil nu.

Det har indgået i Revisionsdirektoratets risikovurdering og beslutning om iværksættelse af undersøgelsen, at Københavns Kommune har ydet et væsentligt indskud i Landsbyggefondens i form af grundkapital. Dertil har indgået den lange periode med rente- og afdragsfrihed sammenholdt med, at beslutning om en tilbagebetaling af grundkapital alene bygger på Landsbyggefondens skøn – et skøn som dog kan initieres af Københavns Kommune.

Det er derfor forvaltningens administrative procedurer og kontroller til at sikre kommunens interesser i forbindelse med eventuel tilbagebetaling af ydelsen af grundkapitalen, som er fokus for denne undersøgelse.

Formål

Formålet med undersøgelsen har været at:

- Beskrive hjemlen for kommunens indskud af grundkapitallån til Landsbyggefondens.
- Undersøge ansvars- og opgavefordelingen mellem Københavns Kommune og Landsbyggefondens i administrationen af grundkapitalen.
- Undersøge de regnskabsmæssige registreringer af grundkapitallån.
- Vurdere Center for Bydesigns administration og kontrol af grundkapitallån, herunder muligheden for at gøre tilbagebetalingskravet gældende.
- Vurdere den ledelsesmæssige styring i Center for Bydesign af administrationen af indskudt grundkapital.

Afgrænsning

5. Undersøgelsen har afdækket Københavns Kommunes rolle og opgavevaretagelse i forbindelse med kommunens administration af allerede gennemførte indskud af grundkapital. Undersøgelsen omhandler således ikke hele den forudgående proces, herunder den politiske beslutningsproces ved tilsagn om kommunale grundkapital til nybyggeri af almene familieboliger.

Forvaltningernes konkrete sagsbehandling og godkendelse af grundkapital ved nybyggeri indgår heller ikke.

Undersøgelsen behandler alene Center for Bydesigns varetagelse af kommunens samlede tilgodehavende af grundkapital hos Landsbyggefondens. Andre forvaltningers administration af grundkapital har ikke indgået i undersøgelsen.

Undersøgelsen vil ikke behandle Center for Bydesigns administration af kommunens indbetalinger til Landsbyggefondens vedrørende kapitaltilførelse vedrørende lejligheder.

Metode

6. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af lovgrundlaget, Borgerrepræsentationens og Teknik- og Miljøudvalgets beslutninger samt forvaltningens materiale vedrørende støttet byggeri, herunder rapporter, notater, forretningsgangsbeskrivelser, regnskabsmæssige afrapporteringer mv. og andre af kommunens interne regler og vejledninger indeholdt i fx Budget- og Regnskabshåndbogen.

Derudover bygger undersøgelsen på materiale fra Landsbyggefondens samt Socialministeriet.

Der er gennemført interview med centrale personer i Center for Bydesign. I den forbindelse er der udarbejdet referater af de afholdte interview – referaterne er godkendt af Center for Bydesign.

På Revisionsdirektoratets opfordring har Center for Bydesign afholdt et møde med Landsbyggefondens. Formålet var at drøfte roller og opgaver i forbindelse med Landsbyggefondens og Center for Bydesigns administration af den grundkapital, som Københavns Kommune har indskudt, herunder en drøftelse af kriterier for tilbagebetaling.

Revisionsdirektoratet deltog på mødet.

Revisionsdirektoratet har kontaktet Århus Kommune med henblik på at få et indblik i, hvorledes Århus Kommune har håndteret tilbagebetalingskravet.

Revisionsdirektoratet har af forvaltningen fået bekræftet, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

III. Lovgrundlag

7. Grundkapitallån anvendes til finansiering af en del af anskaffelsessummen for alment byggeri. I 2007 finansieres alment nybyggeri med 84 % realkreditbelåning, 14 % grundkapital og 2 % beboerindskud. Staten yder støtte til realkreditlånet, og kommunen yder via Landsbyggefonden grundkapitalen som lån til boligorganisationerne.

Landsbyggefonden er en selvejende institution, der er stiftet af almene boligorganisationer og oprettet i henhold til den tidligere lov nr. 49 af 8. marts 1967 om boligbyggeri. Fonden er i dag omfattet af lov nr. 857 af 8. august 2006 om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. (herefter Almenboligloven).

Almenboligloven indeholder bestemmelser om finansiering af nybyggeri via grundkapital, jf. §§ 120 – 126 (loven blev ændret i april 2007, men det medførte inden realitetsændringer).

Hovedbestemmelsen i Almenboligloven er formuleret således i § 126:

- Fondens lån er rentefrit. Det afdrages, når ejendommens økonomi efter fondens skøn tillader det, herunder når ejendommens økonomi kan forbedres ved omprioritering eller ændrede forhold for byggeriet, fx en stigning i det almindelige lejeniveau, taler derfor. Tilbagebetaling skal dog påbegyndes senest 50 år efter ejendommens ibrugtagelse. Kommunalbestyrelsen kan forlange, at fonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden skal ophøre.

Det synes således at fremgå af bestemmelsen, at Landsbyggefonden har en løbende forpligtelse til at følge, om tilbagebetaling skal påbegyndes.

Derudover har kommunen adgang til at anmode fonden om at overveje, at afdragsfriheden skal ophøre.

Det konkrete regelgrundlag i form af love, bekendtgørelser, vejledninger mm. er beskrevet i de respektive afsnit, herunder særligt de relevante forudsætninger og betingelser for at yde grundkapital og tilbagebetalingen heraf.

Der redegøres i det følgende kort for finansieringsreglerne vedrørende det almene byggeri, hvori grundkapital indgår.

Der er løbende siden boligforliget i 1966 gennemført en række reguleringer i finansieringen af det almene byggeri, som har indebåret en ændret sammensætning og et skiftende niveau for den offentlige ydelse. Finansieringen har været karakteriseret ved:

- Realkreditlån (hvortil der ydes offentlig støtte).
- Grundkapitallån.
- Beboerindskud.

Kommunernes medfinansiering af anskaffelsesudgifterne til nybyggeri via grundkapital blev først indført ved lov nr. 83 af 19. marts 1975 om boligbyggeri.

Pr. 1. april 1975 udgjorde grundkapitallånet 23 procent af anskaffelsesudgifterne, hvor Landsbyggefonden bidrog med 8 procent, staten med 10 procent og kommunerne med 5 procent.

Fra 1. april 1975 til udgangen af 1981 ydede Landsbyggefonden en del af grundkapitallånene til alment byggeri – gradvist reduceret fra 8 til 2 procent for helt at bortfalde.

Fra 1. januar 1990 blev det statslige grundkapitallån afskaffet.

Grundkapitallån til Landsbyggefonden blev herefter alene betalt af beliggenhedskommunerne.

Hovedstadsrådet betalte i perioden 1975-1989 halvdelen af den kommunale del af grundkapitallånene i forbindelse med alment byggeri i Hovedstadsrådets område.

Det fremgår af nedenstående tabel, at den procentsats, som kommunerne har skullet bidrage med i perioden, er blevet ændret flere gange:

Tabel 1. Oversigt over kommunernes ydelse af grundkapital i procent

Perioden fra	1.4.1975	1.4.1977	1.1.1987	1.1.1994	1.1.1998	15.6.2001	1.1.2007
Procentsats	5	6	4	7	14	7	14

Kilde: Den almene sektors fremtid, Socialministeriet

Ifølge Socialministeriet er ændringerne i procentsatsen siden 1994 blevet gennemført som et led i bestræbelserne på at påvirke kommunernes byggeaktivitet:

- Med virkning fra 1. januar 1998 blev den kommunale grundkapital hævet fra 7 % til 14 % af anskaffelsessummen, og realkreditlånet blev tilsvarende reduceret fra 91 til 84 % med 2 % beboerbetaling.
- Som en udmøntning af kommuneaftalen for 2002 blev den kommunale grundkapital i alment byggeri nedsat fra 14 % af anskaffelsessummen til 7 % i perioden 15. juni 2001 - 15. juni 2004. Nedsættelse blev efterfølgende forlænget til 31. december 2006.
- Fra 1. januar 2007 er satsen igen sat op til 14 % af anskaffelsessummen.

IV. Organisation

Københavns Kommunes rolle

8. Administrationen af Københavns Kommunes grundkapitallån er organiseret under Teknik- og Miljøforvaltningen i basisenheden Center for Bydesign, som beskæftiger 123 medarbejdere.

Center for Bydesign varetager:

- Byplanlægning.
- Byfornyelse.
- Støttet boligbyggeri.
- Arkitektoniske spørgsmål med vægt på kombinationen af teknik, funktion og æstetik.

Organisationen består af 7 faglige områder fordelt på tre fagområder: Udvikling, Byfornyelse og Byplan. Desuden et Sekretariat.

Center for Bydesigns ledelse består af 11 personer. Det er de fire medlemmer af ledelsesgruppen (direktør, fagdirektør, stadsarkitekt, sekretariatschef) samt de 7 områdechefer. Tilsammen udgør disse den fælles ledelse af Center for Bydesign. Hvert medlem af ledelsen har derudover en nærmere specificeret rolle og funktion.

Alle medarbejdere er tilknyttet et område. Området udgør det faglige miljø for medarbejderne og udgør hermed deres basis.

Hvert område ledes af en områdechef. Denne er basischef for områdets medlemmer, dvs. ansvarlig for de personalemæssige spørgsmål i relation til den enkelte medarbejder.



Støttet Byggeri administrerer i samarbejde med Økonomiforvaltningen gennemførelsen af udbud af grundkapitallån. Støttet Byggeri står for den del af sagsbehandlingen, der har til formål at vurdere krav og forudsætninger for alment byggeri, som udløser grundkapitallån. Dette sker som en del af kontorets arbejde med boligstrategier, planlægning og gennemførelse af nyt boligbyggeri, ombygninger og renoveringsprojekter for almene boliger samt tilsyn med den almene sektor. Dette sker i et tæt samarbejde med de tre teams for byplan samt eksterne rådgivere og boligselskaber.

Landsbyggefondens rolle

9. Landsbyggefonden er en selvejende institution med hjemsted i København. Landsbyggefonden er omfattet af Almenboligloven kap. 1, 6, 7 og 9 og forskrifter udstedt i medfør heraf. Landsbyggefonden har som administrator ansvaret for at forvalte grundkapitalen i overensstemmelse med de i lovgivningen fastsatte vilkår og forudsætninger.

Landsbyggefondens vedtægter godkendes af Socialministeriet. Fondens regnskaber revideres af en statsautoriseret revisor valgt af ministeriet.

Fonden ledes af en bestyrelse på 9 medlemmer. Formanden for bestyrelsen og 4 andre medlemmer af denne vælges af Boligselskabernes Landsforening. To medlemmer af bestyrelsen skal være boligtagere i alment byggeri og vælges af Lejernes Landsorganisation. Et medlem vælges af Kommunernes Landsforening og et medlem vælges af Københavns og Frederiksberg kommuner i fællesskab.

Borgerrepræsentationen har i maj 2007 efter aftale med Frederiksberg Kommune genudpeget Center for Bydesigns direktør som den fælles repræsentant for en 4-årig periode. Frederiksberg Kommune har udpeget en stedfortræder.

Kommunens repræsentant i bestyrelsen skal varetage fondens interesser, og Københavns Kommune har ingen instruktionsbeføjelser.

Det fremgår af vedtægterne, at bestyrelsen har den overordnede ledelse af fondens anliggender. Bestyrelsen træffer nærmere bestemmelser om varetagelsen af den daglige administration af fondens anliggender og fastlægger retningslinier for arbejdets

tilrettelæggelse. Generelle forskrifter og vejledninger, der udsendes til indskyder og låntagere, skal godkendes af bestyrelsen.

Landsbyggefondens administration ledes af en direktion bestående af en direktør og en sekretariatschef. Fonden er organiseret i tre afdelinger: Den administrative afdeling som forestår grundkapitalforvaltningen, afdelingen for særlig driftsstøtte og regnskabskonsulenttjenesten.

V. Administration af grundkapitallån

Vilkår og forudsætninger for ydelsen af grundkapital

10. Vilkår og forudsætninger for at indskyde og modtage grundkapital er i vid udstrækning lovreguleret.

Københavns Kommune har – i overensstemmelse med Almenboligloven fra 2003 – valgt at udbyde grundkapital på baggrund af en konkurrence om både byg- og driftsherreopgaven, jf. BR 173/03.

De forvaltninger, som ønsker at udbyde grundkapital til almene byggerier, udarbejder en indstilling til Borgerrepræsentationen, hvor der afsættes beløb i forbindelse med opførelse af alment boligbyggeri.

Det er Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen, som i samarbejde udbyder grundkapital. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen med ældreboliger og Socialforvaltningen med boliger til udsatte gennemfører med hjælp fra Teknik- og Miljøforvaltningen projekter, der udløser kommunal grundkapital.

Efter Borgerrepræsentationens beslutning vedrørende indstillinger om udbudt grundkapital indsender bygherren et projektforslag. Et administrativt bedømmelsesudvalg med repræsentation fra kommunens forvaltninger bedømmer de indsendte projektforslag.

Efter bedømmelsen af de indkomne tilbud bliver der udarbejdet en indstilling med henblik på udvælgelse af projekter. Indstillingen bliver forelagt det relevante udvalg.

Derefter forelægges indstillingen for Borgerrepræsentationen, som giver projektet endeligt tilsagn og godkender hvilket bud, der skal accepteres.

Efterfølgende indsender bygherren et skema A sammen med det øvrige tilbudsmateriale til Center for Bydesign.

Herefter varetager Center for Bydesign den videre administration af grundkapital for samtlige forvaltninger.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har således udarbejdet særlige ansøgningsskemaer (Skema A, B, C) og en tilhørende vejledning. Det er kommunens ansvar på samtlige støttemyndigheders vegne (fx Socialministeriet) at vurdere, om projekterne opfylder kravene og forudsætningerne til at støtte alment byggeri.

Center for Bydesigns sagsbehandling af støttet boligbyggeri kan opdeles i 3 faser, jf. Erhvervs- og Byggestyrelsens ansøgningsskemaer (A-, B- og C-skemaer) og tilhørende vejledning (Støttet boligbyggeri – Oktober 2003). Kommunen er forpligtet til at foretage en indberetning til BOSSINF-STB (Boligministeriets informations- og forvaltningssystem – Støttet Byggeri) i forbindelse med gennemførelsen af den kommunale sagsbehandling af støttesagen. BOSSINF-STB er et edb-baseret indberetnings- og informationssystem for processerne i et byggesagsforløb, der fungerer som et redskab for den kommunale sagsbehandler, der skal foretage indberetning af de tre A-, B- og C-skemaer om støttet boligbyggeri.

Landsbyggefonden udbetaler grundkapitallån, når der foreligger dokumentation for afholdte udgifter til grundkøb samt til byggeriets projektering og udførelse. De overordnede krav for at få udbetalt grundkapitallån er det af Center for Bydesign godkendte skema A, dokumenterede afholdte byggeudgifter og pant i ejendommen (eller indeståelse herfor). Det er endvidere en forudsætning, at projektet er indberettet til BOSSINF-STB.

I henhold til Almenboliglovens § 120 udbetales grundkapitallånet af Landsbyggefonden, når bygherren er et almennyttigt boligselskab. Dette gælder uanset, om boligselskabet opfører almennyttigt byggeri, ungdomsboliger eller ældreboliger.

Landsbyggefonden anmoder kommunalbestyrelsen om indbetaling af grundkapitallånet, når der er sikkerhed for lånet, og der er dokumenteret forfaldne udgifter.

Af lovens § 121 fremgår det, at såfremt almene ældreboliger opføres eller indrettes af en kommune eller en selvejende institution, udbetaler kommunen selv grundkapitallån – dvs. uden fondens medvirken. Det er således kommunen, som står for ydelsen af grundkapitallån ved almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. i de tilfælde, hvor enten almene ældreboliger opføres eller indrettes af Københavns Kommune eller af en selvejende almen institution, eller kommunen opfører med henblik på senere overdragelse til en selvejende almen ældreboliginstitution.

I henhold til lovens § 123 skal udbetaling af kommunens lån ske på de tidspunkter og i det omfang, det skønnes nødvendigt for Landsbyggefonden at disponere over midlerne til berigtigelse af fondens udlån.

Til sikkerhed for grundkapitallånet udstedes et pantebrev, som tinglyses på den faste ejendom. Pantebrevet tinglyses med prioritet efter realkreditlånet. Landsbyggefondens panterettigheder skal tjene til sikkerhed for de udbetalte lån fra kommunen. Fondens pantebreve kan ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke afhændes, pantsættes eller gøres til genstand for individuel retsforfølgning fra andre kreditorers side, jf. lovens § 124.

Ifølge lovens § 125 udbetales Landsbyggefondens lån i forbindelse med grundkøb samt byggeriets projektering og udførelse. Landsbyggefonden kan stille krav om bankgaranti for grundkapitallånet. Bankgarantien skal bestå, indtil byggeriet er overdraget til en almen boligorganisation, og pantebrevet er tinglyst uden retsanmærkninger. Fondens lån udbetales kontant til pari.

Er der ikke tinglyst et anmærkningsfrit pantebrev, når der dokumenteres afholdte udgifter, kan lånet kun udbetales, hvis boligselskabet giver en tidsubestemt, uigenkaldelig garanti eller indeståelse for, at det udbetalte lån tilbagebetales, hvis der ikke kan tinglyses et pantebrev uden præjudicerende retsanmærkninger.

For ungdomsboliger opført af en selvejende institution og for ældreboliger, der ikke opføres af et almennyttigt boligselskab, udbetaler kommunalbestyrelsen grundkapitallånet til bygherren, når der foreligger et tinglyst anmærkningsfrit pantebrev.

Er der ikke tinglyst et anmærkningsfrit pantebrev, skal et pengeinstitut give samme garanti eller indeståelse, som er nævnt ovenfor for udbetaling af lån fra Landsbyggefonden.

Revisionsdirektoratets vurdering

11. Sammenfattende kan konstateres, at vilkår og forudsætninger for at yde og modtage grundkapital i vid udstrækning er lovreguleret. Direktoratet har ingen særlige kommentarer hertil.

Kommunens registreringer vedrørende indskudt grundkapital

12. Center for Bydesign har gennem de seneste år arbejdet med at forsøge at specificere og dokumentere saldi på statuskonti og at søge bekræftelse ved sammenholdelse med egne beholdningsoversigter eller med eksternt afstemningsmateriale.

Problemerne har særligt været relateret til formueforvaltningen, herunder indskud i Landsbyggefonden.

13. Københavns Kommunes samlede tilgodehavende vedrørende grundkapitallån til Landsbyggefonden udgør ifølge kommunens regnskab 862.129.846 kr. – konteret på funktion 8.24: Indskud Landsbyggefonden.

Landsbyggefonden har over for Revisionsdirektoratet oplyst, at fonden har registreret, at Københavns Kommune har et tilgodehavende på 863.724.381 kr., altså 1.594.453 kr. mere end Københavns Kommune har registreret.

Center for Bydesign har ligeledes bekræftet, at der er differencer i registreringen af grundkapital mellem Center for Bydesign og Landsbyggefonden. Differencerne forklares i det følgende:

- Der er nogle uafklarede differencer i forhold til Landsbyggefondens registreringer, og hvor Center for Bydesign ikke umiddelbart kan forklare årsagen. En forklaring kræver et udredningsarbejde i den konkrete sag.

I alt har Center for Bydesign registreret uafklarede tilgodehavender vedrørende grundkapitallån, som endnu ikke er afstemt med Landsbyggefondens oplysninger, i 6 sager svarende til 581.595 kr.

Yderligere er 4 sager registreret i Landsbyggefondens materiale, men endnu ikke afstemt med Center for Bydesign og udgør en difference på 2.176.130 kr. Sagerne vedrører muligvis den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning.

Disse forskelle udgør differencen på den overordnede saldo mellem Center for Bydesign og Landsbyggefonden på 1.594.535 kr.

- Derudover har Center for Bydesign gjort opmærksom på, at Landsbyggefonden i et enkelt tilfælde har registreret 1.397.149 kr. på én sag (boligafdeling), mens Center for Bydesign har registreret det samme beløb på en anden sag.

Dette har således ikke betydning for differencen mellem Center for Bydesign og Landsbyggefonden, men viser, at der er et problem omkring registreringerne.

14. Ud over de 862.129.846 kr., som Center for Bydesign har registreret på funktion 8.24, har Københavns Kommune et anseligt beløb til gode hos Landsbyggefonden som følge af nedlæggelsen af det tidligere Hovedstadsrådet.

Hovedstadsrådet ydede som tidligere nævnt i perioden 1975-1989 halvdelen af den kommunale del af grundkapitalen i forbindelse med alment byggeri i Hovedstadsrådets område.

Af lov nr. 191 af 29. marts 1989 om ophævelse af lov om et Hovedstadsråd fremgår, at de tre amtskommuner København, Frederiksborg og Roskilde samt kommunerne København og Frederiksberg pr. 1. januar 1990 overtager Hovedstadsrådets aktiver og passiver.

Ved Hovedstadsrådets nedlæggelse fik Landsbyggefonden oplyst en procentfordeling mellem de tre amter samt Københavns Kommune og Frederiksberg kommune. Fordelingsnøglen skal anvendes i forbindelse med den fremtidige tilbagebetaling af grundkapitallånene. (Københavns Kommune 23,7 %, Frederiksberg Kommune 5,4 %, Københavns amt 38,8 %, Frederiksborg Amt 19,8 %, og Roskilde amt 12,3 %). (Landsbyggefonden er p.t. ved at undersøge, hvorledes disse fordelinger skal foretages efter amternes nedlæggelse. Center for Bydesign har oplyst, at Landsbyggefonden forventer at være færdige med disse undersøgelser i løbet af 2007).

Hovedstadsrådets ydelse af grundkapital til alment byggeri, relateret til Københavns kommune, udgør i henhold til likvidationsregnskabet for Hovedstadsrådet ca. 157,3 mio. kr. Ved Hovedstadsrådets nedlæggelse tilfalder beløbet Københavns Kommune.

Revisionsdirektoratet har konstateret, at beløbet ikke er bogført i kommunens regnskab.

Lånene skal, som det er gældende for Københavns Kommunes indskud af grundkapital, tilbagebetales senest 50 år efter afslutning af byggeriet.

Det kan oplyses, at Københavns Kommune i oktober 2006 modtog 71.100 kr. vedrørende tilbagebetaling af driftsstøttelån givet til en boligafdeling af Hovedstadsrådet.

Beløbet står bogført på en konto for midlertidige poster indtil endelig afklaring af kommunens tilgodehavende efter Hovedstadsrådet er på plads.

15. Ud over de 862.129.846 kr., som Center for Bydesign har registreret på funktion 8.24 som indskud af grundkapital til Landsbyggefonden, har kommunen ydet grundkapital til ældreboliger på i alt 27.313.628 kr. på funktion 8.20: Pantebreve.

Af Almenboligloven følger, at kommunen selv indskyder grundkapital, såfremt almene ældreboliger opføres eller indrettes af en kommune eller en selvejende institution. Det vil sige, at Københavns Kommune selv bliver direkte kreditor uden Landsbyggefondens mellemkomst.

Beløbet skal, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets regnskabssystem, konteres på funktion 8.24.

Center for Bydesign har oplyst til Revisionsdirektoratet, at der vil ske en ompostering.

16. Af tabellen nedenfor fremgår de registreringer, som Center for Bydesign har foretaget på funktion 8.24.:

Tabel 2: Funktion 8.24: Indskud Landsbyggefonden. Ultimo 2006

Landsbyggefonden, alle lån ¹⁾	862.129.846
Beholdning i Center for Bydesign	3.863.070
Center for Bydesigns gæld til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	-37.815.180
Center for Bydesigns gæld til Socialforvaltningen	-19.380.250
Hjælpekonto til funktion 8.24	38.210.778
Funktion 8.24 i alt	847.008.264

Kilde: KØR (Center for Bydesign).

1) Heri indgår ikke de 27,3 mio. kr., der er konteret på funktion 8.20.

Beholdning i Center for Bydesign (3,9 mio. kr.). Beløbet er bogført på en midlertidig konto. Kontoen benyttes fx til posteringen af kommunelån (fx ældreboliger primært i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, jf. Almenboliglovens § 121, der går uden om Landsbyggefonden). Beløbet står her, indtil Center for Bydesign har afklaret, hvor det skal endeligt konteres.

Center for Bydesigns gæld til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (-37.8 mio. kr.) og Socialforvaltningen (-19,4 mio. kr.). Ifølge Center for Bydesign skelner Landsbyggefonden ikke mellem forvaltningerne i Københavns Kommune, og derfor står Center for Bydesign som koordinator med henblik på varetagelse af kommunens samlede tilgodehavende af grundkapital hos Landsbyggefonden.

Center for Bydesign varetager den koordinerende rolle ved at bogføre et beløb under "Landsbyggefonden, alle lån" for derefter at bogføre samme beløb som gæld til Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

I tabel 2 indgår således 37,8 mio. og 19,4 mio., som gæld til Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Når Landsbyggefonden beder kommunen om at indbetale grundkapital i forbindelse med tilsagnet i skema A, er det Center for Bydesign, som betaler. Center for Bydesign posterer beløbet under Landsbyggefonden, alle lån. Efterfølgende sender Center for Bydesign en intern afregning til de to forvaltninger, som registreres negativt hos Center for Bydesign. Modposteringen skal derefter ske i to andre forvaltninger, som skal bogføre beløbet under funktion 8.24 som tilgodehavende.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bogføring stemmer med Center for Bydesign. Dette er ifølge det oplyste bekræftet ved en gennemgang af konkrete sager.

Revisionsdirektoratet kan dog konstatere, at Socialforvaltningen fejlagtigt ikke har bogført tilgodehavendet under funktion 8.24.

Center for Bydesign har oplyst, at der er arrangeret i møde med Socialforvaltningen i august 2007, hvor problemstillingen behandles.

Da der er tale om interne reguleringer mellem forvaltningerne, har dette ikke nogen betydning for Københavns Kommunes tilgodehavende hos Landsbyggefonden.

Center for Bydesign har oplyst, at centeret har opført det korrekte mellemregningsforhold over for Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og har søgt at afstemme posterne ved afstemningsmæssigt at korrespondere med begge forvaltninger.

Dette er ikke lykkedes med Socialforvaltningen, da de ikke har registreret deres tilgodehavende med Teknik- og Miljøforvaltningen.

Center for Bydesign finder, at dette ikke på nogen måde kan lægges Center for Bydesign til last, idet de ikke regnskabsmæssigt kan fordre konsolideringspligt mellem kommunens forvaltninger.

Hjælpekonto til funktion 8.24 (38,2 mio. kr.). I forbindelse med "afstemningssagen" (afstemning af Plan & Arkitekturs statuskonti) blev det valgt at afskrive hele summen på funktion 8.24: Indskud i Landsbyggefondens. Herefter blev alle lån genoptaget efter forvaltningens liste/specifikation. Til genopretning af bogføringen blev det besluttet, at anvende Landsbyggefondens beholdningsoversigter, som indeholdt specifikation på år, boligorganisation og afdelingsnummer. Der blev foretaget en sammenholdelse mellem landsbyggefondens registreringer på de enkelte afdelingsregnskaber og kommunens registreringer.

De poster der indgår i hjælpekontoen er en del af de specifikationer som er med i hele beholdningsopgørelsen, så der er ikke tale om fejlposter som skal afskrives eller el.lign.

Hjælpekontoen blev oprettet for at få afstemningskontoen til at passe og for at regulere balancen for tidligere år.

Hjælpekontoen bortfalder januar 2007 ved implementeringen af kør7 – grundet ny kontoplan.

Revisionsdirektoratets vurdering

17. Revisionsdirektoratet finder det beklageligt, at Center for Bydesigns administration af kommunens registreringer har været mangelfuld, herunder særligt manglende registreringer af tilgodehavender på ca. 157,3 mio. kr. hos Landsbyggefondens samt mangelfuld koordinering til øvrige forvaltningers regnskabsregistreringer.

Kommunens mulighed for at gøre tilbagebetalingskravet gældende

18. Center for Bydesign har oplyst, at der ikke er fastlagt forretningsgange eller faste kriterier for en løbende vurdering af, om et eventuelt tilbagebetalingskrav kan gøres gældende. Der er ifølge Center for Bydesign tale om en konkret vurdering i den enkelte sag. I vurderingen indgår elementer såsom afdelingens generelle økonomi, om afdelingen har afdraget på sine lån, og om huslejen kan klare en tilbagebetaling. Vurderingen sker ifølge Center for Bydesign i forbindelse med de årlige tilsyn.

Center for Bydesign fører således tilsyn med de almene boligorganisationer og en række selvejende ældre- og ungdomsboliginstitutioner, jf. kapitel 13 i Almenboligloven. Tilsynets hovedopgave er at sikre en forsvarlig drift i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i lovgivningen.

Tilsynet vurderer bl.a. om økonomien og ejendommenes vedligeholdelsestilstand er forsvarlig, om der henlægges tilstrækkelige midler til vedligeholdelse, og om lovgivningens bestemmelser om fx vedtægter, beboerdemokrati, sideaktiviteter og udlejning overholdes.

Center for Bydesign har oplyst, at de årligt gennemfører 45 tekniske tilsyn (dvs. for 45 afdelinger), blandt andet for at vurdere, om der er sammenhæng mellem renoveringsbehov og hensættelserne.

Derudover skal gennemføres lovpligtige regnskabsmæssige tilsyn.

Dette tilsyn skal i hovedsagen føres gennem et årligt regnskabstilsyn samt kommunens lovbestemte godkendelse af en række økonomiske enkeltdispositioner. Det regnskabsmæssige tilsyn skal ses i sammenhæng med boligorganisationernes årlige regnskabsafslutning. Boligorganisationen skal senest 6 måneder efter, at regnskabsåret er afsluttet, indsende dette til kommunen – dette gælder både regnskaber for de enkelte afdelinger og regnskabet for selve boligorganisationen.

Det regnskabsmæssige tilsyn er ikke gennemført siden medio 2005.

I forbindelse med tilsynene skal det vurderes om det skal overvejes at forlange, at fonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden for de enkelte lån skal ophøre.

Der er ikke udarbejdet retningslinier eller checkliste i forbindelse med tilsynene, herunder vedrørende vurderingen af om afdragsfriheden skal ophøre.

19. I forhold til en efterfølgende kontrol sender Landsbyggefondens en opgørelse, som Center for Bydesign bruger til en løbende afstemning af KØR-saldoen. Der er ikke aftalt yderligere informationsudveksling til brug for Center for Bydesigns kontrol.

Center for Bydesigns registrering baserer sig på de regnskabsmæssige data i KØR. Derudover har Center for Bydesign i forbindelse med afstemningssagen i 2004 oprettet et excelark med registreringer af grundkapital i forhold til den enkelte boligorganisation/afdeling.

Center for Bydesign har udarbejdet en liste over de enkelte kommunale grundkapitallån, hvoraf det fremgår, hvornår det enkelte lån er udstedt, størrelsen på lånet og navn på boligorganisation og boligafdeling. Center for Bydesign har oplyst, at denne liste vil ajourført med tilgodehavender i forbindelse med Hovedstadsrådets likvidation give et glimrende overblik over kommunens tilgodehavender og vil kunne udgøre grundlaget for gennemførelse af en eventuel forespørgsel hos Landsbyggefondens om påbegyndelse af afdrag på kommunale grundkapital.

Landsbyggefondens har opdelt sin registrering i forhold til den enkelte grundkapitalssag. Det vil sige den samme boligorganisation/afdeling optræder flere gange, hvis boligorganisationen får grundkapital over flere omgange. De opgørelser, som Landsbyggefondens ligger inde med, giver et overblik over tilsagnsåret for den enkelte sag. Derudover er det muligt for Landsbyggefondens at følge ind- og udbetalinger på den enkelte grundkapitalssag. Det gør det muligt at følge, hvornår den ordinære tilbagebetaling skal finde sted. Landsbyggefondens kan derudover trække sagerne sammen på boligorganisations- og kommuneniveau. Landsbyggefondens kan elektronisk "oversætte" sagsnummer til boligafdelingsnavn fra 1992 og frem. Før 1992 kræver det mere manuel undersøgelse.

Landsbyggefonden har tilkendegivet over for Revisionsdirektoratet og Center for Bydesign, at de gerne vil bidrage til en kvalitativ højnelse af Center for Bydesigns registrering ved at udspecificere de enkelte boligorganisationer/afdelinger fordelt på grundkapitalssager.

20. Af Almenboligloven § 126 fremgår, at grundkapitalslån afdrages, når ejendommens økonomi efter Landsbyggefonden skøn tillader det, herunder når ejendommens økonomi kan forbedres ved omprioritering eller ændrede forhold for byggeriet, fx en stigning i det almindelige lejeniveau, taler derfor. Tilbagebetaling skal dog påbegyndes senest 50 år efter ejendommens ibrugtagelse.

Kommunernes indskud er rentefri, jf. Almenboliglovens § 122. Afdragsfriheden varer indtil 50 år efter ibrugtagelsen af den ejendom, til hvis opførelse fonden har ydet lån. Når lånene afdrages til fonden, betaler fonden de betalte afdragsydelse til kommunen eller amtskommunen.

Kommunalbestyrelsen kan forlange, at Landsbyggefonden tager op til overvejelse, om afdragsfriheden skal ophøre før de 50 år.

Center for Bydesign har ikke hidtil fundet grundlag for, at anmode Landsbyggefonden om at overveje, om afdragsfriheden skal ophøre.

Ifølge Landsbyggefonden har der været en række sager, hvor andre kommuner har anmodet om ekstraordinær tilbagebetaling. Ingen af sagerne har ledt til tilbagebetaling.

Ifølge Landsbyggefonden vurderes sagerne om ekstraordinær tilbagebetaling fra gang til gang. Landsbyggefonden har ikke opstillet specifikke vurderingskriterier.

Landsbyggefonden har oplyst, at der i fondens sagsvurdering indgår:

- Den boligsociale udvikling.
- Den bygningsmæssige situation.
- Driftsøkonomi/husleje (ændringer i finansieringsforhold).
- Derudover indgår den almene sektors generelle konkurrencesituation i vurderingen.

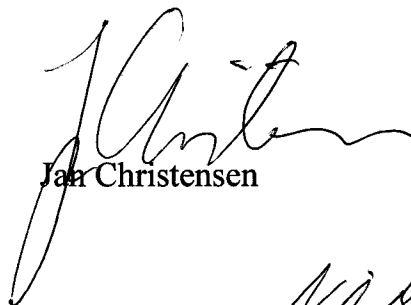
Revisionsdirektoratets vurdering

21. Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Center for Bydesign ikke har udarbejdet retningslinier om kommunens administration af tilbagebetalingen af grundkapitallånene, samt at det lovpligtige regnskabsmæssige tilsyn ikke er gennemført siden medio 2005.

Der er heller ikke rettet henvendelse til Landsbyggefonden med henblik på at konkretisere de kriterier, som anvendes ved bedømmelsen af, om tilbagebetaling skal finde sted – Udarbejdelsen af kriterierne kunne ske i samarbejde med Socialministeriet.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

11. juli 2007



Jan Christensen



Niels Andersen