



Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer

marts 2021



Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer

marts 2021

Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer

marts 2021

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Indenrigs- og Boligministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
T 33 92 93 00

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-94210-00-3

Publikationen kan hentes på
Indenrigs- og Boligministeriets hjemmeside:
www.im.dk

Indhold

Indledning og sammenfatning	8
1.1 Indledning.....	8
1.2 Sammenfatning	9
Gældende regler om kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer	16
2.1 Indledning.....	16
2.2 Tilsynet med almene boligorganisationer	16
2.3 Styringsdialogen.....	20
2.4 Det økonomiske tilsyn	24
2.5 Det organisatoriske tilsyn	27
2.6 Tilsyn med udlejning af almene boliger og boligområderne	28
2.7 Tilsyn med offentligt støttede bygninger	28
2.8 Støtte til nødlidende boligafdelinger	30
2.9 Tilsynet med sunde boliger.....	31
Kortlægning af det faktiske tilsyn hos 12 kommuner	33
3.1 Planlægning af interview	33
3.2 Udvælgelse af interviewkommuner.....	34
3.3 Kortlægning af kommunernes faktiske tilsyn på temaer.....	36
3.4 Overordnede kendetegn ved det faktiske tilsyn i de 12 interviewkommuner	55
Tilsyn på andre områder	58
4.1 Indledning – valg af eksempler.....	58
4.2 Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med private skoler.....	59
4.3 Socialtilsynets tilsyn med tilbud på det specialiserede socialområde	62
4.4 Kommunernes tilsyn med private aktører i beskæftigelsesindsatsen.....	67
4.5 Opsamling	70
Et styrket tilsyn med de almene boligorganisationer.....	71
5.1 Opsamling på styrker og udfordringer tilsynsmodellen for den almene boligsektor.....	71
5.2 Vurdering af behovet for at justere tilsynet	73
5.3 Anbefalinger	74
5.4 Opsamling på anbefalinger.....	78
Bilag.....	79
Bilag 1: Kommissorium.....	79

Indhold

Bilag 2: Spørgeskema til boligorganisationens regnskab	82
Bilag 3: Skabelon for en styringsrapport for en almen boligorganisation	84
Bilag 4: Oplysningsskema for en boligafdeling	90
Bilag 5: Spørgeramme for analyse af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer	94
Bilag 6: Almen Analyse i Landsbyggefonden.....	97

Redaktionen er afsluttet den 23. marts 2021



Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Som en del af aftalen mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Sikandar Siddique (UFG) om *Grøn boligaftale 2020* blev det besluttet at udarbejde en analyse af kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer.

Formålet med analysen er at identificere problemer ved det nuværende tilsyn og at anvise mulige løsninger herpå.

Analysen skal have fokus på, om tilsynet med gennemførelse af vedligeholdelses- og forbedringsarbejder øger transparensen og effektiviteten i den almene boligsektor og bidrager til at fremtidssikre de almene boliger, bl.a. via tilstrækkelige henlæggelser. Arbejdet skal også afdække og vurdere andre aspekter af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer, herunder om kommunerne har kompetencerne og prioriterer ressourcer til at føre tilsyn med, at administration og beboerdemokrati fungerer i overensstemmelse med reglerne.

Formålet med analysen er endvidere at undersøge, hvordan kommunernes tilsyn understøtter boligorganisationernes arbejde med at forbedre kvaliteten og effektiviteten i den almene boligsektor.

Med udgangspunkt i resultatet af kortlægningen og ovennævnte analyser skal det overvejes, om lovgivningen er hensigtsmæssig i forhold til at sikre et effektivt tilsyn, og om der er behov for at styrke kommunernes tilsyn og i givet fald, hvordan tilsynet kan styrkes.

1.1.1 Betydningen af kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer

De almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle med behov til en rimelig husleje og at give beboerne indflydelse på egne boforhold. De almene boliger har en central funktion i den danske velfærdsstat, og der afsættes betydelige offentlige midler hertil.

Almene boligorganisationer er private foreninger, som efter almenboligloven er godkendt af kommunalbestyrelsen. Det er boligorganisationens bestyrelse, som har den overordnede ledelse af boligorganisationen og dens afdelinger.

Et særligt kendetegn ved almene boligorganisationer er, at styringen hviler på et beboerdemokratisk grundlag, hvor beboerne har flertal i alle besluttende organer. Boligorganisationens bestyrelse består dermed primært af medlemmer, der som udgangspunkt ikke har drift af en virksomhed som deres professionelle kompetence. Dette indebærer en risiko for, at direktionen ikke får tilstrækkeligt modspil fra bestyrelsen, og at der sker misforvaltning af boligorganisationerne med det resultat, at velfærdsydelse for samfundet ikke har den kvalitet og pris, som ellers kunne opnås, og at der sker tab af samfundsmæssige værdier.

For at sikre at de offentlige midler og huslejeindbetalingerne fra de almene lejere ikke går til spilde, skal de almene boligorganisationer drives forsvarligt og effektivt. De skal være økonomisk velfungerende, renoveringer skal gennemføres effektivt og med høj kvalitet, udlejninger skal være lovlige og sikre en socialt balanceret beboersammensætning, og der skal være god ledelse, der kan sikre et velfungerende beboerdemokrati.

Der er indgået en effektiviseringsaftale mellem staten, BL – Danmarks Almene Boliger og KL for perioden 2014–2020 med formål om at reducere boligorganisationernes driftsudgifter og dermed de almene lejes husleje. Aftalen er fornyet i januar 2021 med effektiviseringsaftale for 2021–2026.

Der påhviler således kommunalbestyrelsen et særligt ansvar for at føre tilsyn med de almene boligorganisationer, herunder at sikre at de beboerdemokratiske beslutningsprocesser respekteres.

Kommunalbestyrelsen skal således både sikre, at den almene boligsektor er velfungerende og fremtidssikret, og at beslutninger træffes efter reglerne. På den måde er et effektivt og kompetent kommunalt tilsyn af stor betydning.

I lyset af den store betydning, som den almene boligsektor spiller og dermed det særlige ansvar, der påhviler kommunerne i tilsynet hermed, vil analysen kortlægge reglerne for tilsynet, samt hvordan tilsynet fungerer i praksis og på det grundlag komme med anbefalinger til, hvordan tilsynet kan styrkes.

1.2 Sammenfatning

1.2.1 Gældende regler om kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer

I *kapitel 2* gives en gennemgang af de gældende regler for kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer. Lovgivningen om almene boliger er omfattende og detaljeret og afspejler, hvad kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med. Der er imidlertid ikke

fastsat regler for, *hvordan* tilsynet skal udøves, bortset fra kravet om en årlig styringsdialog. Kommunalbestyrelsen skal føre det tilsyn, som anses for nødvendigt i lyset af en vurdering af forholdene i en boligorganisation og dens afdelinger.

Tilsynet er bygget op om en årlig styringsdialog. Styringsdialogen sætter rammerne for et formaliseret samarbejde og dialog mellem kommunen og boligorganisationen om dens drift og udvikling. Der foreligger en udførlig skabelon for dialogen, som sikrer, at alle relevante temaer behandles, bl.a. regnskaber, henlæggelser og udlejningssituationen. Forud for dialogmøder genereres en styringsrapport, som giver mulighed for at vurdere forholdene i den enkelte boligorganisation i relation til forholdene i andre boligorganisationer.

Kommunalbestyrelsen skal herudover løbende føre tilsyn med, at reglerne overholdes. Legalitetstilsynet kan opdeles i et økonomisk og organisatorisk tilsyn samt tilsyn med udlejningen af de almene boliger, boligområderne som sådan og med de offentligt støttede bygninger.

Kommunerne har en række sanktionsmuligheder, herunder påbud og indsættelse af en midlertidig ledelse, hvis en boligorganisation ikke drives i overensstemmelse med reglerne. Indenrigs- og Boligministeren har det overordnede tilsyn med sektoren og har de samme beføjelser over for boligorganisationer, som kommunalbestyrelsen.

1.2.2 Kortlægning af det faktiske tilsyn hos 12 kommuner

Kapitel 3 er det primære analysekapitel. Det analyseres heri, hvordan kommunerne griber opgaven med fremtidssikring af den almene boligsektor an, på baggrund af primært:

- interview med 12 udvalgte kommuner
- data fra almenstyringsdialog.dk
- data om henlæggelser.

I den forbindelse kortlægges det, hvordan kommunerne har organiseret og prioriteret tilsynet, og det vurderes, hvad det betyder for muligheden for at overholde forpligtelserne og indfri forventningerne til et tilsyn.

Herefter kortlægges, hvordan kommunerne gennem deres tilsyn sikrer, at boligorganisationerne opretholder en passende vedligeholdelsesstandard, henlægger tilstrækkeligt til fornyelse og vedligehold og gennem anvisning og udlejning opnår en balanceret beboersammensætning i de enkelte boligområder. Det undersøges desuden, hvordan kommunerne sikrer, at gældende regler overholdes.

For at undersøge hvordan kommunerne tilrettelægger tilsynet med de almene boligorganisationer, er der gennemført 12 interview med et bredt og varieret udsnit af kommuner.

Analysens primære kilde er således udsagn fra kommunerne selv. Det er blevet understreget over for kommunerne, at formålet med interviewene ikke har været en undersøgelse af, om tilsynene har begået fejl eller undladelser.

Formen indebærer, at kommunerne har haft mulighed for at fremstille deres tilsyn, som de ideelt synes, at det skal være. Man kan således ikke forvente, at der ved interviewene kommer oplysninger frem om alvorlige svigt i kommunernes tilsyn. For at få så retvisende et billede af tilsynene som muligt har interviewene fulgt en fast spørgeguide og haft en varighed på ca. en time, hvor der er spurgt ind til, hvordan konkrete problemstillinger håndteres. For yderligere at kunne kvalificere udsagnene fra kommunerne er der forud for interviewene for hver kommune gennemgået et udsnit af referater fra styringsdialogen, og der er lavet en analyse af henlæggelsesniveauerne i kommunerne sammenholdt med de benchmark, som anvendes i styringsdialogen.

Kortlægningen af kommunernes tilsynspraksis på det almene boligområde gennem interview med 12 kommuner har vist, at tilsynet generelt er karakteriseret ved at:

- der er løbende og uformel dialog mellem kommunen og boligorganisationen
- der er tillid fra kommunens side til, at boligorganisationen følger reglerne
- kommunerne fører et reaktivt tilsyn ved at reagere på henvendelser og problemer, men går sjældent proaktivt ind i sager om f.eks. henlæggelsesniveauer, effektivitet og kvalitet
- kommunerne sjældent finder det nødvendigt at anvende magtmidler så som påbud og indsættelse af forretningsfører
- omdrejningspunktet i kommunernes tilsyn er den på forhånd tilrettelagte og strukturerede proces for gennemførelse af styringsdialogen.

Gennemgangen af en række dokumentationspakker fra boligorganisationer i de udvalgte interviewkommuner viser, at alle undersøgte kommuner gennemfører styringsdialogen inden for rammerne af de foreskrevne krav.

Styringsrapporten giver kommunen et overblik og mulighed for hurtigt at vurdere boligorganisationens virksomhed og performance i forhold til centrale nøgletal om effektivitet, henlæggelser, klager m.v. og lovens målsætninger. Ved at gennemgå materialet har kommunerne således gode muligheder for at forberede sig forud for dialogmøderne.

En stikprøve viser, at de 12 interviewede kommuner efterfølgende udarbejder en individuel redegørelse og offentliggør den for størstedelen af boligorganisationerne i kommunen. Redegørelserne indeholder et mere eller mindre fyldigt referat af drøftelserne mellem boligorganisation og kommune og beskriver de aftaler, som evt. er indgået mellem parterne.

Landsbyggefondens registreringer viser, at for regnskabsåret 2019 har 93% af boligorganisationerne pr. 2. marts 2021 indsendt dokumentationspakkerne, og for næsten alle af dem (94%) er der også gennemført styringsdialog og indsendt referat heraf trods de særlige forhold i løbet af 2020.

Specielt de store kommuner med mange almene boliger bruger mange ressourcer på styringsdialogen og inddrager også mere politisk betonedede emner i dialogen. Disse kommuner har desuden en større organisation omkring tilsynet med de almene boligorganisationer.

I de mindre kommuner er der naturligt færre ressourcer at anvende på opgaven, hvilket betyder, at der ikke er egentlige enheder, ligesom medarbejderne typisk også varetager andre faglige opgaver i kommunen. Det giver en svag organisatorisk ramme for tilsynet, som er sårbart, når der sker udskiftning af medarbejdere, eller der opstår usædvanlige og ressourcekrævende opgaver.

Den relativt svage organisatoriske ramme fører til, at nogle kommuner mangler kompetencer i tilsynet til at bedømme og kritisk vurdere regnskaber og drift- og vedligeholdelsesplaner og dertil hørende henlæggelser.

Dertil viser analysen, at det nuværende tilsyn primært har reaktiv karakter. De fleste kommuner ser det således ikke som deres opgave proaktivt at udfordre og indgå i dialog med boligorganisationerne om, at de løbende skal forbedre deres effektivitet og kvalitet. Det er ligeledes de færreste kommuner, som har formuleret en fast procedure for deres godkendelse af større renoveringssager i almene boligafdelinger. Endelig er der eksempler på, at kommuner overser, at beboersammensætningen i et boligområde over en år-række har udviklet sig i en negativ retning, og at der derfor ikke i tide bliver taget initiativer for at modvirke denne udvikling.

Kortlægningen af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer har også dækket kommunernes forpligtelse til at sikre sunde boliger. Her viser det sig, at kommunerne generelt har tilrettelagt tilsynet med sunde boliger i overensstemmelse med vejledningen på området og dermed på en meget ensartet måde.

Kortlægningen har ikke afsløret problemer eller mangler ved den kommunale håndtering af tilsynet med sunde boliger, som det er nødvendigt at følge op på.

1.2.3 Tilsyn på andre områder

For at opnå viden om og inspiration til, hvordan tilsynsopgaven vil kunne styrkes, er der indhentet bidrag fra Børne- og Undervisningsministeriet, Social- og Ældreministeriet og Beskæftigelsesministeriet med beskrivelse af, hvordan tilsynsopgaver inden for disse ressortområder er organiseret og tilrettelagt. Disse modeller præsenteres i *kapitel 4*, hvor de desuden sættes i relation til den almene boligsektor.

For at få viden om, hvordan andre tilsyn med private aktører og institutioner, som leverer offentligt støttede tilbud, velfærdsydelser eller udfører opgaver for det offentlige, er tilrettelagt, redegøres der for:

- Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med frie grundskoler
- Socialtilsynets tilsyn med tilbud på det specialiserede socialområde

- Kommunernes tilsyn med private aktører i beskæftigelsesindsatsen.

Tilsynet med de frie grundskoler viser, hvordan staten kan engagere sig i et tilsyn med mange institutioner via systematisk screening af data og temabaseret tilsyn på områder med behov for at styrke kvaliteten. Tilsynet med tilbud på det specialiserede socialområde viser, hvordan kommunernes tilsyn kan styrkes med tværkommunale enheder med større uafhængighed, større kapacitet og kompetencer end kommunernes tilsyn. Endelig viser Beskæftigelsesministeriets kontrol af kommunernes tilsyn med 'andre aktører', hvordan fokusrevisioner kan bruges til at holde snor i et område, som er uddelegeret og relativt autonomt.

1.2.4 Et styrket tilsyn med de almene boligorganisationer

I *kapitel 5* bliver det med udgangspunkt i kortlægningen og ovennævnte analyser overvejet, om:

- der er behov for, at tilsynet styrkes – og hvordan
- lovgivningen kan tilrettelægges bedre for at understøtte tilsynet i kommunerne.

Overordnet kan det på baggrund af regler, kortlægning og analyse konkluderes, at den nuværende model for tilsyn med den almene boligsektor grundlæggende er hensigtsmæssig. Lovgivningen er dækkende og beføjelserne til stede, alle kommuner fører tilsyn med de almene boligorganisationer, men at der er behov for at styrke tilsynet på en række områder.

Anbefalinger

På baggrund af vurderingen af behov for at styrke kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer foreslås tre modeller, som alle har til formål at styrke kommunernes tilsyn på en måde, der tager højde for kommunernes forskellige forudsætninger, og som fastholder og understøtter både boligorganisationernes ansvar for drift mv. af de almene boliger – og kommunernes ansvar for tilsynet hermed. Modellerne kan supplere hinanden og er således ikke gensidigt udelukkende.

Model 1 – mere viden om og fokus på tilsynet i kommunerne

Det kan overvejes at styrke kommunernes viden om og fokus på tilsynet med den almene boligsektor inden for rammerne af det tilsynssystem, der er i dag, ved at:

1. Opdatere ministeriets formelle vejledninger om den kommunale tilsynsforpligtelse
2. Udbrede kendskabet til Landsbyggefondens databaser og statistikker samt Landsbyggefondens vejledende udtalelser om konteringspraksis m.v.
3. Gennemføre årlige konferencer og etablere tilsynsfora med fokus på kompetenceudvikling og de konkrete udfordringer i tilsynet

4. Udarbejde let tilgængeligt skriftligt materiale med information og vejledninger.

Det er ikke hensigten, at styringsdialogen skal blive mere bureaukratisk eller sværere tilgængelig. Formålet er at sikre adgang til viden, så alle kommuner får bedre mulighed for at gennemføre et tilstrækkeligt tilsyn og er i stand til at gribe ind i tide, når det er nødvendigt.

Model 2 – Styrket samarbejde på tværs af kommuner

Det kan overvejes at styrke samarbejdet på tværs af kommuner. Det kan eksempelvis være via formaliserede netværk eller tværkommunale enheder med særlige kompetencer, som kan understøtte tilsynet og bistå kommunerne med rådgivning mv. inden for konkrete sager og områder.

I denne model har hver enkelt kommune uændret det fulde ansvar for udførelsen af tilsynet med de almene boligorganisationer, men får mulighed for at indhente vejledning og ekspertviden fra eksempelvis tværkommunale enheder. Der stilles ikke nye krav til kommunernes tilsyn, men kommuner får stillet en ressource til rådighed, som kan højne kvaliteten i tilsynet, så kommunen i højere grad kan leve op til de forpligtelser, de har ifølge gældende lovgivning. Enhederne kan eksempelvis etableres i relation til store kommuner med kompetencer på området, men som selvstændige enheder.

Kommunerne har en omfattende tilsynspligt allerede i dag, og kommunerne får med forslaget ikke nye tilsynsopgaver, hvorfor der lægges op til, at kommunerne selv tilrettelægger det styrkede samarbejde inden for eksisterende økonomiske ramme. Det kan blive nødvendigt understøtte den styrkede samarbejde ved lovgivning.

Særligt i de mindre kommuner, hvor tilsynet med den almene boligsektor er sårbart, forventes forslagene at kunne styrke tilsynets kvalitet.

Model 3 – Risikobaseret monitorering af udvalgte områder

Det kan overvejes at styrke Bolig- og Planstyrelsens rolle, så styrelsen i fremtiden monitorerer udvalgte områder. Styrelsen kan i denne model screene centrale områder i styringsrapporterne f.eks. henlæggelser, regnskaber, beboersammensætning, udlejningssituation mv. på samme måde, som det er tilfældet med effektiviseringsenheden i dag. Landsbyggefondens omfattende økonomiske og statistiske oplysninger om de almene boligorganisationer giver et godt grundlag for screeningen. Styrelsens nye rolle og ansvar kan eventuelt præciseres i et cirkulære og meldes ud over for kommuner og boligorganisationer.

Screeninger og monitorering kan bruges til at tage direkte kontakt til kommunerne med henblik på at få bragt orden i tilsynet, iværksætte tematilsyn i kommunerne med afsæt i viden om svære områder og evt. gennemføre central fokusrevision af tilsynet.

Herved styrkes bevågenheden fra centralt hold på selve tilsynet og de kommunale kompetencer inden for de forskellige temaer, som er særligt problematiske. Det vurderes, at

bevågenheden fra centralt hold kan trække kommunernes tilsyn ind i en mere proaktiv rolle i forhold til boligorganisationerne. Det vil ligeledes kunne styrke dialogen med kommuner og boligorganisationer om, hvordan tilsyn tilrettelægges hensigtsmæssigt og med en høj kvalitet.

Hermed fastholdes den nuværende tilsynsmodel, men der tilføjes kontrolmekanismer, som har til formål at styrke det kommunale engagement og prioritering af tilsynet. Således har kommunerne fortsat ansvaret for tilsynet med de almene boligorganisationer.

Denne model er skalerbar afhængig af, hvor stor en rolle det ønskes, at Bolig- og Planstyrelsen skal have i det samlede tilsyn med de almene boligorganisationer. Såfremt der ønskes en mere fremtrædende rolle for styrelsen, skal der afsættes yderligere ressourcer til Bolig- og Planstyrelsen, og disse udgifter skal finansieres.

Afrunding på anbefalingerne

Der er foreslået anbefalinger, som er afstemt til de behov for justering af tilsynet, som analysen har påvist, men modellerne indebærer forskellige niveauer af intensitet.

Målet er at styrke kommunernes tilsyn på en måde, hvor boligorganisationerne fortsat er ansvarlige for driften af de almene boliger, men hvor kommunernes kompetencer og engagement styrkes. På den måde trækkes kommunerne tættere på de almene boligorganisationer og det sikres, at kommunerne er klædt på til at udfordre og stille krav og ikke blot være afhængige af, at organisationerne lever op til kommunernes tillid.

Kapitel 2

Gældende regler om kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer

2.1 Indledning

Kommunalbestyrelsen varetager de væsentligste offentlige styrings- og tilsynsfunktioner i forhold til almene boligorganisationer, men har også en række andre berøringsflader til den almene boligsektor.

De almene boligorganisationer er en af kommunens væsentligste samarbejdspartnere til at realisere sin boligpolitik og byudviklingspolitik. Først og fremmest har kommunalbestyrelsen kompetencen til at meddele støtte til opførelse af nye almene boliger, herunder bestemme hvor boligerne skal placeres og deres udformning med hensyn til størrelse, indretning og arkitektur. Kommunalbestyrelsen har også hjemmel til at stille garanti for renoveringsarbejder, bl.a. som led i realiseringen af bolig- og bypolitiske mål.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere forfølge boligpolitiske mål via aftaler om udlejning af almene boliger med f.eks. fortrinsret til børnefamilier, seniorer o.l. Desuden kan kommunalbestyrelsen indgå aftaler med almene boligorganisationer med henblik på at realisere f.eks. social-, miljø- og kulturpolitiske mål. Fælles for denne relation er, at kommunalbestyrelsen og den almene boligorganisation indgår i et ligeværdigt samarbejde, hvor parterne hver især beslutter, om de vil indgå i samarbejdet.

Kommunen og almene boligorganisationer er også direkte modparter. Det gælder f.eks. ved salg af kommunale grunde til opførelse af almene boliger eller ved udlejning af almene lokaler til kommunen til daginstitutioner, kommunal ældrepleje m.v. I disse situationer har kommunen og almene boligorganisationer modstridende interesser.

Kommunen kan også selv være ejer af almene ældre- og plejeboliger. I den situation er kommunen i sin egenskab af ejer underlagt en del af regelsættet for almene boliger.

Endelig fører kommunalbestyrelsen tilsyn med, at de almene boligorganisationer administrerer i overensstemmelse med almenboligloven. Kommunalbestyrelsen har et tilsvarende tilsyn i forhold til andre ejere (typisk selvejende institutioner) af offentligt støttede boliger. Dette kapitel handler om kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer.

2.2 Tilsynet med almene boligorganisationer

2.2.1 Kommunalbestyrelsen

Efter almenboliglovens § 164 fører kommunalbestyrelsen tilsyn med de almene boligorganisationer.

Almene boligorganisationer er private foreninger, som er godkendt og underlagt regulering efter almenboligloven og bekendtgørelser udstedt med hjemmel heri. Det er boligorganisationens bestyrelse, som har den overordnede ledelse af boligorganisationen og dens afdelinger, jf. almenboliglovens § 14 b. Det indebærer:

- at bestyrelsen har ansvar for driften af boligorganisationen og dens afdelinger og skal sikre, at den organiseres og tilrettelægges effektivt
- at bestyrelsen har ansvar for vedligeholdelsen af afdelingernes bygninger m.v. og for, at der i afdelingernes budgetter henlægges de nødvendige midler hertil
- at bestyrelsen skal opstille og implementere mål for forbedring af effektivitet, såfremt effektivitetstal og analyser peger på forbedringsområder. Mål og initiativer skal fremgå af styringsrapporten.

Tilsynet med de almene boligorganisationer indebærer, at kommunalbestyrelsen skal føre en styringsdialog med boligorganisationerne, herunder indkalde til et årligt dialogmøde. Boligorganisationen udarbejder og indsender årligt en rapport om sin virksomhed til kommunalbestyrelsen. De årlige rapporter lægges til grund for dialogmøderne. På dialogmøderne kan drøftes ethvert forhold vedrørende boligorganisationens og afdelingernes drift. Hensigten med styringsdialogen er at få en drøftelse af samarbejdsrelationer og den almene boligorganisations virksomhed i forhold til målsætninger for almene boligorganisationer og udviklingen i de enkelte boligområder.

Herudover skal kommunalbestyrelsen føre et legalitetstilsyn med de almene boligorganisationer, som skal sikre, at boligorganisationerne administrerer i overensstemmelse med loven og bekendtgørelserne. Legalitetstilsynet kan opdeles i et økonomisk tilsyn, et organisatorisk tilsyn, et tilsyn med udlejning af almene boliger og boligområderne samt et tilsyn med de offentligt støttede bygninger.

Kommunalbestyrelsen skal føre det tilsyn, som den anser for nødvendigt i lyset af dens vurdering af forholdene i boligorganisationen og dens afdelinger. Kommunalbestyrelsen skal f.eks. reagere, hvis den får henvendelser, der giver grundlag for at antage, at driften ikke er tilfredsstillende. Derimod træffer kommunalbestyrelsen ikke afgørelse i tvister mellem boligorganisationen og den enkelte lejer. Sådanne afgørelser træffes af beboerklagenævnet eller domstolene.

Kommunalbestyrelsen skal endvidere godkende en række dispositioner, som boligorganisationen vil foretage, f.eks. pantsætning af ejendomme, sammenlægning og nedlæggelse af boliger og huslejestigninger på mere end 5 pct.

Såfremt kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på utilfredsstillende forhold i boligorganisationen, skal den tage de forholdsregler, den skønner nødvendige for at sikre en

forsvarlig drift af organisationen og afdelingerne, herunder komme med henstillinger og påbud til bestyrelsen.

Et første skridt vil typisk være, at kommunalbestyrelsen går i dialog med boligorganisationen. Viser det sig, at der ikke er tale om en enkelt fejl, men om at boligorganisationen på det givne område ikke agerer i overensstemmelse med reglerne, vil kommunalbestyrelsen typisk i første omgang forsøge at henstille til boligorganisationen om at ændre praksis.

Hvis dette ikke bringer en tilfredsstillende løsning, kan kommunalbestyrelsen meddele de påbud, som skønnes nødvendige for at sikre en forsvarlig drift af den almene boligorganisation og dens afdelinger i overensstemmelse med de regler, der er fastsat herfor.

Efterkommes meddelte påbud ikke inden for en given frist, vil det næste skridt være, at kommunalbestyrelsen udpeger en forretningsfører til midlertidigt at overtage boligorganisationens administration. Det vil sige, at boligorganisationens egen forretningsfører midlertidigt sættes fra bestillingen.

Kommunalbestyrelsen kan herudover i særlige tilfælde udpege en forretningsfører, der midlertidigt varetager de funktioner i boligorganisationen eller i en af boligorganisationens afdelinger, som i henhold til boligorganisationens vedtægter er tillagt boligorganisationens og afdelingernes ledelse – det vil sige de beboerdemokratiske organer. Dette indebærer, at den midlertidige forretningsfører træffer alle beslutninger i det omfang, dette følger af kommunalbestyrelsens afgørelse.

Der er ikke fastsat nogen øvre grænser for, hvor længe administrationen og beslutningskompetencen kan overlades til en midlertidig forretningsfører, men dette ophører, når forholdene er bragt i orden.

Kommunalbestyrelsen skal ved udøvelsen af sit tilsyn iagttage almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitet. Det indebærer, at indgrebene ikke må være mere intensive, end løsningen af det foreliggende problem tilsiger.

2.2.2 Ministeren

Indenrigs- og boligministeren og Indenrigs- og Boligministeriet forestår den overordnede administration af almenboligloven og udarbejder bekendtgørelser og vejledninger på området. Herudover kan ministeriet komme med vejledende udtalelser om fortolkningen af reglerne.

Kommunalbestyrelsen kan inddrage Bolig- og Planstyrelsen, hvis en boligorganisation nægter at efterkomme et påbud fra kommunen, eller hvis forholdene i øvrigt giver anledning til væsentlig kritik. Indberetningen skal indeholde en udførlig redegørelse for sagen og en indstilling om, hvilke foranstaltninger kommunen mener er nødvendige for at bringe forholdene i orden.

Styrelsen kan tage indberetningen til efterretning evt. med bemærkninger, hvorefter kommunen med styrelsens opbakning kan iværksætte de indstillede tiltag. Alternativt kan styrelsen bringe sagen videre med henblik på, at ministeren iværksætter andre tiltag, som kommunalbestyrelsen ikke har villet iværksætte.

Ministerens har efter almenboliglovens § 168 tilsvarende tilsynsbeføjelser over for den almene boligorganisation, som er tillagt kommunalbestyrelsen. Det vil sige, at ministeren kan udstede påbud og udpege en midlertidig forretningsfører, når ministeren vurderer, at dette er nødvendigt.

Bestemmelsen giver således ministeren mulighed for at reagere på samme måde som kommunalbestyrelsen over for en boligorganisation, hvis kommunalbestyrelsen ikke reagerer.

Bestemmelsen er kun tænkt anvendt helt undtagelsesvist, f.eks. hvor der er tale om, at der er risiko for tab af statslige midler, eller der er tale om sager, hvori der indgår spørgsmål af principiel karakter. Bestemmelsen åbner endvidere mulighed for, at ministeren kan søge sine beslutninger fremtvunget ved at udstede dagbøder til boligorganisationens ledelse. Ministeren afgør selv, hvornår en sag har en karakter, som kræver ministeriets direkte indgriben over for en boligorganisation. Der er ikke umiddelbare eksempler på anvendelsen af bestemmelsen, som primært virker præventivt over for kommuner og boligorganisationer¹.

Der er ikke i almenboligloven fastsat regler om ministerens eller ministeriets beføjelser i forhold til kommunalbestyrelsen. I medfør af § 63 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019) kan ministeren udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det er ministeren selv, der beslutter, om der er anledning til at afgive en sådan udtalelse. Ministeren vil i den forbindelse ikke kunne træffe bindende afgørelser eller anvende sanktioner over for kommunerne.

Bliver ministeriet opmærksomt på, at kommunalbestyrelsen har truffet en afgørelse over for en almen boligorganisation, som er i strid med gældende ret, kan ministeriet dog påpege det ulovlige over for kommunalbestyrelsen og om fornødent rette henvendelse herom til Ankestyrelsen, som tilsynsmyndighed i det almindelige statslige tilsyn med kommunerne.

2.2.3 Det almindelige statslige tilsyn med kommunerne

Det almindelige kommunale og regionale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Boligministeriet som overordnet tilsynsmyndighed, jf. kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019).

¹ Ministerens beføjelser efter almenboliglovens § 168 har været delegeret til den tidligere Trafik- Bygge- og Boligstyrelse.

Tilsynet er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Tilsynet kan ikke tage stilling til, om en kommune har handlet rimeligt eller hensigtsmæssigt, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Det samme gælder spørgsmål om overholdelse af god forvaltningsskik. Tilsynet fører endvidere ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling til den pågældende sag.

Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. En borger eller andre har således ikke krav på at få rejst en tilsynssag. Og tilsynet er heller ikke afhængigt af en klage for at kunne tage en sag op.

Indenrigs- og Boligministeriet er som led i det kommunale og regionale tilsyn ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale og regionale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Ankestyrelsen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale og regionale dispositioner eller undladelser op til behandling.

Tilsynet er tillagt en række forskellige reaktionsmuligheder i form af afgivelse af en vejledende udtalelse, annullation og suspension af kommunalbestyrelsens beslutninger, tvangsbøder, anlæggelse af erstatningssag, erstatningsretlig bod, samt anlæggelse af anerkendelsessøgsmål, jf. §§ 50-51 i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynet kan bl.a. pålægge de ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder, hvis kommunalbestyrelsen undlader at udføre en handling, som den efter lovgivningen er forpligtet til at udføre. Formålet med anvendelse af tvangsbøder (dagbøder) er at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt for kommunalbestyrelsen.

En kommunes dispositioner som led i tilsynet med almene boligorganisationer er omfattet af de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence. Tilsynet har dog alene kompetence til at tage stilling til, om kommunalbestyrelsens dispositioner er i overensstemmelse med lovgivningen. Tilsynet kan ikke tage stilling til spørgsmål om rimelighed eller hensigtsmæssighed eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

2.3 Styringsdialogen

Med vedtagelsen af lov nr. 490 af 12. juni 2009 blev der gennemført en omfattende ændring af styringsmodellen for den almene boligsektor med virkning fra 2010. Ændringerne indebærer, at styringen af det almene byggeri i højere grad baseres på mål- og aftalestyring, som tager afsæt i den almene boligsektors formål og målsætninger.

Boks 2.1**Formål og målsætninger for almene boligorganisationer**

Lov om almene boliger m.v.

Formål

§ 5 b. Almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje samt at give beboerne indflydelse på egne boforhold.

Målsætninger

§ 6 a. Boligorganisationen skal sikre en forsvarlig og effektiv drift af boligorganisationen og dens afdelinger, herunder udøve god økonomistyring og egenkontrol og løbende fremme kvalitet og effektivitet.

§ 6 b. Boligorganisationen skal drage omsorg for, at de almene boligafdelinger er økonomisk og socialt velfungerende og fysisk fremstår i god og tidssvarende standard.

§ 6 c. Boligorganisationen skal i forbindelse med opførelse og renovering m.v. af almene boliger tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler. Byggeriet skal have en god arkitektonisk, teknisk, sundhedsmæssig og miljø- og energimæssig kvalitet. Omkostninger og husleje skal samtidig holdes på et sådant niveau, at boligerne kan påregnes udlejet efter deres formål.

§ 6 d. Boligorganisationen skal ved udlejning af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Derudover skal en varieret beboersammensætning søges fremmet.

§ 6 e. Boligorganisationens ledelse skal udvise god ledelsesskik og arbejde for at fremme et velfungerende beboerdemokrati.

§ 6 f. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen skal gennem etablering af samarbejde og indgåelse af aftaler arbejde for at realisere lovens formål og målsætninger. Boligorganisationen og kommunalbestyrelsen skal i nødvendigt omfang koordinere deres indsats i det enkelte boligområde med andre relevante parter.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 1203 af 3. august 2020 af lov om almene boliger m.v.

Formålet med styringsmodellen er at forbedre boligorganisationernes effektivitet i deres opgaveløsning og samtidig at styrke kommunernes tilsyn. Styringsdialogen skal ses i sammenhæng med, at kommunerne som led i deres lokale boligpolitik har mulighed for at meddele tilsagn om offentlig støtte til etablering af almene boliger og indgå udlejningsaftaler med boligorganisationer om særlige udlejningskriterier.

Det fremgår af almenboliglovens § 164, stk. 2, at den tilsynsførende kommunalbestyrelse og boligorganisationen skal føre en styringsdialog i form af regelmæssige møder om boligorganisationens virksomhed, herunder om udviklingen i de enkelte boligområder. Kommunalbestyrelsen sørger for, at der holdes et dialogmøde årligt.

I styringsdialogen skal der være fokus på de væsentlige problemer og deres løsning. Dette forudsætter en velfungerende virksomhedsledelse og egenkontrol i den enkelte boligorganisation, så behovet for at drøfte detaljerede spørgsmål om driften, mindre enkeltssager m.v. minimeres.

Af almenboliglovens § 164, stk. 2 fremgår, at boligorganisationen til brug for styringsdialogen skal levere information om boligorganisationens virksomhed og oplæg til drøftelse mellem boligorganisationen og kommunalbestyrelsen om den fremtidige indsats. Heri indgår en årlig styringsrapport og regnskabsmateriale.

Styringsrapporten skal give et overblik og indeholder en række nøgletal, som gør det muligt for kommunen at vurdere boligorganisationens virksomhed i relation til lovens målsætninger og at afklare behovet for tiltag og koordination. Nøgletallene omfatter udvalgte regnskabsdata, herunder boligorganisationens effektivitet, opsparing og afdelingernes henlæggelser. Herudover er der medtaget nøgletal for bl.a. sager ved beboerklagenævnet, lejeledighed, fraflytningsfrekvens og arbejdsmarkedstilknytning.

Styringsrapporten genereres i betydeligt omfang automatisk på www.almenstyringsdialog.dk, som er et centralt IT-system, jf. bilag 6. Dokumentationen behandles og præsenteres i et system, der gør det muligt at foretage sammenligninger for både regnskabsdata og andre data – med nøgletal for tidligere år og med et benchmark. Nøgletal, der ligger langt fra det forventede eller normalt forekommende, vil blive markeret som kritiske (gul eller rød). Bilag 3 og 4 viser indholdet i en styringsrapport for henholdsvis organisationen og en afdeling.

Kommunen lægger efter dialog med hver boligorganisation en redegørelse for den gennemførte dialog på kommunens hjemmeside og på www.almenstyringsdialog.dk, jf. § 112, stk. 7 og 8 i driftsbekendtgørelsen. Redegørelsen skal indeholde et referat af drøftelserne om boligorganisationens virksomhed og udfordringer og en kort beskrivelse af evt. aftaler indgået mellem parterne.

Inden for disse få centralt fastsatte retningslinjer kan kommunalbestyrelsen selv beslutte, hvordan den tilrettelægger styringsdialogen med den almene boligorganisation.

Boks 2.2**Uddybet om dagsorden for dialogmøde**

Som led i styringsdialogen udarbejder boligorganisationerne en dokumentationspakke. Dokumentationspakken indeholder afdelingsrapporterne for de enkelte afdelinger samt regnskab og styringsrapporten for boligorganisationen. Til sammen giver disse data kommunen et godt overblik over boligorganisationens afdelinger og organisation og danner grundlag for kommunens forberedelse af dialogmødet.

Dagsordenen for dialogmøderne er som udgangspunkt en gennemgang af de spørgsmål, tal og emner, som fremgår af dokumentationspakken fra boligorganisationen. Ud fra det fremsendte materiale beslutter kommunen, hvilke emner kommunen finder behov for at drøfte på det årlige styringsdialogmøde.

En afdelingsrapport indeholder en grundig gennemgang af afdelingen, herunder en række stamdata, sætter fokus på problemer og giver nøgletal for afdelingen.

Afdelingsrapportens stamdata angiver antal boliger, typer af boliger, og om der er etableret en afdelingsbestyrelse i boligafdelingen. Dernæst spørges der ind til, om der i den enkelte boligafdeling har været særlige udfordringer eller er behov for at indgå aftaler, som ønskes drøftet på dialogmødet.

Afdelingsrapportens udlejningsdata viser fraflytningsprocent og andel af ledige boliger. Tallene hentes automatisk fra huslejeregisteret og sammenholdes i rapporten med et benchmark, og alle kritiske tal – gule og røde tal i rapporten – skal være ledsaget af kommentarer fra boligorganisationen.

Afdelingsrapportens økonomidata indeholder nøgletal for årets henlæggelser og akkumulerede henlæggelser pr. bolig og pr. m². Alle kritiske tal skal ledsages af en kommentar fra boligorganisationen, og boligorganisationen skal samtidig tage stilling til, om afdelingens vedligeholdelsestilstand er tilfredsstillende, mindre tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende.

Tilsvarende indeholder styringsrapporten fra boligorganisationen data om boligorganisationens generelle forhold på tværs af afdelingerne, om særlige indsatser, status for tidligere drøftede forhold og centrale fakta om boligorganisationen og dens afdelinger.

I styringsrapporten har boligorganisationen mulighed for at oplyse kommunen om generelle forhold, der går på tværs af de enkelte boligafdelinger. Her kan boligorganisationen bl.a. fremsætte forslag til fremtidigt samarbejde med kommunen og emner, der ønskes drøftet. Boligorganisationen inviteres i styringsrapporten også til at delagtiggøre kommunen i mere strategiske overvejelser om egne muligheder, udfordringer og risici og at redegøre for særlige indsatser, herunder i forhold til effektivisering af boligorganisationens drift og administration og inddragelse af beboerne.

Ud over disse generelle forhold skal boligorganisationen i styringsrapporten oplyse om aktuelle forhold i de enkelte boligafdelinger, som ønskes drøftet på dialogmødet. Der kan være tale om etablering af nye afdelinger, angivelse af hvilke afdelinger der vurderes at stå over for særlige udfordringer, særlige indsatser eller områder, hvor der vurderes at være behov for at indgå aftaler med kommunen. Desuden skal boligorganisationen over for kommunen gøre status for tidligere drøftede forhold.

Styringsrapporten indeholder også en lang række centrale fakta om henholdsvis boligorganisationen og boligafdelingerne. For så vidt angår boligorganisationen, indeholder styringsrapporten data om effektivitetsfordelingen i boligorganisationen, anvendte udlejningsredskaber og nøgletal for boligorganisationens regnskab – sammenholdt med benchmark, og antal afgjorte sager ved beboerklagenævnet.

I styringsrapporten er der særligt fokus på effektivitet i boligorganisationen og dens afdelinger. En akse viser effektivitetsfordelingen i boligorganisationens afdelinger. Et rødt interval dækker effektivitetstal fra 0 til 70 pct., hvilket betyder, at ligger en afdeling i det røde felt, har det været muligt at finde tilsvarende afdelinger i regionen med meget lavere udgifter på alle de benchmarkede konti. Tallene viser, at afdelingen har et stort effektiviseringspotentiale. Et gult interval viser afdelinger med effektiviseringspotentiale og et grønt interval viser effektive afdelinger.

Endelig indeholder styringsrapporten en oversigt over boligafdelinger med kritiske nøgletal for lejeledighed, fraflytning og henlæggelser, effektivitetstal for hver enkel boligafdeling og endelig en oversigt over anvendelse af anvisningsreglerne i de enkelte boligafdelinger og arbejdsmarkedstilknytningen.

2.4 Det økonomiske tilsyn

Boligorganisationen indsender det samlede regnskabsmateriale til kommunalbestyrelsen, jf. driftsbekendtgørelsens § 74, som oplæg til det årlige dialogmøde. Endvidere indeholder styringsrapporten relevante økonomiske nøgletal til vurdering af boligorganisationens økonomi.

2.4.1 Det samlede regnskabsmateriale

For at øge gennemsigtigheden af regnskabsmaterialet er der krav om, at et spørgeskema vedrørende boligorganisationen og dens afdelingen udfyldes, jf. § 72 i driftsbekendtgørelsen. Spørgeskemaet er optrykt som bilag til driftsbekendtgørelsen og gengivet her som bilag 2. Spørgeskemaet indeholder en række kritiske spørgsmål, f.eks. om der er foretaget opskrivinger på aktiver, om forfaldne ydelser betalt for sent. Såfremt et spørgsmål besvares bekræftende, er der krav om, at der i en note til regnskabet redegøres for forholdet.

Det er en grundlæggende tanke, at en velfungerende almen boligsektor forudsætter vel-drevne boligorganisationer. Det udtrykkes i målsætningen i almenboliglovens § 6 a om, at *boligorganisationen skal sikre en forsvarlig og effektiv drift af boligorganisationen og dens afdelinger, herunder udøve god økonomistyring og egenkontrol og løbende fremme kvalitet og effektivitet.*

Det er således et krav, at boligorganisationens bestyrelse sikrer, at boligorganisationen udøver god økonomistyring og egenkontrol samt løbende fremmer kvalitet og effektivitet, jf. § 13, stk. 1, i driftsbekendtgørelsen.

God økonomistyring indebærer, at der etableres relevante og retvisende ledelsesinformationer, som dækker det finansielle område, kapaciteten og aktiviteterne. Ledelsesinformationen skal have et flerårigt perspektiv og understøtte boligorganisationens strategiske planlægning. Endelig skal der leveres information om væsentlige risici for boligorganisationen, f.eks. lejeledighed, større renoveringsprojekter eller boligområder, som udvikler sig i en negativ social retning.

Boligorganisationen skal have en plan for den årlige egenkontrol. Egenkontrollen består i, at væsentlige forretningsområder analyseres med henblik på effektivisering og forbedring, at resultatet af analyserne implementeres og at indsatsen dokumenteres.

Der er krav om, at boligorganisationens bestyrelse i tilknytning til regnskabet afgiver en årsberetning, som bl.a. beretter om den udøvede økonomistyring og egenkontrol, jf. § 73 i driftsbekendtgørelsen.

Boligorganisationens regnskab skal revideres af en godkendt revisor, jf. driftsbekendtgørelsens § 98. Revisionen skal foretages i overensstemmelse med "God Offentlig Revisions-skik". Det vil sige, at revisionen – udover at afdække om regnskabet er retvisende – også skal udføre en kontrol af, om dispositioner og administrationen er i overensstemmelse med lovgivningen, samt en forvaltningsrevision. Forvaltningsrevisionen skal afdække, om boligorganisationen er effektiv i bred forstand, herunder vurdering af boligorganisationens arbejde med egenkontrol.

Hvis revisoren konstaterer uregelmæssigheder, skal der rapporteres til såvel boligorganisationens bestyrelse som kommunalbestyrelsen. Revisoren skal endvidere føre en revisionsprotokol til brug for boligorganisationens bestyrelse, jf. driftsbekendtgørelsens § 98, stk. 5. I revisionsprotokollen skal revisoren bl.a. redegøre for og vurdere boligorganisationens arbejde med økonomistyring og egenkontrol.

Regnskabet indsendes endvidere til Landsbyggefonden, jf. driftsbekendtgørelsens § 74, stk. 4, som foretager en gennemgang af regnskabet, jf. bilag 6. Denne gennemgang har bl.a. til hensigt at vurdere, om afdelingernes midler er sikret, idet Landsbyggefonden garanterer for afdelingsmidler i forvaltning hos boligorganisationen, jf. almenboliglovens § 88.

2.4.2 Styringsrapportens økonomiske nøgletal

På det økonomiske område indeholder boligorganisationens styringsrapport en fordeling af effektivitetstallene for boligorganisationens afdelinger. Effektivitetstallene beregnes af effektivitetsenheden i Bolig- og Planstyrelsen. Beregningen sker efter DEA-metoden og dækker samtlige ca. 7.000 almene boligafdelinger. Effektivitetstallet viser boligorganisationens effektivitet sammenlignet med bedste praksis.

Herudover indeholder styringsrapporten nøgletal for administrationsbidrag (det beløb boligorganisationen opkræver for administration af afdelingerne), byggesagshonorar for henholdsvis nybyggeri og renovering (boligorganisationens betaling for gennemførelse

af nybyggeri og renoveringsopgaver) samt egenkapital. Nøgletallene sammenlignes med et benchmark.

2.4.3 Aftale om effektivisering af den almene boligsektor

Der blev i 2016 indgået en aftale mellem staten, BL og KL om effektivisering af den almene boligsektor 2014–2020. Efter aftalen skal de almene boligorganisationer nedbringe de løbende driftsudgifter med 1,5 mia. kr. i perioden. Målet er et fælles mål for hele sektoren. De enkelte boligorganisationer er forpligtet til at arbejde med effektivisering som beskrevet ovenfor i afsnit 2.4.1., men er ikke forpligtet til at nå et bestemt effektivitetsmål.

Den seneste opgørelse viser, at sektoren som helhed vil effektivisere for ca. 1,8 mia. kr. i perioden 2014–2020. Analyser viser imidlertid, at omkring 20 pct. af boligafdelingerne ikke er blevet effektiviseret, og at der typisk er ”røde” effektivitetstal for disse boligafdelinger i styringsrapporterne.

I januar 2021 er der indgået en ny effektiviseringsaftale for perioden 2021–2026 mellem staten, BL og KL². Efter aftalen skal de almene boligorganisationer nedbringe driftsudgifter, herunder forbrugsudgifter, med 1,8 mia. kr. i perioden.

For at forbedre rammerne for kommunernes tilsyn og sikre, at også de 20 pct. af afdelingerne, som endnu ikke har effektiviseret driften, kommer med, er det aftalt at iværksætte følgende tiltag:

- Boligorganisationer, der har afdelinger med kritiske effektivitetstal over en år-række, skal udarbejde obligatoriske effektiviseringshandleplaner, som drøftes på det årlige styringsdialogmøde med beliggenhedskommunen. Der udarbejdes et format for effektiviseringshandleplanen som en del af styringsrapporten.
- Indenrigs- og Boligministeriet igangsætter i samarbejde med KL, BL og Landsbyggefonden et serviceeftersyn af styringsrapporterne med henblik på at udvikle og målrette styringsrapporterne yderligere.
- BL og KL vil i aftaleperioden i samarbejde med den statslige effektiviseringsenhed understøtte aftalens implementering i både boligorganisationer og kommuner med løbende konference- og netværksaktiviteter.

2.4.4 Kommunalbestyrelsens økonomiske tilsyn

Kommunalbestyrelsen skal foretage en kritisk gennemgang af regnskabet for at undersøge, om boligorganisationens og dens afdelingers drift og økonomi er forsvarlig og i øvrigt opfylder de herom gældende regler, jf. § 116 i driftsbekendtgørelsen.

² <https://www.trm.dk/politiske-aftaler/2021/aftale-om-effektivisering-af-den-almene-boligsektor-i-2021-2026/>

Kommunalbestyrelsen har en række redskaber til at lette gennemgangen af regnskabet og vurderingen af, om boligorganisationens og dens afdelingers drift og økonomi er forsvarelig. Redskaberne omfatter et spørgeskema til regnskabet, bestyrelsens årsberetning, hvor der skal redegøres for økonomistyring og egenkontrol samt styringsrapporten med økonomiske nøgletal for boligorganisationen og dens afdelinger.

Såfremt kommunalbestyrelsen bliver usikker på forhold ved regnskabet, kan den udbede sig oplysninger fra boligorganisationen eller med hjemmel i driftsbekendtgørelsens § 117 anmode boligorganisationens revisor om en særskilt erklæring herom.

Såfremt kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde ikke har tillid til boligorganisationens revisor eller på anden måde finder det nødvendigt, kan kommunalbestyrelsen på boligorganisationens regning udpege sin egen revisor til at gennemgå boligorganisationens økonomi og afgive beretning herom, jf. driftsbekendtgørelsens § 118. Det forudsættes, at dette skridt er proportionalt i forhold til de problemer, som kommunalbestyrelsen vurderer er til stede i boligorganisationen.

Ud over det løbende tilbagevendende tilsyn med boligorganisationens regnskaber, drift og administration, skal kommunalbestyrelsen godkende en række økonomiske dispositioner, som boligorganisationen ønsker at foretage. Det drejer sig f.eks. om køb, salg, nedrivning og optagelse af lån og pantsætning af ejendomme samt økonomisk engagement i sideaktiviteter af forskellig art.

Ved godkendelsen skal kommunalbestyrelsen dels påse, at dispositionen er lovlig og økonomisk forsvarelig for boligorganisationen, dels vurdere om dispositionen også er hensigtsmæssig i forhold til kommunalbestyrelsens boligpolitiske målsætninger.

2.5 Det organisatoriske tilsyn

Kommunalbestyrelsen godkender etablering af nye boligorganisationer, jf. § 1, stk. 2 i driftsbekendtgørelsen, samt gennemgår vedtægter og senere vedtægtsændringer for boligorganisationer for, om de er i overensstemmelse med lovgivningen. Der er fra centralt hold udarbejdet normalvedtægter. En boligorganisations vedtægter kan ikke indeholde bestemmelser, som giver lejerne mindre indflydelse, end hvad der fremgår af normalvedtægten.

Kommunalbestyrelsens opgaver inden for det organisatoriske tilsyn er begrænsede, fordi der er klageadgang til beboerklagenævnet over konkrete afgørelser i beboerdemokratiet. Kommunalbestyrelsen vil i de fleste sager kunne overlade det til beboerklagenævnet at tage stilling til konkrete sager.

Ved mere generelle problemstillinger må kommunalbestyrelsen tage sagen op med boligorganisationen. Det kan endvidere være tilfældet, hvis klagefristen til beboerklagenævnet er overskredet, og kommunalbestyrelsen vurderer, at der må gribes ind.

2.6 Tilsyn med udlejning af almene boliger og boligområderne

Ifølge målsætningen om udlejning af almene boliger (almenboliglovens § 6 d) skal boligorganisationen *ved udlejning af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Derudover skal en varieret beboersammensætning søges fremmet*. Heri ligger, at der skal ske en afvejning mellem på den ene side at varetage et boligsocialt hensyn og på den anden side at sikre en varieret beboersammensætning.

Det er endvidere en målsætning, at *boligorganisationen skal drage omsorg for, at de almene boligafdelinger er økonomisk og socialt velfungerende (...)* (almenboliglovens § 6 b).

Styringsrapporten indeholder oplysninger om boligorganisationens udlejning af boliger efter henholdsvis venteliste, fleksibel udlejning, kommunal anvisning m.v. samt oplysninger om beboernes arbejdsmarkedstilknytning i boligorganisationens afdelinger, jf. bilag 3 og 4.

Kommunalbestyrelsen og boligorganisationen har vide rammer for at aftale udlejning af almene boliger, og kommunalbestyrelsen har en række ensidige beføjelser i forhold til udlejningen. Endvidere har kommunalbestyrelsen mulighed for at påbyde boligorganisationen at iværksætte indsatser i udsatte boligområder, jf. almenboliglovens § 165 a.

Herudover skal kommunalbestyrelsen i nødvendigt omfang undersøge, om den almene boligorganisation udlejer ledige boliger i overensstemmelse med reglerne herfor, jf. § 39 i udlejningsbekendtgørelsen. Der er ikke fastsat nærmere regler for tilrettelæggelsen af dette tilsyn. Følgende elementer kan indgå i tilsynet:

- Undersøgelse af konkrete henvendelser fra borgere om uregelmæssigheder i udlejningen af almene boliger
- Indkaldelse af en stikprøve af udlejninger med henblik på kontrol.

Tvister mellem boligorganisationen og den enkelte lejer om lejekontrakt o.l. vil normalt blive behandlet i beboerklagenævnet.

2.7 Tilsyn med offentligt støttede bygninger

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med byggeriet i anlægsfasen og fører tilsyn med, at boligorganisationen overholder den vedligeholdelsespligt, der følger af almenboligloven. Det følger af almenboliglovens § 166.

2.7.1 Tilsynet i anlægsfasen

Kommunalbestyrelsen meddeler tilsagn om opførelse af almene boliger og kan i den forbindelse bestemme, om der skal opføres almene boliger, hvilken størrelse, indretning og kvalitet de skal have. Dette hører under kommunalbestyrelsens gennemførelse af sin boligpolitik snarere end kommunernes tilsyn med almene boligorganisationer.

Men når tilsagnet er meddelt, og boligorganisationen har udviklet projektet, skal kommunalbestyrelsen godkende projektet forud for byggeriets påbegyndelse, jf. § 38 i støttebekendtgørelsen. Inden godkendelsen meddeles, skal kommunalbestyrelsen påse, at betingelserne efter almenboligloven og støttebekendtgørelsen er opfyldt, jf. § 37 i støttebekendtgørelsen.

Under byggeriets eller arbejdernes gennemførelse skal kommunalbestyrelsen føre tilsyn med, at betingelserne og de særlige vilkår for tilsagnet overholdes, jf. § 41 i støttebekendtgørelsen.

Når byggeriet er afsluttet, meddeler kommunalbestyrelsen ibrugtagningsgodkendelse i henhold til bygge-loven og påser, at de stillede betingelser er overholdt, jf. § 44 i støttebekendtgørelsen. Endelig godkender kommunalbestyrelsen byggregnskabet og den endelige anskaffelsessum, jf. § 46 i støttebekendtgørelsen, som danner grundlag for den endelige finansiering af byggeriet og fastsættelse af beboerbetalingen hertil.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge sit tilsyn med opførelsen af almene boliger.

2.7.2 Tilsynet med vedligeholdelsen af bygningerne

Det er en målsætning, at *boligorganisationen skal drage omsorg for, at de almene boligafdelinger ... fysisk fremstår i god og tidssvarende standard* (almenboliglovens § 6 b).

Styringsrapporten indeholder oplysninger om hver boligafdelings vedligeholdelsesstand samt årlige og samlede henlæggelser til vedligeholdelse og fornyelse sammenholdt med et benchmark, jf. bilag 3 og 4.

Kommunalbestyrelsen skal undersøge, om boligorganisationens ejendommers vedligeholdelsesstand er forsvarlig og kan, når det er nødvendigt påbyde udførelse af nødvendige vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, jf. § 120 i driftsbekendtgørelsen.

Der er ikke fastsat regler for, hvordan kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge dette tilsyn. Følgende elementer kan indgå i tilsynet:

- En drøftelse med boligorganisationen af relevante boligafdelinger på det årlige dialogmøde
- En fysisk besigtigelse af ejendommene af en person med byggeteknisk indsigt

- En vurdering af henlæggelsesniveauet i de enkelte afdelinger sammenholdt med bechmark i styringsrapporten
- En gennemgang af drifts- og vedligeholdelsesplaner sammenholdt med de opsparede og løbende henlæggelser til drift- og vedligeholdelse
- Opfølgning på Byggeskedefondens eftersynsrapporter ved 1 og 5 år af nybyggeri og renoveringsprojekter.

Reglerne for drifts- og vedligeholdelsesplaner er for nyligt blevet strammet, sådan at tidshorizonten for planerne gradvist forlænges fra mindst 10 år til mindst 30 år fra den 1. januar 2024, jf. driftsbekendtgørelsens § 63. Samtidig er der indført krav om, at drifts- og vedligeholdelsesplanen sammenholdt med bygningernes tilstand hvert femte år skal granskes af en ekstern uvildig byggesagkyndig med henblik på at vurdere, om planen er retvisende og dækkende, jf. driftsbekendtgørelsens § 64. Dette skal lette kommunens opgave med at vurdere bygningernes tilstand, og om der er henlagt tilstrækkelige midler til vedligeholdelse og fornyelse af de enkelte boligafdelinger.

For at understøtte arbejdet med en effektiv bygningsdrift yderligere er der fra Landsbyggefondens side igangsat et arbejde, som har til formål at opbygge Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB), der skal samle alle relevante oplysninger med henblik på en systematisk opgørelse af vedligeholdelsesbehovet i de enkelte boligafdelinger ud fra standardiserede tilstands- og levetidsvurderinger af en række centrale bygningsdele.

På baggrund af en samkøring med oplysninger fra afdelingernes vedligeholdelses- og fornyelsesplaner muliggør registret en systematisk vurdering af, om henlæggelsesniveauet til vedligeholdelse er passende på afdelingsniveau. Registret understøtter samtidig lovkravet om en ekstern uvildig granskning af tilstandsvurderinger og vedligeholdelses- og fornyelsesplaner hvert femte år. Registret vil ligeledes blive koblet til energimærkedata for derved lettere at kunne afdække rentable energiinvesteringer. Selvom registret primært skal anvendes af de almene boligorganisationer, rummer systemet et potentiale for at styrke kommunernes tilsyn med henlæggelsesområdet, hvorfor det sikres, at kommunerne også får adgang via styringsrapporterne. Registret forventes idriftsat omkring årsskiftet 2021/2022.

2.8 Støtte til nødlidende boligafdelinger

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at hjælpe nødlidende boligafdelinger, dog ikke nødvendigvis i form af økonomisk støtte.

En nødlidende boligafdeling er karakteriseret ved, at den ikke kan dække sine nødvendige udgifter ved en balanceleje, som er forenelig med boligafdelingens fortsatte drift. Det kan skyldes, at lejeindtægter svigter som følge af lejeledighed, eller afdelingen har betydelige udgifter til byggeteknisk opretning og skader eller har opsamlede underskud,

som skal afvikles. Årsagen kan være udefrakommende strukturelle problemer, byggeskader o.l., eller at der ikke er taget ordentlig hånd om problemerne i tide.

Efter almenboliglovens § 97 kan kommunalbestyrelsen yde lån til almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse. Lånet kan gå til nødvendigt udbedrings-, opretnings- og vedligeholdelsesarbejde samt til miljøforbedrende og andre foranstaltninger, herunder til udligning af opsamlede underskud.

Kommunalbestyrelsen fastsætter rente- og afdragsvilkårene for lånene. Det er muligt at gøre lånene rente- og afdragsfrie i en periode, og det er muligt at udskyde spørgsmålet om påbegyndelse af rente- og afdragsbetaling til et senere tidspunkt. Der er således tale om et fleksibelt redskab for kommunen.

Kommunalbestyrelsen har i sidste ende mulighed for at yde tilskud til nedrivning og afvikling af boligafdelingen efter almenboliglovens § 97, stk. 5.

Afhjælpningen af nødlidende boligafdelingers problemer vil normalt ske i et samarbejde med Landsbyggefonden. I den situation kommer kommunen til at indgå som part i en såkaldt 1/5-løsning, hvor Landsbyggefonden sidder for bordenden. Landsbyggefonden udarbejder en samlet plan for løsning af boligafdelingens problem. Planen involverer typisk et kapitaltilskud til afvikling af opsamlede underskud, som finansieres ved 1/5 (tilskud) fra boligorganisationen, 1/5 (lån) fra kommunen, 1/5 (lån) fra realkreditinstituttet og 2/5 fra fonden (1/5 lån, 1/5 tilskud). Kommunalbestyrelsen skal tilslutte sig planen efter forhandling med parterne.

I praksis vil udgiften for en kommune ved at medvirke i en femtedelsordning typisk være op til en million kroner, idet resten af støtten til nødlidende boligafdelinger i praksis finansieres af Landsbyggefonden.

2.9 Tilsynet med sunde boliger

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, om boliger udgør en sundhedsfare for beboerne, herunder om der er fugt og skimmelvækst i et sundhedsskadeligt omfang, jf. § 75 i lov om byfornyelse og udvikling af byer. Tilsynet omfatter alle bygninger, som anvendes til beboelse og ophold uanset ejerforholdene.

Der er ikke fastsat nærmere regler for, hvordan kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge tilsynsvirksomheden, men der er udstedt Vejledning nr. 47 af 27. juni 2008 om kommunernes mulighed for at gribe ind over for fugt og skimmelsvamp i boliger og opholdsrum, som beskriver kommunernes opgaver i forhold til boliger med fugt og skimmelsvamp.

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at reagere, når den får kendskab til fugt og skimmelsvamp i et sundhedsskadeligt omfang. Indledningsvist skal kommunalbestyrelsen

foretage en undersøgelse af problemet. Brugeren og ejeren af bygningen inddrages i udarbejdelsen af undersøgelsen. Undersøgelsen kan endvidere ske ved inddragelse af særlig faglig ekspertise, ligesom kommunalbestyrelsen har hjemmel til at iværksætte destruktive indgreb i bygningen (fjernelse af tapet, optagelse af gulvbrædder eller åbning af vægge) for at undersøge problemet.

På baggrund af undersøgelsen vurderer kommunalbestyrelsen, om der forekommer skimmelsvampevækst i boligen, og om den i givet fald udgør en nærliggende sundhedsfare, en sundhedsfare eller der er tale om mindre skimmelsvampeangreb, som kan udgøre en sundhedsmæssig risiko. Kategoriseringen tager udgangspunkt i Sundhedsstyrelsens orientering: Embedslægeinstitutionens rådgivning til kommunerne om fugt og skimmelsvamp.

Vurderer kommunalbestyrelsen, at boligen udgør en sundhedsfare, har den pligt til at nedlægge forbud mod beboelse i bygningen. Forbuddet kan fastsættes med en frist, så problemet kan afhjælpes. Fristen kan ikke være længere end 6 måneder, når kommunalbestyrelsen vurderer, at der er tale om en nærliggende sundhedsfare.

Bestemmelserne om tvangsmæssig afhjælpning af problemerne i byfornyelsesloven finder ikke anvendelse for almene boligorganisationer, jf. § 75 a, stk. 2 i lov om byfornyelse og udvikling af byer. I stedet anvendes tilsynsbestemmelserne i almenboligloven med tilhørende bekendtgørelser.

Efter driftsbekendtgørelsens § 120 påser kommunalbestyrelsen, at almene boligers vedligeholdelsestilstand er forsvarlig, og kan om fornødent påbyde udførelsen af vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, jf. afsnit 2.7.2. ovenfor. Denne bestemmelse vil kunne finde anvendelse, når boligen kan udgøre en sundhedsmæssig risiko for beboeren ved mindre skimmelsvampeangreb. Bestemmelsen finder også anvendelse, når skimmelsvampen udgør en (nærliggende) sundhedsfare. Det bemærkes, at boligorganisationen kan iværksætte arbejde som følge af et påbud fra kommunalbestyrelsen uden, at det er besluttet på et afdelingsmøde.

Såfremt boligorganisationen ikke efterkommer et påbud om afhjælpning af skimmelsvampeangreb, kan kommunalbestyrelsen indsætte en forretningsfører til at gennemføre beslutningen, jf. afsnit 2.2.1. ovenfor.

Kapitel 3

Kortlægning af det faktiske tilsyn hos 12 kommuner

3.1 Planlægning af interview

Regelgennemgangen viser, at det er kommunalbestyrelsen, som fastsætter retningslinjerne for udøvelsen af tilsynet med de almene boligorganisationer. Der er således – bortset fra styringsdialogen - ikke lovbestemte krav til, hvordan tilsynsopgaven skal gribes an. Kommunalbestyrelsen har pligt til at reagere, hvis kommunalbestyrelsen ved henvendelse (klage) fra beboerne eller på anden vis bliver opmærksom på forhold, som synes at stride imod almenboliglovgivningen og principperne bag lovgivningen.

For at få et billede af hvordan kommunerne i praksis griber deres lovbestemte tilsynsopgave med den almene boligsektor an, er der gennemført interview med 12 kommuner. Kommunerne er udvalgt efter kriterier om størrelse og hermed administrativ kapacitet, geografi og volumen i forhold til den almene boligsektor for at give et dækkende billede af tilrettelæggelsen af tilsynsopgaven i kommunerne som helhed.

Til brug ved interviewene er der udarbejdet en spørgeguide for at sikre, at de 12 kommuner er blevet bedt om at beskrive deres varetagelse af tilsynsopgaverne på en ensartet måde. Spørgeguiden fremgår af bilag 5. Spørgeguiden er bygget op om 3 hovedemner – organisering m.v., styringsdialogen og legalitetstilsynet – suppleret af emner, der specifikt er udtrykt interesse for at få belyst som led i undersøgelsen, herunder kommunernes tilsyn med renoveringssager og beboersammensætning i den almene boligsektor. Hvert interview er sluttet af med spørgsmål om kommunernes håndtering af skimmelsvampsager.

Indledningsvist er kommunerne blevet bedt om at beskrive den interne organisering af tilsynsopgaven, herunder den organisatoriske placering af tilsynsopgaven, ressourceanvendelse, samarbejdsrelationer med andre dele af forvaltningen og boligorganisationerne. Endelig er de faglige medarbejdere fra kommunerne blevet bedt om at vurdere den politiske prioritering af opgaven i kommunen.

Dernæst er der blevet stillet en række spørgsmål om gennemførelsen af den lovbestemte styringsdialog, herunder om processen, forberedelsen, opfølgning og medarbejdernes vurdering af nytteværdien af den gennemførte dialog. Det har i den forbindelse været vigtigt at få kommunerne til at beskrive udgangspunktet for styringsdialogen, herunder hvilke emner der drøftes på dialogmødet, og grundlaget for at netop disse emner tages op på møderne.

Målet har været at få et indblik i, om kommunerne inviterer til en struktureret drøftelse, der både behandler aktuelle problemstillinger efterfulgt af aftaler om, hvordan boligsektoren når i mål, og giver rum for, at kommunen og boligorganisationerne kan have en mere overordnet dialog om den almene boligsektors udvikling i kommunen. Alle interviewkommuner er endvidere blevet bedt om at beskrive, hvordan kommunen gennem tilsyn sikrer, at boligorganisationerne lever op til de fastsatte regler om udlejning af ledige boliger og beboerinddragelse.

Endelig er de udvalgte kommuner blevet bedt om at beskrive, hvordan kommunen følger en typisk renoveringsproces, herunder om kommunen har en aftalt procesplan, om kommunen stiller krav til renoveringen, og om kommunen har de rette kompetencer til at gå aktivt ind i renoveringsprocesser. Til sidst er kommunerne blevet bedt om at beskrive deres håndtering af to konkrete sagsområder - deres overvågning af beboersammensætningen i de enkelte boligafdelinger og deres organisering af skimmelsvampsager.

Under hvert interview er der udarbejdet et referat struktureret efter de overordnede temaer i spørgeguiden.

3.2 Udvalgelse af interviewkommuner

Formålet med kortlægningen af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer er at få et dækkende billede af, hvordan kommunerne har tilrettelagt opgaven. Der er derfor behov for at inddrage et relativt stort antal kommuner.

Der er stor forskel på, hvor meget almene boliger fylder i boligforsyningen i forskellige dele af landet. Det må antages, at størrelsen af den almene boligsektor i kommunen kan have betydning for, hvordan opgaven tilrettelægges, og hvor stor prioritet opgaven har i den samlede opgavemængde i kommunerne.

Tilsynet med niveauet for henlæggelser spiller en central rolle for denne analyse. I Deloitte's analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor er det anført, at det i kommuner med svag boligefterspørgsel kan være vanskeligt at foretage de fornødne henlæggelser af hensyn til at bevare et konkurrencedygtigt huslejeniveau.³

Gribskov, Faaborg-Midtfyn og Hedensted kommuner er udtaget som mindre kommuner, hvor almene boliger spiller en beskeden rolle i byens boligudbud. Frederiksberg Kommune er udtaget som en stor kommune, hvor almene boliger ligeledes spiller en beskeden rolle i boligudbuddet. Skive og Guldborgssund kommuner medtages som kommuner med en svag boligefterspørgsel og et vist antal almene boliger.

³ Se Deloitte's Analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor (2020). Delrapport III: Vurdering af incitamenter og effektivitet i renoverings- og driftsstøtteordningerne - test af hypotese H1 i Deloitte's delrapport III om s. 26-29.

Sønderborg og Næstved kommuner medtages som større provinskommuner med et gennemsnitligt antal almene boliger. Hvidovre Kommune er medtaget som en kommune med en meget stor andel almene boliger i boligudbuddet. Endelig er de tre største kommuner (København, Aarhus og Odense) medtaget, fordi en stor del af de almene boliger er beliggende i disse kommuner, og fordi det må antages, at de store kommuner har en relativt stor administrativ kapacitet.

Tabel 3.1

Oversigt over udvalgte kommuner

	Almene boliger	Andel af boligbestand i kommunen	Boligorganisationer i kommunen	Heraf med hjemsted i kommunen	Andel alm. Boliger tilh. BO med hjemsted i kom.
Kommuner					
København	62.478	19%	23	21	98%
Aarhus	49.892	29%	16	13	100%
Odense	27.034	26%	14	13	100%
Frederiksberg	6.307	11%	7	3	81%
Hvidovre	10.244	42%	11	7	96%
Næstved	7.567	19%	7	5	97%
Sønderborg	10.148	26%	7	6	100%
Skive	4.182	17%	6	4	99%
Guldborgsund	5.223	16%	8	7	99%
Gribskov	1.639	9%	5	0	0%
Faaborg-Midtfyn	2.919	12%	10	6	76%
Hedensted	2.141	10%	6	4	96%
I alt	189.774	24%	120	89	97%
Landsplan	619.723		504	504	
Andel af landsplan	31%		24%	18%	

Anm.: I de udvalgte kommuner er medtaget boligorganisationer, som har almene familieboliger – dvs. at selvejende institutioner, regioner, kommunerne selv samt boligorganisationer, som udelukkende har ældre-/plejeboliger eller ungdomsboliger ikke indgår. Samtlige boliger (familie-, ungdoms- og ældre-/plejeboliger) indgår i opgørelserne for de medtagne boligorganisationer.

Kilde: www.boligstat.dk og Landsbyggefondens stamdata.

De 12 kommuner har til sammen ca. 190.000 almene boliger svarende til 30 pct. af alle almene boliger i Danmark. Boligafdelingerne tilhører i alt 120 boligorganisationer. Det svarer til, at ca. ¼ af alle boligorganisationer i Danmark er omfattet af tilsynet i de 12 kommuner. 89 af 120 boligorganisationer har hjemsted i en af de 12 kommuner.

De boligorganisationer, som har hjemsted i kommunen, står for udbuddet af langt de fleste almene boliger i kommunerne. Andelen af boliger tilhørende boligorganisationer med hjemsted i kommunen udgør tæt på 100 pct. bortset fra Gribskov kommune, som

ikke har boligorganisationer med hjemsted i kommunen samt Faaborg-Midtfyn og Frederiksberg kommuner. Det er således udbredt, at boligorganisationer med boliger i kommunen også har hjemsted i den samme kommune.

Det vurderes, at de 12 kommuner kan give et dækkende og repræsentativt billede af tilrettelæggelsen af tilsynet med almene boligorganisationer i Danmark.

3.3 Kortlægning af kommunernes faktiske tilsyn på temaer

3.3.1 Organisering og prioritering

Det er nødvendigt, at kommunerne organiserer sig sådan, at tilsynsopgaven kan varetages tilfredsstillende i forhold til almenboligsektorens målsætninger om forsvarlig og effektiv drift, at være økonomisk velfungerende, have høj kvalitet og effektivitet i renoveringer, sikre balanceret udlejning samt sikre god ledelse og beboerdemokrati.

I samtlige interview er der spurgt til kommunernes organisering af tilsyn, hvordan der samarbejdes på tværs i forvaltningerne og med den almene boligsektor, ligesom der er spurgt til den politiske og administrative prioritering af den almene sektor i den kommunale forvaltning. Formålet med disse spørgsmål er at få en indsigt i kvaliteten af kommunernes tilsyn, herunder indtryk af hvor robust systemet er i de enkelte kommuner.

Det generelle billede

Kommunernes tilsyn med den almene sektor er i de fleste tilfælde forankret i en stabsfunktion i forvaltningen med en økonomisk, juridisk eller udviklingsorienteret profil. Der er dog også eksempler på forankring i en forvaltning, som samler kompetencer inden for et relevant fagområde f.eks. teknik og miljø eller byudvikling. Styringsdialogen gennemføres af de medarbejdere, som er ansvarlige for tilsynet med den almene sektor generelt.

De fleste kommuner har en tværfaglig tilgang og inddrager andre forvaltninger enten ad hoc eller som en fast procedure. Der samarbejdes typisk med socialforvaltningen og beskæftigelsesforvaltningen, der ofte er ansvarlig for anvisning til ældreboliger, den bolig-sociale anvisning og er involveret i udlejningsregler. Herudover samarbejdes der med enheder med byggetekniske kompetencer i forbindelse med byggesager og renoveringer. Indtrykket er dog, at det sker i mindre omfang, da de ansvarlige medarbejdere i disse sager giver udtryk for at have stor tillid til boligorganisationer og Landsbyggefonden.

Endelig er der eksempler på, at arbejdet med de mest udsatte boligområder er trukket ud af det almindelige tilsyn og placeret tæt på borgmesteren i en strategisk enhed.

Provins- og landkommuner

For så vidt angår kommunerne med de laveste andele eller beskedent antal almene boliger tegner der sig to forskellige billeder af tilsynet – et struktureret og kompetent tilsyn og et løsere og mere ad hoc-præget tilsyn.

I de strukturerede tilsyn er der få medarbejdere med økonomiske og juridiske kompetencer. Organisatorisk er tilsynet placeret i en eller to stabsfunktioner, der er knyttet til økonomiudvalget. Der føres primært økonomisk og strategisk tilsyn.

Medarbejderne er kendetegnet ved at have siddet i funktionen i mange år og at have opbygget viden om området og opnået kendskab til de lokale boligorganisationer. Kommunerne her har ikke særligt udsatte boligområder, men enkelte afdelinger kan have udfordringer.

Opgaven med det almene tilsyn opfattes flere steder ikke som omfattende nok til at fuld-tidsbeskæftige de ansvarlige medarbejdere, der således også varetager andre opgaver. Medarbejderne er stort set de eneste på området, de har hele ansvaret for de almene boliger og er boligorganisationernes indgang til kommunen.

Der samarbejdes med de øvrige relevante forvaltninger. Anvisning af ældreboliger ligger gerne i en anden forvaltning, ligesom sociale udfordringer i boligområderne håndteres af social- og beskæftigelsesforvaltningerne. Medarbejdere fra andre relevante forvaltninger deltager i nogle af kommunerne fast i styringsdialogmøder. Det har bl.a. i en kommune ført til etablering af en fast enhed på tværs af forvaltninger, som bistår en boligorganisation med at håndtere udfordringer med psykisk syge beboere. Det faste og formaliserede samarbejde med boligorganisationerne er begrænset til styringsdialogen. Herudover er det ad hoc, men godt og tæt.

Den almene sektor er i disse kommuner politisk blevet prioriteret højere i de senere år. Det tilkendegives samtidig, at der er blevet allokeret flere administrative ressourcer til opgaven i kommunerne.

En gennemgang af organisering og prioritering giver i en række kommuner således indtryk af et kompetent tilsyn i faste rammer, der udføres af erfarne medarbejdere med juridisk og økonomisk uddannelse. Det giver dog samtidig indtryk af være sårbart, fordi det er båret af få personer, og det primære fokus er på de økonomiske områder.

I andre kommuner er der mindre erfarne medarbejdere på opgaven og en løsere organisering. Der er kommuner, hvor der tilsyneladende kun er en enkelt person ansat i en stabsfunktion med ansvaret for den almene sektor. Tilknytningen til andre forvaltninger er begrænset, og prioriteringen er generelt lav. Der er vakante stillinger, helt nye medarbejdere eller en omorganisering af tilsynet er netop gennemført eller undervejs. Det betyder bl.a., at tilsynet er ad hoc-præget, og samarbejdet med de almene boligorganisationer er begrænset til den formelle styringsdialog.

Flere kommuner med et lavt prioriteret tilsyn er landkommuner eller kommuner med mindre provinsbyer og et stort opland, hvor der kun er få almene boliger, som ikke spiller så stor en rolle i boligforsyningen. Det tilkendegives i flere interview, at der er en god overensstemmelse mellem faglighed, ressourceanvendelse og behov.

Der er også kommuner, som har en høj andel almene boliger, men hvor tilsynet ikke har været prioriteret højt. Her har der bl.a. været en negativ udvikling i beboersammensætningen. I interviewene med disse kommuner tilkendegives, at der er en ny organisering af tilsynet under udvikling. Her opleves et behov for et tættere, højere prioriteret og både mere fagligt og strategisk tilsyn. Tilsynet er også her forankret i en stabsfunktion med få medarbejdere, som er de eneste i kommunen, der kan varetage opgaven.

Storbyerne m.m.

I kommuner med mange almene boliger, som spiller en betydelig rolle i kommunens boligforsyning, identitet og udvikling af byen, er der stor politisk interesse for den almene sektor. Det viser sig også i organiseringen af tilsynet. Her er administrationen og tilsynet organiseret i selvstændige enheder med et bredt dækkende ansvar for nybyggeri, renoivering, styringsdialoger og en kompetenceprofil blandt medarbejderne, som matcher hele fagområdet, herunder arkitekter, byggekyndige, jurister og økonomer.

Forvaltningsenhederne, som i de store kommuner er ansvarlige for administrationen af og tilsyn med den almene sektor, har også formaliserede samarbejder med andre forvaltninger. Socialforvaltningen er også her inddraget i forbindelse med anvisning og udlejningsaftaler, som indgås med de almene boligorganisationer. I forhold til de mest udsatte boligområder er stabsfunktioner såsom økonomiforvaltningen eller borgmesterens afdeling ansvarlige for de strategiske forhold.

Der er således den forskel på de store og mindre kommuner, at hvor de mindre kommuner har organiseret det generelle tilsyn i stabsenhederne, har de store kommuner selvstændige specialiserede enheder. Hvad angår de udsatte boligområder, er det strategiske arbejde med udviklingsplaner placeret i stabsfunktionen i tilknytning til det øverste politiske niveau.

De selvstændige enheder er også i de store kommuner prioriteret i en mere strategisk retning i de senere år. Hvor det tidligere har været relativt isolerede enheder, er de nu tættere knyttet til byudviklingen. På den måde har de specialiserede enheder i de større kommuner fået bedre mulighed for at understøtte den almene sektor.

I storbykommunerne er samarbejdet med den almene boligsektor tilsvarende formaliseret ud over styringsdialogen. Der samarbejdes og indgås løbende aftaler med BL's kredse. Herudover er der forskellige fora dels på det politiske niveau og dels på embedsmands-/administrationsniveau, som mødes 3-4 gange om året.

De store kommuner nævner i den forbindelse, at styringsdialogen kan være et tungt og ressourcekrævende system, dels fordi der er så mange boligorganisationer, dels fordi der er så tæt og formaliseret et samarbejde i forvejen, at det kan synes overflødigt.

Ved siden af de største kommuner og de egentlige provins- og småbykommuner er der kommuner, hvor politikerne prioriterer de almene boliger og tilsynet meget højt. Det kommer i interviewene til udtryk på forskellig vis. Dels i form af en struktureret forvaltning med et tæt tilsyn i en selvstændig enhed, der også står for det strategiske. Her afholdes også 3-4 årlige møder med det politiske niveau. Og dels i form af en meget politisk orienteret organisering forankret i en stabsfunktion med et § 17 stk. 4-udvalg med alle boligorganisationer og politikere, som mødes mindst 4 gang om året og kan fremme en sag via de stående udvalg.

I de store bykommuner fremstår tilsynet ikke på samme måde sårbart for udskiftning af medarbejdere, ligesom de nødvendige ressourcer og en bred vifte af relevante faglige kompetencer synes at være til stede. Det kommer også frem i flere interview, at det opfattes som helt nødvendige forudsætninger for at kunne føre et tilstrækkeligt tilsyn med mange boligorganisationer og boliger i de store byer.

3.3.2 Opsamling og vurdering af organiseringen af tilsynet

Gennemgangen af organiseringen af tilsynet med den almene boligsektor i de 12 kommuner viser, hvor stor variationen er. Som udgangspunkt er tilsynene afstemt efter behovet og prioriteringen i kommunen. Det tilkendegives i flere interview, at der er en god overensstemmelse mellem faglighed, ressourceanvendelse og behov. Det er i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige rammer for tilsynet, som giver mulighed for at afstemme efter lokale forhold.

Der kan dog opstå problemer, hvis tilsynet prioriteres så lavt, at det bliver utilstrækkeligt. For eksempel er det vanskeligt at opfange problemer på udlejningsområdet, hvis kontakten med boligorganisationerne alene foregår i en økonomisk stabsfunktion. Ligesom et tilsyn placeret i en juridisk stab kan have udfordringer med at følge med i de arkitektoniske aspekter i en renoverings- eller byggesag. Det kræver, at tilsynet breddes ud eller at der etableres en egentlig enhed, som samler de relevante kompetencer.

3.3.3 Styringsdialogen og fremtidssikring af den almene boligsektor

Formålet med styringsmodellen er at forbedre boligorganisationernes muligheder for at løse deres opgaver på en effektiv måde og at gøre kommunernes tilsyn mere fremsynet. Styringsmodellen indebærer, at styringen af den almene boligsektor er baseret på såkaldt mål- og aftalestyring. Styringen af sektoren skal ske med udgangspunkt i sektorens overordnede formål, og der skal søges etableret et konstruktivt samarbejde mellem kommunalbestyrelse og boligorganisation. Desuden giver modellen mulighed for lokalt at tilpasse tilsynet.

I lovens forstand er det vigtigt at skelne mellem styringsdialogen og det løbende kommunale tilsyn, hvorefter kommunerne har pligt til at føre tilsyn med almene boligorgani-

sationer for at sikre, at gældende regler for sektoren efterleves. Styringsdialogen er problemorienteret, og omdrejningspunktet er dialog og samarbejde om en velfungerende og effektiv almen boligsektor.

Boligorganisationerne skal gennem dokumentationspakkerne og det årlige dialogmøde vise kommunen, om driften af boligorganisationen og dens afdelinger sker på en forsvarelig og effektiv måde, og om der løbende arbejdes for at forbedre deres performance i opgaveløsningen. Boligorganisationerne er forpligtede til at få mest mulig værdi for de investerede midler og sikre, at de almene boligafdelinger er økonomisk og socialt velfungerende og fysisk fremstår i god og tidssvarende standard.

Samtidig skal styringsdialogen understøtte kommunernes tilsyn med den almene boligsektor. I styringsdialogen skal der være fokus på de væsentlige problemer og deres løsning.

Der er i interviewene spurgt ind til, hvordan kommunerne tilrettelægger, gennemfører og følger op på styringsdialogen. Kommunerne har derudover fået mulighed for at vurdere samarbejdet med boligorganisationerne om styringsdialogen og værdien af den førte dialog.

Gennemførelse af styringsdialogen

Styringsdialogen har til hensigt at styrke samarbejdet mellem de almene boligorganisationer og kommunerne, og derfor understreger mange kommuner også vigtigheden af, at der er en god stemning på dialogmøderne. Boligorganisationerne skal således ikke have oplevelsen af at stå "skoleret" over for kommunen. Kommunerne giver udtryk for, at det er vigtigt, at parterne viser, at man er lydhøre over for hinandens synspunkter og viser tillid og respekt for de forskellige opgaver, som henholdsvis en kommune og en boligorganisation varetager.

Kortlægningen af kommunernes faktiske tilsyn viser, at kommunerne gennemfører den lovbestemte styringsdialog hvert år med de boligorganisationer, der har kommunen som hjemstedskommune. Kortlægningen viser også, at der er forskel på, hvor systematisk kommunerne går til værks ved gennemførelse af dialogmødet, og hvor mange ressourcer der er afsat til at gennemgå det omfattende materiale, som boligorganisationerne fremsender forud for dialogmødet. Desuden er der i mange kommuner andet og mere på spil end at kigge boligorganisationerne efter i sømmene.

Der gives udtryk for, at det er vigtigt for kommunerne, at man kan have tillid til, at boligorganisationerne administrerer i overensstemmelse med reglerne om beboerdemokrati, udlejning, effektiv drift m.v., idet der i kommunerne typisk ikke er afsat ressourcer til at føre et grundigt tilsyn med boligorganisationernes administration. Det indebærer bl.a., at boligorganisationerne skal være parate til løbende at orientere og inddrage kommunerne, hvis der opstår særlige behov eller problemer, og generelt er der en fælles interesse for at afstemme planer for udviklingen af den almene boligsektor med kommunernes overordnede visioner for by- og boligudviklingen.

I flere kommuner drøftes der på dialogmøderne således normalt ikke kritiske forhold, og der ”dukkes ingen overraskelser op”, fordi boligorganisationerne løbende løser de problemer, der opstår – evt. under inddragelse af kommunerne. Det er kommunernes vurdering, at styringsdialogen fungerer efter hensigten, og at den strukturerede proces styrker samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationen. I flere kommuner overvejes det, om der er brug for at sætte mere fokus på problemafdelinger og særlige problemområder. I kommunerne er der udbredt tillid til, at boligorganisationerne løfter deres opgaver, og derfor er vurderingen, at der ikke er behov for, at kommunerne involverer sig i den daglige drift, men at det er tilstrækkeligt løbende at holde sig orienteret.

Der er forskel på, hvordan styringsdialogen bliver gennemført i henholdsvis de store bykommunerne og i andre kommuner. I kommunerne gennemfører man, som loven foreskriver, et årligt dialogmøde mellem boligorganisation og kommunen. Det årlige styringsdialogmøde gennemføres typisk i efteråret efter en på forhånd fastlagt proces og et standardkoncept for dagsorden. Kommunen har evt. på forhånd indhentet input fra andre dele af forvaltningen eller kan trække på særlige ressourcer fra kolleger med særlige kompetencer inden for jura, økonomi eller sociallovgivning.

I de større bykommuner tilrettelægges ud over standardstyringsdialogmødet – eller i stedet for – også fællesdialogmøder med de almene boligorganisationer, hvor emner af tværgående interesse drøftes. Der eksperimenteres således med formen, så der skabes rum til både at drøfte fællesanliggender i plenum og at sætte fokus på temaer, der rækker ud over den daglige drift, f.eks. visioner for nybyggeri eller særlige problemområder. Flere steder arbejder man på at udvikle styringsdialogkonceptet med blik for det fremtidige og for at skabe mere værdi af dialogen og de mange ressourcer, der anvendes på processen.

Opfølgning på det årlige dialogmøde

Gennemgang af en række redegørelser fra kommunerne viser, at kommunerne indledningsvis orienterer om nye beslutninger, initiativer m.v. fra kommunens side, derefter gennemgås nøgletal for kritiske forhold og i et eller andet omfang følges der op på tidligere indgåede aftaler. Generelt betragtet er det imidlertid vanskeligt ud fra kommunernes redegørelser fra dialogmøderne at skabe et overblik over afviklingen af møderne, idet redegørelserne ofte er ret kortfattede, uden oplysende detaljer og kun i ringe grad følger temaerne og systematikken fra styringsrapporten.

Der synes at være en fælles aftale om en vis fortrolighed om, hvad der drøftes og aftales på dialogmøderne. Det understreges af, at mange både store og små kommuner og land- og bykommuner understreger, at der ikke er brug for at indgå mange formelle aftaler, idet parterne på næste møde vil gøre status og spørge ind til opfølgningen. Det giver samtidig kommunerne en mulighed for at presse boligorganisationerne til at følge kommunens anbefalinger.

Vurdering af styringsdialogen

I kommunerne er der udbredt tillid til, at boligorganisationerne løfter deres opgaver og er de bedste til at finde løsninger og svar på de udfordringer, der opstår i den daglige drift af de almene boligafdelinger. Kommunerne oplever bl.a. i styringsdialogen, at boligorganisationerne arbejder med problemerne, og at der er en klar interesse i at drive sektoren effektivt og at tilbyde de boligsøgende boliger af en tidssvarende kvalitet til en rimelig husleje.

I mange kommuner finder man derfor ikke behov for, som led i den årlige styringsdialog, at afdække problemer og uhensigtsmæssigheder, men vurderer, at det er vigtigere at sikre den tillidsbaserede dialog og det gode samarbejde. Kommunerne ser det som forudsætningen for, at de løbende informeres om driften af boligafdelingerne i kommunerne og løbende inddrages i større beslutninger og problemer.

Der er tale om en reaktiv tilgang til styringsdialogen, hvor den strukturerede dialog først og fremmest bruges til at styrke samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationen og i mindre grad til at sætte fokus på problemer og udviklingspotentialer, idet vurderingen er, at problemer bliver løst løbende, og i takt med de opstår, i stedet for at afvente det årlige styringsmøde.

Styringsdialogen trækker mange ressourcer, og vurderingen i de mindre kommuner er, at merværdi ikke altid står mål med indsatsen. Det er kommunernes vurdering, at boligorganisationerne er glade for styringsdialogen, og at det giver dem en merværdi, mens særligt politikerne i de store kommuner ser fordele ved at styrke og formalisere samarbejdet med boligorganisationerne. Det giver dem bedre mulighed for at blive inddraget i drøftelserne om problemer og nye planer.

Det er kommunernes vurdering, at der er meget dialog – formelle og uformelle samarbejdsrelationer - ud over styringsdialogen, hvilket begrænser merværdien af selve styringsdialogen.

Endelig er det et stort system at sætte i gang, og i mindre kommuner med få ansatte til at varetage tilsynsopgaverne kan der mangle ressourcer til at gå kritisk igennem det store materiale, som boligorganisationerne indsender forud for dialogmøderne. Her læner man sig op ad revisionsrapporterne i tillid til, at de gør opmærksom på evt. problemer.

Der tegner sig her et billede af, at lovgivningens rammer og de redskaber, som er tilknyttet styringsdialogen er dækkende, men at det kan være ressourcekrævende at opfylde forpligtelserne og udnytte mulighederne.

Der er i flere kommuner et ønske om at gøre dialogmøderne mere fremtidsorienterede, og der arbejdes på at udvikle styringsdialogkonceptet, så der bruges mindre tid på at drøfte driftsrelaterede spørgsmål og mere tid på udviklingsorienterede emner af fælles interesse.

3.3.4 Henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger

Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med boligorganisationens vedligeholdelse af bygninger, og at der er henlagt tilstrækkelige midler til at finansiere de nødvendige arbejder. Formålet er at undgå at bygningsmassen forfalder, at huslejen stiger kraftigt og pludseligt grundet en renovering, og at der skal allokere flere offentlige midler til at genoprette bygningerne efterfølgende, eller at de må rives ned.

Boligorganisationen skal have en drifts- og vedligeholdelsesplan for bygninger, hvis tids-horisont gradvist udvides til 30 år, jf. afsnit 2.7.2. De henlagte midler skal kunne finansiere de løbende vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, som indgår i drifts- og vedligeholdelsesplanen.

I styringsrapporten er der stort fokus på henlæggelsesniveauet i de enkelte afdelinger, og niveauet sammenholdes med et benchmark, som afhænger af karakteristika ved de enkelte afdelinger (alder, bygningstype m.v.).

Kortlægning af tilsynet med henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger

Kortlægningen har vist, at der er stor forskel på, hvordan kommunerne løfter opgaven med tilsyn med henlæggelser og vedligeholdelse af boligorganisationernes bygninger.

De kommuner, som gør mest på dette område, gennemgår drifts- og vedligeholdelsesplanerne og holder dem op mod de henlagte midler. Denne kategori af kommuner dækker knap halvdelen af de interviewede kommuner, navnlig de store kommuner. Disse kommuner vurderer generelt, at benchmarkene fra styringsrapporten ikke giver et retvisende billede af behovet for henlæggelser i de enkelte afdelinger. Andre kommuner screener henlæggelsesniveauer og stiller krav om øget niveau for henlæggelser, når de vurderer, at det er nødvendigt. Der er ingen af de interviewede kommuner, der har oplyst om en systematisk praksis for at besigtige ejendomme fysisk af en person med byggeteknisk indsigt.

En tilsvarende andel af kommunerne (knap halvdelen) begrænser deres indsats til at tage spørgsmålet om henlæggelser og vedligeholdelse op på dialogmøderne, når det fremgår af styringsrapporten, at der er afdelinger, som har særligt lave henlæggelser. Kommunen går ikke ind i en faglig bedømmelse af drifts- og vedligeholdelsesplanen, men lytter til boligorganisationens forklaring på det relativt lave henlæggelsesniveau. Det vurderes, at boligorganisationerne i forhold til disse kommuner har et relativt stort råderum til selv at fastsætte det ønskede henlæggelses- og vedligeholdelsesniveau.

Endelig er der et mindretal af kommuner (10-20 pct.), som slet ikke går ind i spørgsmålet om, hvorvidt henlæggelsesniveauet og vedligeholdelsestilstanden er tilfredsstillende. Årsagen hertil skal formentlig søges i, at de ikke føler sig fagligt klædt på til at vurdere spørgsmålet eller at stille krav til henlæggelser og vedligeholdelse.

Vurdering af tilsynet med henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger

Det må som minimum forventes, at kommunen reagerer, hvis styringsrapporten viser, at henlæggelsesniveauet er væsentligt lavere end et benchmark (gul eller rød markering). Det må også forventes, at kommunen fagligt kan vurdere boligorganisationens forklaringer og kan stille relevante opfølgende krav om henlæggelser og vedligeholdelsesarbejder. Omkring halvdelen af kommunerne vurderes på baggrund af interviewene ikke at leve op til dette.

Det er bemærkelsesværdigt, at ingen af de interviewede kommuner har en systematisk fysisk besigtigelse af boligafdelingerne af en person med byggeteknisk indsigt som en integreret del af deres tilsyn - heller ikke de kommuner som har en mere indgående behandling af henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger. De samme kommuner beretter, at de ikke synes, at benchmarkene fra styringsrapporten giver et retvisende billede af henlæggelsesbehovet.

De kommende uvildige granskningsrapporter af drifts- og vedligeholdelsesplaner fra 2022, jf. afsnit 2.7.2., vil give et bedre grundlag for kommunens vurdering af henlæggelser og vedligeholdelse af boligorganisationens bygninger. Det vurderes imidlertid, at det kræver, at kommunerne prioriterer relevante faglige kompetencer til opgaven for at kunne omsætte granskningsrapporterne til relevante krav til boligorganisationerne for at leve op til almenboligloven. Hermed er der udviklet endnu et redskab, som kan tilføre kommunerne viden, som potentielt kan styrke tilsynets kvalitet.

3.3.5 Renoveringssager

Kommunen skal ved større renoveringsarbejder foretage en byggeteknisk og en økonomisk/juridisk vurdering af de ønskede renoveringsarbejder. Der er imidlertid ikke fastsat regler for kommunalbestyrelsens tilsyn under gennemførelsen af renoveringsarbejder, bortset fra at kommunalbestyrelsen (og Landsbyggefonden) skal godkende væsentlige ændringer af et projekt undervejs og det endelige byggeregnskab.

Et større renoveringsarbejde vil normalt være forbundet med flere kommunale godkendelser, f.eks. forandring af ejendomme, låneoptagelse og lejeforhøjelse på mere end 5 pct. Herudover skal kommunen forholde sig til den byggetekniske løsning, spørgsmål om genhusning og kan stille krav til både byggeriet og boligerne. En kommunalbestyrelse kan stille betingelser for godkendelser efter almenboligloven og kan i sidste ende afvise at meddele de nødvendige godkendelser.

Det er boligorganisationens ansvar som bygherre, at arbejderne gennemføres i overensstemmelse med en godkendt renoveringsplan og under hensyntagen til beboerne. Kommunalbestyrelsen har ret og pligt til at gribe ind, hvis den godkendte plan fraviges væsentligt, eller beboerne udsættes for urimelige vilkår under en renovering.

Kommunen skal i sin sagsbehandling af renoveringsarbejder påse, at arbejderne og finansieringen er hensigtsmæssigt sammenholdt med det fremtidige huslejeniveau. Kommunen skal have fokus på helheden og afveje enkeltelementer i forhold til forskellige

hensyn. I den forbindelse kan forvaltningen inddrage kommunens forskellige administrative praksisser og politikker. Det kan f.eks. være kommunens ønsker til boligudbud og huslejeniveau, boligkvalitet, arkitektonisk udtryk og samspil med byen samt miljø og klimasikring. Formålet med kommunens involvering er at fastholde eller udvikle de bypolitiske aspekter, som de almene boliger er opført for at understøtte.

Kortlægningen viser, at der er stor forskel på, hvordan store og små kommunerne fører tilsyn med renoveringssager. De små kommuner går ofte ikke aktivt ind i renoveringssager, men har en dialog med boligorganisationerne om planer for nye renoveringsprojekter. Derudover støtter kommunerne sig til Landsbyggefonden, der ofte er involveret med støtte til renoveringsarbejderne.

Ifølge interviewkommunerne er boligorganisationerne gode til at inddrage kommunerne og holde forvaltningerne orienterede om renoveringsprojekter. Hos de mindre kommuner er der samtidig en forventning om, at boligorganisationerne holder huslejen nede og i øvrigt overholder loven. Kommunerne forholder sig som udgangspunkt til huslejeniveauet, idet der altid er brug for boliger med en lav husleje. Det samme gælder spørgsmålet om genhusning. Giver genhusning anledning til problemer og beboerklager, går kommunen i dialog med boligorganisationen om at finde løsninger.

De mindre kommune holder sig således orienteret, men stiller få krav og involverer sig ikke aktivt i renoveringsprojekterne, medmindre der opstår problemer, eller der er særlige behov. Det kan der være flere grunde til, men mange steder vurderer forvaltningen, at man ikke har den nødvendige ekspertise og bemanding til at gå ind i sådanne renoveringsprojekter og stille krav til byggeriet.

Som udgangspunkt involverer de store kommuner sig tidligt i renoveringsprojekter, idet renoveringsprojekter har en særlig interesse for kommunen, og kommunen kan "skubbe" projekterne i den rigtige retning ved at involvere sig tidligt i forløbet. I de store kommuner involveres byrådet tidligt i renoveringsarbejderne. Der udarbejdes en sagsfremstilling til politikerne om proces, behov, finansiering, og skema A, krav til byggeri og genhusning. Efterfølgende forelægges større ændringer af projekterne politikerne.

Boks 3.3

Eksempler på store renoveringssager

Tingbjerg: En renovering er blevet gennemført i en afdeling i Tingbjerg og involverede alle boligblokkene. Blokkene skulle renoveres udvendigt, indvendigt og have gennemført skimmelsvampssanering. Bygherren vurderede, at der ikke skulle tilbydes erstatningsbolig til alle lejere. Renoveringsindsatsen var opdelt i fire etaper, hvor første etape, som omfattede 120 lejligheder, blev igangsat i foråret 2016 og færdiggjort medio januar 2017. I forbindelse med gennemførelse af først etape klagede lejerne over en række punkter, herunder at de ikke alle var blevet tilbudt genhusning, at arbejdet med at fjerne skimmelsvamp ikke foregik korrekt, og at der blev fjernet asbest uden forudgående orientering af lejerne. Det viste sig, at der også blev behov for at genhuse beboerne i de øvrige boliger, da generne ved arbejderne var væsentligt større end forventet. På den baggrund besluttede bygherren i oktober 2016 at genhuse alle beboere i de 263 lejligheder, hvor

arbejderne endnu ikke var påbegyndt, og alle beboere i de lejligheder, hvor renoveringsarbejdet allerede var i gang.

Københavns Kommune har oplyst, at byggeprojektet gav anledning til mange klager, og at kommunen var i dialog med boligorganisationen. Københavns Kommunes involvering sikrede, at der blev rettet op på bygherrens oprindelige beslutning.

Søndermarken: Der var tale om indgribende facade- og tagrenoveringer og en stor installationsentreprise med etablering af ventilationsanlæg, udskiftning af faldstammer, nye elevatorer m.v. Der var således renovering både indvendigt og udvendigt, og arbejderne medførte støj og støv og inddragelse af boligareal som byggeplads. I 2017 stemte beboere for en helhedsplan med et flertal på 86 pct. af de fremmødte beboere. Den daværende afdelingsbestyrelse og den nedsatte følgegruppe støttede, at arbejderne skulle gennemføres uden genhusning for at "få flest mursten for pengene". Renoveringsarbejderne blev igangsat i 2018 med renoveringen af blok 5. Ifølge boligorganisationen var den oprindelige forventede arbejdstid i hver bolig ca. 40 dage, men det viste sig, at arbejdet i hver lejlighed strakte sig over ca. 100 dage - og for nogle af boligernes vedkommende i længere tid. I forbindelse med corona-udbruddet blev situationen for beboerne yderligere vanskeliggjort, idet mange beboere skulle være hjemme om dagen, mens byggearbejderne pågik.

På baggrund af det stigende antal beboerhenvendelser førte Frederiksberg Kommune skærpet tilsyn med byggesagen i Søndermarken. I juli 2020 (den 3.-14. juli) blev der udstedt i alt syv påbud om at udbedre forhold i enkelte lejligheder med hjemmel i almenboligloven og byggeloven.

Forvaltningen udstedte d. 16. juli 2020 i henhold til byfornyelsesloven, almenboligloven og byggeloven påbud om, med øjeblikkelig virkning, at indstille alle indvendige arbejder i boligerne i blok 2, idet man vurderede, at beboerne med de konstaterede niveauer af støv og sundhedsskadelige stoffer ikke kunne sikres tilstrækkeligt mod sundhedsskadelige stoffer.

Vurdering: I store renoveringssager står kommunerne ofte i et dilemma, fordi genhusning er omkostningstungt, og udgiften skal dækkes over renoveringsbudgettet og dermed over huslejen. På den ene side har lejereren ret til at blive genhuset, hvis arbejderne i boligen reelt ikke gør det muligt at opholde sig der. På den anden side har boligafdelingen besluttet på afdelingsmøde, at renoveringen ikke skal indeholde genhusning. Samtidig kan det være vanskeligt at fastslå – specielt inden renoveringen går i gang – hvor indgribende og langvarige arbejderne bliver for de enkelte beboere.

De to cases viser, hvor vigtigt det er, at kommunerne involverer sig på et tidligt tidspunkt i de store renoveringssager.

I flere kommuner er der udarbejdet enten en guide, en plan eller et program for processen, og for hvad kommunen lægger vægt på i renoveringssager fra start til slut. Der har været behov for at formalisere processerne, idet der er renoveringsarbejder i næsten alle boligorganisationer, og derfor er der løbende kontakt mellem fagkontoret og boligorganisationerne. Som led heri samarbejdes der med andre relevante dele af forvaltningen, herunder handicapforvaltningen, byplanlægning mv. i forbindelse med den fysiske realisering af helhedsplaner. Kommunen vil med et program, plan eller guide for renoveringer bringe klarhed over processen og kommunens forventninger. Det er vurderingen i de

større kommuner, at det er en specialistopgave for medarbejdere med byggeteknisk og evt. arkitektonisk indsigt at følge renoveringsarbejder.

I lyset af kortlægningen er det vurderingen, at de mindre kommuner har svært ved at leve op til lovens krav om, at kommunen skal spille en aktiv rolle i renoveringsprojekter – både for at sikre overholdelse af reglerne, herunder at boligorganisationen respekterer de beboerdemokratiske spilleregler ved beslutning om renovering og genhusning, og for at kunne stille krav til finansiering, materialer, arkitektur, miljø m.v. og afveje forskellige hensyn mod hinanden. Der er tale om tilsynsopgaver, der i mange tilfælde kræver ressourcer og inddragelse af medarbejdere med særlig viden inden for økonomi, miljø, byudvikling og med en solid byggeteknisk indsigt. Der er tale om ressourcer, som flere kommuner tilkendegiver ikke er til stede i dag.

Der er dog kommuner – særligt de store bykommuner – som har etableret enheder med en række medarbejdere der sammen besidder viden inden for de relevante fagområder. Her er der tale om en prioriteret opgave, som er lagt i mere eller mindre faste rammer i en vejledning, en plan eller et program, der fra begyndelsen sikrer tæt dialog om renoveringer og sætter fokus på helheden og samspillet med den omkringliggende by. Her er der desuden forventning om, at boligorganisationen tilsvarende er repræsenteret i dialogen med de relevante fagmedarbejdere.

Der er således forskel på, hvordan kommunerne udfylder de rammer, som lovgivningen og de tilknyttede redskaber giver for at føre tilsyn i renoveringssager.

3.3.6 Beboersammensætningen i boligafdelinger

Almenboligloven indeholder en række målsætninger, som skal sikre en velfungerende almen boligsektor. En af disse målsætninger handler om udlejning. Det fremgår, at boligorganisationen ved udlejning skal tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår, samtidig med at en varieret beboersammensætning skal søges fremmet, jf. § 6 d.

Hermed tydeliggøres det, at kommunerne bør fastlægge udlejningsprincipper for det enkelte boligområde på baggrund af en afvejning af dels et boligsocialt hensyn og dels hensynet til en varieret beboersammensætning, sådan at en afdeling ikke udvikler sig skævt og bliver socialt udsat.

Hensynet er grundlæggende og skal derfor indgå i kommunernes tilsyn med den almene sektor, som minimum i den årlige dialog, men om nødvendigt også i det løbende tilsyn og i forbindelse med indgåelse af udlejningsaftaler.

Udlejningssituationen og beboersammensætningen skal tages op på dialogmøderne, ligesom fraflytningsprocent og tomgang indgår i rapporterne, som genereres for de enkelte afdelinger. Der vejledes desuden om, at der i drøftelsen af målsætningen bør indgå, om der i kommunen er afdelinger eller boligområder, som har en høj koncentration af socialt udsatte beboere i forhold til andre afdelinger. Der er således formelt fokus herpå.

På den baggrund er der i interviewene spurgt til, om kommunerne overvåger beboersammensætningen i deres boligafdelinger, og hvordan dette foregår, ligesom det behandles om kommunerne anvender boligsocial kommunal anvisning.

Kortlægning af tilsynet med beboersammensætningen

Overordnet er indtrykket, at der er stor variation i tilsynet med udlejning og beboersammensætningen.

Der er en tæt og systematisk overvågning af beboersammensætningen i store kommuner, i kommuner hvor der er udfordringer med udsatte boligområder, og i kommuner med stort pres på boligmarkedet.

Kommunerne fortæller her, at de har opbygget særlige overvågningssystemer på baggrund af de statslige ghettokriterier. Der er på den baggrund indgået udlejningsaftaler med boligorganisationer og BL's kredse om kriterier for udlejning i de forskellige boligafdelinger. Det drejer sig om særlige kriterier, som giver fortrinsret til boligsøgende i arbejde eller under uddannelse, eller andre kriterier, som kan medvirke til at balancere beboersammensætningen i konkrete afdelinger. Herudover er der ofte aftaler om, hvilke afdelinger kommunerne kan anviser socialt udsatte boligsøgende til, og hvilke der ikke kan bære anvisning af flere udsatte boligsøgende.

I disse kommuner er der et formelt samarbejde med de sociale forvaltninger, som står for den boligsociale anvisning, og som også kan være part i udlejningsaftalerne. Herved sikres det, at der ikke anvises udsatte borgere til boligafdelinger, hvor beboersammensætningen i forvejen er skæv. I disse kommuner deltager de sociale forvaltninger også i styringsdialogmøderne, og styringsdialogmøderne er oftest et supplement til den løbende overvågning og forvaltning af det område.

Der er forskellige kendetegn ved den almene boligsektor i de kommuner, som prioriterer tilsynet med udlejning højt. Nogle steder er beboersammensætningen skæv, og i enkelte kommuner er der politisk fokus på at forebygge udsathed eller fastholde afdelinger i en god udvikling. Her er der tale om store eller større bykommuner med en relativt velorganiseret tilsynsforvaltning.

Tilsvarende viser interviewene, at kommuner, som ikke i samme omfang har udfordringer med udsatte boligområder eller afdelinger, ikke overvåger beboersammensætningen systematisk. Flere steder er det alene et spørgsmål, som berøres på de årlige styringsdialogmøder. Det er i de fleste tilfælde mindre kommuner og kommuner, hvor der ikke er større byer. I de mindre kommuner uden større byer er det i højere grad tomgang, der spiller en rolle i forhold til udlejningssituationen.

Flere af disse kommuner giver udtryk for, at der ikke er udfordringer med beboersammensætningen. De ved, hvor folk bor, og har styr på, i hvilke afdelinger de udsatte borgere bor, og hvortil der derfor ikke skal anvises flere.

Der er forskel på, hvordan kommuner uden de store udfordringer med udsatte boligafdelinger har organiseret tilsynet med udlejning og beboersammensætning. Der er eksempler på, at de sociale forvaltninger deltager formelt i dialogmøderne, mens de andre steder inddrages ad hoc. Det er her primært juridiske og økonomiske medarbejdere i en stabsfunktion, som er inde over tilsynet med udlejning og beboersammensætning.

Det begrænsede fokus begrundes med, at problemerne ikke er påtrængende. Herudover kan der være en sammenhæng med, at det ikke er alle kommuner, der anvender kommunal boligsocial anvisning. I flere interview kommer det frem, at politikerne ikke vil prioritere ressourcer til udgifter, der kan være forbundet hermed, f.eks. finansiering af skader på lejemål og tomgangsleje. Uden for de større byer er der lettere adgang til ledige boliger, og kommunalbestyrelsen vurderer ikke, at det er deres opgave at hjælpe borgerne med at finde et sted at bo.

I disse tilfælde kan behovet for deltagelse fra sociale forvaltninger opleves mindre påtrængende, men det gør det samtidig vanskeligt at følge med i, hvem der bor i de almene boliger og sikre den rette balance mellem hensyn til boligbehov og beboersammensætning.

Endelig er der kommuner med mindre provinsbyer, som har boligområder med en skæv beboersammensætning, og som tidligere ikke har overvåget beboersammensætningen systematisk. I et tilfælde er der nu indført en overvågning der ligner den, som finder sted i de større kommuner, mens der i et andet tilfælde tilkendes, at der fremover vil blive ført et tættere tilsyn i forbindelse med en forestående omstrukturering af tilsynet samt hele indsatsen i det udsatte boligområde.

Det er således ikke alle kommuner, som har udfordringer med udsatte boligområder, der har systematiseret overvågningen af beboersammensætningen eller udlejningssituationen. Det er i forbindelse med parallelsamfundslovgivningen blevet obligatorisk for kommuner at anvende fleksibel udlejning og undlade kommunal anvisning til bestemte boligsøgende i udsatte boligområder. Her blev det i forbindelse med ministeriets evaluering af anvendelsen af fleksibel udlejning identificeret, at disse nye regler ikke var implementeret af alle. Det understøtter billedet af, at styring af og tilsyn med den almene sektor i forhold til beboersammensætning ikke er lige formaliseret og systematisk i alle kommuner, uanset om der er udfordringer eller ej.

Nedslag i almenstyringsdialog.dk understøtter billedet af, at der er store variationer i tilsynet med udlejning og beboersammensætning. Således er det i kommuner, som har problemer med udsatte boligområder, at beboersammensætningen oftest er et tema i referaterne. I andre referater ser det ud til i højere grad at være problemer med tomgang, som har været drøftet.

Vurdering af overvågning af beboersammensætning

Der tegner sig et billede af, at kommunerne tilrettelægger tilsynet efter den aktuelle situation, de står i med deres almene boliger. Således er der i kommuner med udfordringer

med beboersammensætningen større fokus på at sikre den rette balance mellem boligsocialt behov og beboersammensætning end i kommuner uden sådanne udfordringer. Det kommer dog også frem, at der er kommuner, hvor denne ad hoc prægede tilgang betyder, at problemer risikerer at blive overset og udvikle sig.

3.3.7 Det økonomiske tilsyn med almene boligorganisationer

Det økonomiske tilsyn med de almene boligorganisationer har to sider. På den ene side skal tilsynet sikre, at boligorganisationens og dens afdelingers økonomi er sund og solid, og at der træffes økonomisk forsvarlige dispositioner, herunder at der ikke sker misbrug og svindel med boligorganisationens midler. På den anden side skal tilsynet bedømme boligorganisationens evne til at leve op til målsætningen om, at boligorganisationen skal udøve god økonomistyring og egenkontrol og løbende fremme kvalitet og effektivitet.

Grundlaget for det økonomiske tilsyn er dels det samlede regnskabsmateriale (årsregnskab inkl. udfyldt spørgeskema, årsberetning og revisionsprotokol) og styringsrapportens oplysninger om økonomiske nøgletal og effektivitetstal, dels kommunens løbende godkendelse af væsentlige økonomiske dispositioner (f.eks. køb, salg, nedrivning og optagelse af lån i og pantsætning af ejendomme), som boligorganisationen påtænker.

Kortlægning af det økonomiske tilsyn

Alle interviewkommuner foretager en kritisk gennemgang af regnskabet. Den kritiske gennemgang hviler i vid udtrækning på revisors gennemgang og udtalelser om regnskabet. Er der bemærkninger fra revisor, kan man regne med, at der vil blive fulgt op på bemærkningen.

Prioriteringen af ressourcer allokeret til at engagere sig i regnskab varierer fra kommune til kommune. En del af kommunerne har regnskabskyndige medarbejdere i tilsynet eller mulighed for at trække på regnskabsindsigt et andet sted i forvaltningen. Det gælder både i kommuner med en eller få medarbejdere tilknyttet tilsynet og kommuner med flere ressourcer bundet op i tilsynet. Men der er også kommuner, hvor tilsynet ikke råder over fagligt funderede regnskabskompetencer. Der blev i interviewene nævnt et eksempel, hvor en kommune har betalt en revisor for at gennemgå tre boligorganisationers regnskaber med tilsynet med henblik på at opøve kompetencer i tilsynet på dette felt.

Ingen af kommunerne i interviewene nævnte eksempler på, at de har anmodet boligorganisationens revisor om en erklæring om forhold i regnskabet, jf. driftsbekendtgørelsens § 117, eller at kommunen har udpeget sin egen revisor til at gennemgå boligorganisationens regnskab, jf. driftsbekendtgørelsens § 118.

Der blev ikke i interviewene systematisk spurgt ind til procedure ved kommunens godkendelse af væsentlige økonomiske dispositioner. En kommune nævnte, at den som noget nyt var begyndt at kontrollere, om boligorganisationen har truffet beslutningen i

henhold til reglerne. Det har man ikke gjort tidligere. Det er dog vurderingen, at godkendelse af økonomiske dispositioner normalt indbefatter en kontrol af, at beslutningen er truffet i boligorganisationen i henhold til reglerne.

I forhold til den anden side af det økonomiske tilsyn - boligorganisationens evne til at leve op til målsætningen om, at boligorganisationen skal udøve god økonomistyring og egenkontrol og løbende fremme kvalitet og effektivitet – kan der findes systematiske forskelle i kommunernes tilsyn.

I kommuner med stort politisk fokus fylder boligorganisationens effektivitetstal meget i styringsdialogen, og kommunerne anser det for en del af deres opgave at interessere sig for boligorganisationens administrative kvalitet og effektivitet. Det er dog fremmed for kommunerne at skulle stille egentlige krav til boligorganisationens udvikling på de centrale forretningsområder.

I de øvrige kommuner anses det ikke som en kommunal opgave at presse på for bedre økonomistyring, egenkontrol og fremme af kvalitet og effektivitet. Det anses for at være boligorganisationens eget domæne og således op til bestyrelsen for boligorganisationen at presse på for opfyldelsen af denne målsætning.

I disse kommuner udviser kommunerne højlig interesse for boligorganisationens arbejde med disse forhold, fordi de oplever, at effektivitetsarbejdet betyder meget for boligorganisationen.

Vurdering af det økonomiske tilsyn

Kommunernes tilsyn i forhold til den kritiske gennemgang af boligorganisationernes regnskaber varierer mellem kommunerne, men forskellene afhænger ikke systematisk af kommunernes størrelse eller betydningen af den almene boligsektor i kommunen. Det vurderes derimod, at kvaliteten af tilsynet med regnskabet og økonomiske dispositioner afhænger af de ressourcer, som kommunerne prioriterer til tilsynet. I nogle tilfælde er der blandt staben, som varetager tilsynet, økonomiske og regnskabsfaglige kompetencer tilstede, i andre vurderes det på basis af interviewene, at denne del af tilsynet er underprioriteret.

En stor del af kommunerne rapporterer, at de ikke anser det for deres opgave at presse på for bedre effektivitet i boligorganisationerne. Det er bemærkelsesværdigt i forhold til, at der er indgået en effektivitetsaftale mellem staten, BL og KL, jf. afsnit 2.4.3., og at det fremgår eksplicit af lovgivningen, at boligorganisationerne er forpligtet til at arbejde med dette. Årsberetningen, revisionsprotokollen samt effektivitetstallene fra styringsdialogen giver kommunerne værktøjer til at tage disse spørgsmål op. I årsberetningen skal der redegøres for boligorganisationens arbejde med økonomistyring og egenkontrol, og revisor skal som led i forvaltningsrevisionen vurdere dette arbejde i revisionsprotokollen. Selve regnskaberne har ikke været genstand for analyse i dette arbejde, men bedømt på interviewene med kommunerne virker det ikke som om, at årsberetningen og forvaltningsrevisionen i videre omfang behandler disse temaer.

3.3.8 Legalitetstilsyn

Kommunalbestyrelsen skal føre et legalitetstilsyn med de almene boligorganisationer for at sikre, at boligorganisationerne administrerer de offentligt støttede ejendomme i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Formålet er at føre tilsyn med, at beboere sikres medindflydelse i beslutninger, som er væsentlige for afdelingen og boligorganisationen, at ledige boliger udlejes efter ventelisteprincippet eller efter særlige udlejningskriterier, og at boligorganisationen i det hele taget følger gældende lovgivning.

Der er ikke fastsat regler om, hvordan tilsynet skal tilrettelægges og udøves, men kommunalbestyrelsen skal føre det tilsyn, som den anser for nødvendigt i lyset af dens vurdering af forholdene i boligorganisationen og dens afdelinger. Kommunalbestyrelsen vil f.eks. skulle reagere, hvis den får henvendelser, der giver grundlag for at antage, at driften ikke er tilfredsstillende, mens tvister mellem boligorganisationen og den enkelte lejer afgøres af beboerklagenævnet eller domstolene.

Såfremt kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på utilfredsstillende forhold i boligorganisationen, kan den tage de forholdsregler, den skønner nødvendige for at sikre en forsvarlig drift af organisationen og afdelingerne, herunder komme med henstillinger og påbud til bestyrelsen.

For at understøtte kommunernes varetagelse af opgaver i relation til den almene boligsektor udgiver KL to håndbøger – en om opførelse af støttede almene boliger og en om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri. Baggrunden for støttehåndbogen er, at der med virkning fra 1992 skete en uddelegering af støttesagsbehandlingen til landets kommuner, og kommunerne havde i den anledning behov for en beskrivelse af støtteprocessen. Tilsynshåndbogen er derimod tænkt som et redskab, som med eksempler og beskrivelser af reglerne og deres anvendelse kan føre tilsynsmyndigheden gennem typiske problemer i tilsynet, og som hjælp til kommunerne er der udviklet breveksempler og checklister. Redaktionsgruppen bag tilsynshåndbogen er repræsentanter fra boligorganisationer, KL, BL, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, kommuner, Schultz og Bolig- og Planstyrelsen.

Boks 3.4

Egedalsvængesagen

Efter valg af en ny afdelingsbestyrelse i Egedalsvænge i efteråret 2012 besluttede Boligforeningen 3B's organisationsbestyrelse d. 17. marts 2014 at overtage afdelingsbestyrelsens opgaver i afdelingen. Begrundelsen fra boligorganisationens side var det vedvarende dårlige samarbejde mellem den afsatte afdelingsbestyrelse og boligorganisationen. Det skabte i 2012 røre i afdelingen, boligorganisationen og det omgivende samfund, da et flertal i afdelingsbestyrelsen besluttede ikke at bruge penge på et juletræ og en juletræsfest. På et ekstraordinært afdelingsmøde kort før jul i 2012 forklarede bestyrelsesmedlemmerne, at deres mål ikke var at afskaffe julen, men at ingen i festudvalget havde

mulighed for at stå for juletræsfesten. Hele konflikten endte i 2012 med, at juletræet trods alt kom op i Egedalsvænge.

Flere beboere i afdelingen bakkede op om den personkreds i afdelingsbestyrelsen, der havde truffet beslutningen om ikke at indkøbe et juletræ, og disse personer blev flere gange genvalgt til bestyrelsen. Det viste sig dog, at juletræet blot var den første af flere konflikter omkring afdelingsbestyrelsen.

Fredensborg Kommune meddelte d. 1. april 2014, at boligforeningens handling ikke gav tilsynet anledning til kritik eller bemærkninger, hvorefter boligforeningens organisationsbestyrelse i 2015 traf beslutning om, at der ikke måtte vælges en afdelingsbestyrelse i boligafdelingen Egedalsvænge. I 2017 afgjorde først byretten, og i 2018 også landsretten, at der ikke i almenboliglovens bestemmelser om målsætninger, i driftsbekendtgørelsen eller i boligforeningens vedtægter er hjemmel til, at Boligforeningen 3B's organisationsbestyrelse d. 3. september 2015 kunne beslutte at afskære boligtagerne i boligafdelingen Egedalsvæge fra at vælge en afdelingsbestyrelse til at udøve medindflydelse.

Vurdering: Fredensborg Kommune traf en forkert beslutning, da den meddelte, at boligforeningens handling ikke gav tilsynet anledning til kritik eller bemærkninger. Der kan også sættes spørgsmålstegn ved, om kommunen på eget initiativ skulle have forhindret, at Boligforeningen 3B's organisationsbestyrelse overtog afdelingsbestyrelsens opgave i Egedalsvængeafdelingen. Kommunen kunne med tilsynsbestemmelserne have afsat afdelingsbestyrelsen og i stedet indsat en midlertidig forretningsfører til at udføre afdelingsbestyrelsens opgaver, hvis forholdene blev anset for tilstrækkeligt kritisable. Forretningsføreren kunne i så fald have været en anden end Boligorganisationen 3B, hvis kommunen vurderede, at der var et for konfliktfyldt forhold mellem beboerne og boligorganisationen.

Som tilsynsmyndighed skal kommunen sikre en balance mellem hensynet til boligorganisationens drift og hensynet til beboernes ret til at blive inddraget i beslutningerne. Boligorganisationen er forpligtet til at sikre velfungerende og trygge boligafdelinger, der drives forsvarligt, og hvor der er plads til alle. Samtidigt er boligorganisationen også forpligtet til at understøtte beboerdemokratiet og at sikre, at beboerne også i praksis får den indflydelse på beslutningerne, som de er tiltænkt.

Kortlægning af legalitetstilsyn

Det lyder samstemmende fra de 12 interviewkommuner, at kommunerne ikke gennemfører en egentlig legalitetskontrol i den forstand, at man af egen drift tager sager op for at sikre, at der er overensstemmelse mellem boligorganisationernes administrative praksis og reglerne. Kommunerne gennemfører, hvad man kan kalde et reaktivt tilsyn og går således kun ind i sager, som kommer til kommunernes kendskab - enten gennem klager eller henvendelser fra omgivelserne.

Flere af kommunerne fortæller, at de modtager ganske få klager og henvendelser om uregelmæssigheder i boligorganisationer. I enkelte kommuner kan der gå flere år mellem klager og henvendelser.

Vurdering af legalitetstilsynet

Interviewene giver ikke et entydigt billede af, om kommunernes tilbageholdenhed med at føre et systematisk tilsyn med boligorganisationernes efterlevelse af reglerne skyldes en oplevelse af, at reglerne i vidt omfang overholdes, en udbredt konsensus om ikke at blande sig i den daglige drift eller snarere er et spørgsmål om ressourcer.

I flere kommuner er der en forventning om, at de uafhængige revisorer i deres årlige rapporter udover at gennemgå nøgletal for boligorganisationernes økonomi også vil rejse et flag, hvis der i forbindelse med revisionen konstateres overtrædelse af reglerne for boligorganisationernes virksomhed i øvrigt.

3.3.9 Sunde boliger

Som led i interviewene er kommunerne blevet spurgt om, hvordan de behandler klager fra lejere i almene boliger over forekomst af skimmelsvamp og andre forhold, som gør boligerne usunde at opholde sig i.

Kortlægning af tilsynet med sunde boliger

Langt de fleste kommuner har en fast organisation, enhed eller medarbejder, som tager sig af denne type henvendelser. Som hovedregel ligger denne ydelse i kommunens tekniske forvaltning, som behandler alle henvendelser, hvad enten de kommer fra en lejer i en almen bolig eller andre borgere. Tilsynet med de almene boligorganisationer ligger typisk et andet sted i den kommunale forvaltning, og det er meget begrænset, hvad de interviewede har kunnet oplyse om proceduren for behandling af disse henvendelser.

Kommunerne har i vid udstrækning tilrettelagt administrationen af området i overensstemmelse med vejledning nr. 47 af 27. juni 2008 om kommuners mulighed for at gribe ind over for fugt og skimmelsvamp i boliger og opholdsrum, jf. afsnit 2.9.

Det indebærer, at kommunerne reagerer på klager fra borgere over fugt og skimmel i deres bolig. De fleste kommuner har en indledende screening af problemets omfang, herunder sikrer de sig, at borgerne har klaget til udlejeren over problemet. Nogle kommuner har udarbejdet standardiserede skemaer, som borgerne skal udfylde, inden sagen startes op.

Herefter foretages en besigtigelse af boligen. Udlejeren er som hovedregel også varslet om besigtigelsen, ligesom der skal foretages partshøring af udlejeren.

Det er forskelligt, i hvilket omfang kommunens medarbejder har byggeteknisk indsigt og foretager vurdering af, om skimmelsvampen er sundhedsfarlig, og om årsagen til skimmelsvamp skal søges i byggetekniske forhold eller skyldes forkert brug af bygningen (manglende udluftning, tildækning af ventilation, for lav varme m.v.) Nogle kommuner sætter altid et privat firma med ekspertise på området til at vurdere sagen, andre anvender private firmaer, når der er uenighed med ejeren om årsagen til skimmelsvamp, eller når det er vanskeligt at fastslå årsagen.

En del sager skyldes forkert brug af boligen og løses gennem vejledning af borgeren. Sagerne, hvor der skal ske byggetekniske ændringer, søges løst gennem dialog med ejeren. Muligheden for at varsle påbud, udstede påbud og i sidste ende kondemnere skal sikre, at problemerne bliver løst. I de fleste kommuner er beslutning om kondemnering af en bolig ikke delegeret til forvaltningen.

Kommunerne oplever generelt, at sager vedrørende almene boliger kan løses i dialog med boligorganisationen, og det er derfor ikke nødvendigt at udstede påbud m.v.

Kommunernes indsats på området er begrænset til situationer, hvor de modtager klager fra borgerne over fugt og skimmel i boligerne. En enkelt kommune blandt de interviewede har også en opsøgende indsats, hvor de bl.a. uopfordret besigtiger alle boliger, hvor kommunen skal yde indskudslån efter boligstøtteloven (det vil i praksis sige nyudlejning af boliger til mindrebemidlede familier) og boliger, hvor der er hyppig udskiftning af lejere.

Vurdering af kommunernes tilsyn med sunde boliger

Kommunerne har generelt tilrettelagt tilsynet med sunde boliger i overensstemmelse med vejledningen på området og dermed på en meget ensartet måde.

Generelt beretter kommunerne, at de almene boligorganisationer er lydhøre over for at rette op på byggetekniske indretninger, som forårsager sundhedsfarlige problemer med fugt og skimmelvækst.

3.4 Overordnede kendetegn ved det faktiske tilsyn i de 12 interviewkommuner

Kortlægningen af kommunernes tilsynspraksis på det almene boligområde gennem interview med 12 kommuner har vist, at tilsynet generelt er karakteriseret ved at:

- Der er løbende og uformel dialog mellem kommune og boligorganisationen
- Der er tillid fra kommunens side til, at boligorganisationen følger reglerne
- Kommunerne fører et reaktivt tilsyn ved at reagere på henvendelser og problemer, men går sjældent proaktivt ind i sager om f.eks. henlæggelsesniveauer, effektivitet og kvalitet
- Kommunerne sjældent finder det nødvendigt at anvende magtmidler så som påbud og indsættelse af forretningsfører.

Kortlægningen viser også, at omdrejningspunktet i kommunernes tilsyn er den på forhånd tilrettelagte og strukturerede proces for gennemførelse af styringsdialogen.

Gennemgangen af en række dokumentationspakker fra boligorganisationer i de udvalgte interviewkommuner viser, at alle kommuner gennemfører styringsdialogen inden for

rammerne af de foreskrevne krav. Det vil sige, at kommunerne hvert år inviterer boligorganisationer til dialogmøde og forud for de årlige dialogmøder har sikret, at boligorganisationerne har fremsendt dokumentationspakker med styringsrapporter indeholdende beskrivelse af aktuelle udfordringer og fremtidsplaner, nøgletal, regnskaber, revisionsprotokol m.v. For at hjælpe boligorganisationerne på vej ligger der fra centralt hold en skabelon for styringsrapporten, hvorved det sikres, at kommunerne modtager en ensartet og standardiseret rapport om de enkelte boligafdelinger.

Styringsrapporten giver kommunen et overblik og mulighed for hurtigt at vurdere boligorganisationens virksomhed og performance i forhold til nogle centrale nøgletal om effektivitet, henlæggelser, klager m.v. og lovens målsætninger. Ved at gennemgå materialet har kommunerne således gode muligheder for at forberede sig forud for dialogmøderne.

Stort set alle de 12 interviewkommuner udarbejder efterfølgende en individuel redegørelse – og offentliggør den. Redegørelserne indeholder et mere eller mindre fyldigt referat af drøftelsen mellem boligorganisation og kommune og beskriver de aftaler, som evt. er indgået mellem parterne.

Specielt de store kommuner med mange almene boliger bruger mange ressourcer på styringsdialogen og inddrager også mere politisk betonedede emner i dialogen. Disse kommuner har en større organisation omkring tilsynet med de almene boligorganisationer. Medarbejderne arbejder fuld tid med det almene boligområde, og medarbejderne har forskellige faglige kompetencer, ligesom der er mulighed for sparring og sidemandsoplæring m.v.

I de mindre kommuner er der naturligt færre ressourcer at anvende på opgaven. Her er det karakteristisk, at der sidder en eller to medarbejdere på opgaven, og at disse medarbejdere også varetager andre faglige opgaver i kommunen. Det giver en svag organisatorisk ramme for tilsynet, som er sårbar, når der sker udskiftning af medarbejdere, eller der opstår usædvanlige og ressourcekrævende opgaver. Det er karakteristisk, at der blandt de 12 interviewede kommuner var flere, som fortalte, at de enten står midt i eller netop har gennemlevet en omstilling, hvor tilsynsopgaven bliver genopfundet pga. medarbejderskift eller omorganisering. Denne erfaring gælder ikke alene små kommuner men også større kommuner.

Den relativt svage organisatoriske ramme fører til, at nogle kommuner mangler kompetencer i tilsynet til at bedømme og kritisk vurdere regnskaber og drift- og vedligeholdelsesplaner og dertil hørende henlæggelser.

Kommunerne fører generelt et reaktivt tilsyn. Hermed menes, at kommunerne reagerer på de informationer, de modtager, men sjældent er opsøgende for at afdække forhold, der ikke er i overensstemmelse med reglerne på området eller indgåede aftaler.

Det er således karakteristisk, at ingen kommuner blandt de interviewede af egen drift ved stikprøvekontroller eller lignende undersøger, om boligorganisationerne følger lovgivningen i forhold til f.eks. udlejning af boliger. Kommunerne har heller ikke praksis

for systematisk at besigtige de almene boligafdelingers vedligeholdelsesstand af en medarbejder med byggeteknisk indsigt.

De fleste kommuner ser det ikke som deres opgave aktivt at presse boligorganisationerne til løbende at forbedre deres effektivitet og kvalitet.

Det er ligeledes de færreste kommuner, som har formuleret en fast procedure for deres godkendelse af større renoveringssager i almene boligafdelinger, både for at sikre overholdelse af reglerne, herunder at boligorganisationen respekterer de beboerdemokratiske spilleregler ved beslutning om renovering og genhusning, og for at kunne stille krav til finansiering, materialer, arkitektur, miljø m.v. og afveje forskellige hensyn mod hinanden.

Endelig er der eksempler på, at kommuner overser, at beboersammensætningen i et boligområde over en årrække har udviklet sig i en negativ retning, og derfor bliver der ikke i tide taget initiativer for at modvirke denne udvikling.

Det kan opsummeres, at lovgivningen der sætter rammerne for kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer, er til stede. Det samme gælder de redskaber, som giver kommunerne adgang til viden om de områder, der skal føres tilsyn med. Udfordring består således primært i, at nogle kommuner ikke prioriterer tilsynet tilstrækkeligt højt.

Kapitel 4

Tilsyn på andre områder

4.1 Indledning – valg af eksempler

Der er redegjort for reglerne for tilsynet med de almene boligorganisationer, ligesom det faktiske tilsyn er kortlagt og analyseret. I den forbindelse er der identificeret forhold, som kan anses som udfordringer, og som det kan overvejes at håndtere.

For at få indsigt i, hvordan andre tilsyn er organiseret og få inspiration til, hvordan tilsynet med den almene boligsektor evt. kan styrkes, er der indhentet bidrag med en beskrivelse af tilsynsmodeller fra tre andre ressortområder.

De tre tilsyn der er indhentet viden om, er:

1. Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med frie grundskoler
2. Socialtilsynets driftsorienterede tilsyn med tilbud på det specialiserede socialområde, herunder botilbudslignende tilbud, jf. socialtilsynslovens § 4, stk. 1, nr. 3, som kan være etableret i boliger etableret efter almenboligloven
3. Kommunernes tilsyn med private aktører i beskæftigelsesindsatsen.

Baggrunden for valget af de tre tilsyn er, at disse fører tilsyn med private aktører og institutioner, som leverer et offentligt støttet tilbud, en egentlig velfærdsydelse eller udfører opgaver for det offentlige.

Der er søgt informationer om organiseringen og tilrettelæggelsen af tilsynet med private institutioner på de tre områder, herunder tilsynets beføjelser og reguleringen af hvordan tilsynsopgaven udføres. På den baggrund kan det overvejes, om de udfordringer, der er identificeret i analysen af tilsynet med de almene boligorganisationer, kan imødekommes ved at indføre elementer fra tilsynet på de andre sektorområder.

Relevans i forhold til tilsynet med de almene boligorganisationer

Almene boligorganisationer er private foreninger, som skal stille boliger til rådighed for alle med behov for en rimelig husleje og give mulighed for at få indflydelse på egne boforhold. Almene boligorganisationer tilbyder både familie-, ældre- og ungdomsboliger. De almene boliger har således en vigtig funktion i det samlede kommunale velfærdstilbud, idet de leverer boliger til socialt udsatte borgere, unge, studerende samt ældre og personer med handicap, men også boliger til mennesker uden særlige behov.

Bortset fra til ældreboliger har kommunerne ikke pligt til at sikre borgerne adgang til almene boliger. Der er således ikke krav om, at kommunerne skal levere en bestemt andel

almene boliger, og borgerne har som udgangspunkt ikke krav på, at kommunen stiller boliger til rådighed eller hjælper dem med at finde en bolig.

På den måde adskiller den almene boligsektor og de almene boliger sig både fra de frie grundskoler på skoleområdet, de private botilbud og de private aktører, som leverer ydelser på beskæftigelsesområdet. Her er der tale om egentlige velfærdsydelser eller tilbud, som borgerne på forskellig vis har pligt til at følge og ret til at have adgang til. Herudover er det offentliges økonomiske engagement mere direkte i de tre velfærdstilbud og ydelser, hvis tilsyn behandles her.

Ikke desto mindre er der også ligheder i statens og kommunernes relation til de tre velfærdstilbud og den almene boligsektor, som gør det relevant at gennemgå de andre tilsynsmodeller for at få inspiration til et styrket tilsyn med den almene boligsektor. Den almene boligsektor modtager også en betydelig offentlig økonomisk støtte, mest direkte i form af kommunal grundkapital, til gengæld for at levere boliger, som er en del af kommunernes velfærdstilbud. Desuden er sektoren også detaljeret reguleret, både i forhold til husleje, beboerdemokrati og boligernes kvalitet. Det er således relevant og legitimt at føre både et økonomisk tilsyn og et legalitetstilsyn.

Endelig er der en variation i hvilke offentlige institutioner, der fører tilsyn med de tre områder. På undervisningsområdet er det Børne- og Undervisningsministeriet, som fører direkte tilsyn med skolerne. På det specialiserede socialområde er det fem socialtilsyn, som er kommunalt forankret - ét i hver region, som fører et driftsorienteret tilsyn med de af socialtilsynet omfattede tilbuds generelle kvalitet. Endelig er det på beskæftigelsesområdet kommunerne, der fører tilsyn med de private aktører, som de entrerer med, mens Beskæftigelsesministeriet kontrollerer kommunernes performance i beskæftigelsesindsatsen. Således er det hensigten, at gennemgangen af de tre modeller kan afdekke forskellige tilsynsmodeller, som kan inspirere tilsynet med de almene boligorganisationer enten med elementer fra én model alene eller fra forskellige typer tilsyn.

Efter gennemgangen af de tre tilsyn samles op på, hvilke elementer der evt. vil kunne indgå i tilsynet med de almene boligorganisationer.

4.2 Børne- og Undervisningsministeriets tilsyn med private skoler

4.2.1 Styrelsen for Undervisning og Kvalitets tilsynsvirksomhed

Styrelsen fører tilsyn med, om skoler og institutioner overholder lovgivningens krav til undervisningen og institutionsdriften, om undervisningen er af tilfredsstillende kvalitet (kvalitetstilsyn), og om de tildelte midler anvendes forsvarligt.

Rammerne for tilsynet varierer fra område til område og afhænger af, om det er tilsyn med folkeskolen, selvejende og statslige selvejende institutioner eller de frie skoler. Styrelsen sikrer dels kvaliteten af undervisningstilbuddene, dels om loven overholdes, og om statstilskud forvaltes korrekt.

4.2.2 Tilsynets hovedindhold og strategi

Styrelsens tilsynsopgaver med uddannelser og institutioner falder i følgende kategorier:

- Fagligt og pædagogisk tilsyn
- Institutionelt tilsyn
- Økonomisk tilsyn
- Tilsyn med støtteområdet
- Øvrige tilsynsområder.

Tilsynet indgår, som en integreret del af styrelsens samlede kvalitets- og kapacitetsunderstøttende aktiviteter og bidrager herved til lokal kapacitetsopbygning på skoler, uddannelsesinstitutioner og i kommuner.

Styrelsen har en samlet tilsynsstrategi, der fastlægger den overordnede ramme for styrelsens tilsynsvirksomhed og har fokus på kvalitet i uddannelserne med et dialogbaseret kvalitetstilsyn samt skolernes og institutionernes faglige og økonomiske resultater, som skal sikre effektiv og udviklingsorienteret institutionsdrift.

4.2.3 Tre tilsynsspor

Styrelsens tilsynsaktiviteter på det fagligt-pædagogiske, økonomiske og øvrige område gennemføres overordnet inden for tre tilsynsspor:

1. **Risikobaseret tilsyn:** I de risikobaserede tilsyn følger styrelsen de enkelte uddannelses- og institutionsområders resultater med udgangspunkt i screeninger på udvalgte indikatorer. Skoler og institutioner, som viser tegn på vedvarende dårlige resultater, bliver udvalgt til tilsyn.
2. **Tematisk tilsyn:** De tematiske tilsyn retter sig mod særskilte områder inden for eller på tværs af de enkelte uddannelses- og institutionsområder, hvor styrelsen vurderer, at der kan være risiko for, at skoler og institutioner er fagligt eller økonomisk udfordrede, eller hvor der er mistanke om manglende regeloverholdelse.
3. **Enkeltsagstilsyn:** Enkeltsagstilsynet føres på baggrund af enkelte skolers og institutioners udfordringer relateret til eksempelvis økonomiske vanskeligheder, manglende effektivitet i forvaltningen eller manglende overholdelse af regler.

Disse tre spor anvendes inden for tilsynet med de forskellige områder, dvs. både de offentlige og private skoler.

4.2.4 Gennemførelse af tilsyn med frie grundskoler

Frie grundskoler kan inden for rammerne af friskoleloven give undervisning, der stemmer med skolernes egen overbevisning. Undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen og forberede eleverne til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre.

På det frie grundskoleområde har styrelsen ansvar for at føre et overordnet tilsyn med undervisningen. Her føres tilsyn med, om undervisningen samlet set kan lede eleverne frem til de slutmål, skolen har opstillet for undervisningen. Tilsynet omfatter skolernes faglige resultater, undervisningens kvalitet og regeloverholdelse. Der er to centrale krav, tilsynet vurderer:

1. Stå-mål-med-kravet
2. Frihed og folkestyrekravet.

Det handler om, at en skoles undervisning efter en helhedsvurdering står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, og om skolen lever op til kravet om at forberede eleverne til at leve i et demokratisk samfund med kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Tilsynet tager udgangspunkt i, at kvalitetssikring og regeloverholdelse er et lokalt ansvar, der skal løftes af de enkelte skolars ledelse og bestyrelser. Styrelsen fører dog ifølge Børne- og Undervisningsministeriets hjemmeside løbende tilsyn i de tre tilsynsspor, som er nævnt ovenfor.

I forbindelse med det *risikobaserede tilsyn*, screener styrelsen hvert andet år de frie grundskolers resultater for at få et overblik over, om der er skoler, som ikke lever op til de faglige krav. Det *tematiske tilsyn* kan udspringe af problemer, styrelsen er blevet opmærksom på eller af politiske interesser. Det kan for eksempel være skoler uden prøver eller skoler, der fører selvevaluering. *Enkeltsagstilsyn* kan føres som opfølgning på tidligere tilsynssager eller henvendelser om konkrete problemer. Her er for eksempel en *whistle-blower* ordning.

Herudover kan anvendes et særligt lovhjemlet skærpet tilsyn i de sammenhænge, hvor styrelsen på baggrund af det almindelige tilsyn eller en henvendelse fra offentligheden vurderer, at der kan være anledning til tvivl om, hvorvidt skolen lever op til de to hovedkrav. Her råder styrelsen over mere intensive værktøjer i tilsynsindsatsen.

Sanktioner

Styrelsen kan i tilsynet gøre brug af sanktioner over for skoler og institutioner. Styrelsens sanktionsanvendelse kan for eksempel bestå i påbud over for en skole eller institution, bortfald af tilskud, krav om tilbagebetaling af tilskud, indgreb over for skolens eller institutionens bestyrelse eller tilbagekaldelse af godkendelse af institutioner eller udbud.

Brugen af sanktioner har hjemmel i gældende regulering på det konkrete uddannelses- og institutionsområde.

4.2.5 Tilsynets gennemførelse

Et konkret tilsynsforløb med skoler eller institutioner indledes på baggrund af en samlet vurdering af de udfordringer, som en skole eller institution har. Herefter tager styrelsen kontakt til skolen eller institutionen med henblik på at informere om, hvorfor skolen eller institutionen er udvalgt til tilsyn.

Et tilsynsforløb vil efterfølgende kunne bestå af flere elementer. Styrelsen vil kunne anmode om yderligere redegørelser fra skolen eller institutionen. Tilsynet kan indebære både uanmeldte og anmeldte tilsynsbesøg for at observere praksis på skolen, og møder med skolens ledelse, bestyrelse og personale.

Tilsynet afsluttes med en afgørelse på baggrund af en samlet vurdering af de elementer, der er indgået i tilsynet.

Skolen eller institutionen vil kunne blive pålagt et eller flere påbud i forbindelse med afgørelsen og få opstillet passende målorienterede løsningsindsatser, der skal bidrage til, at skolen eller institutionen retter op på dårlige resultater eller får hjælp til de udfordringer, de har.

En målorienteret løsningsindsats kan som eksempel være i form af en forpligtende målfokuseret indsatsaftale med skolens eller institutionens bestyrelse eller opstilling af en konkret handlingsplan. På den måde forpligtes skolen eller institutionen til at foretage nærmere angivne foranstaltninger for at rette op på utilfredsstillende uddannelses- eller institutionskvalitet, utilfredsstillende resultater eller dårlig økonomi.

I tilfælde hvor der er tale om en tilsynsindsats som følge af en antagelse om en skoles eller institutions manglende regeloverholdelse på et konkret felt, retter tilsynet sig naturligt mod dette felt, men kan efter omstændighederne også brede sig ud til andre felter i forhold til den pågældende skole eller institution, hvis styrelsen som led i tilsynet får en antagelse om, at skolen eller institutionen også har problemer på andre felter.

4.3 Socialtilsynets tilsyn med tilbud på det specialiserede socialområde

Godkendelse af og driftsorienteret tilsyn med tilbud på det specialiserede socialområde, som er omfattet af lov om socialtilsyn, herunder private botilbud, føres af socialtilsynet. I forhold til tilsynet med almene boligorganisationer er dette tilsyn interessant, fordi tilsynet også er rettet mod private organisationer, som er underlagt intensiv offentlig regulering, og fordi tilsynet er organiseret på tværs af kommuner, således er de fem socialtilsyn kommunalt forankret, ét i hver region, som varetager det samlede tilsyn for alle landets kommuner, jf. afsnit 4.3.1.

Private botilbud adskiller sig væsentligt fra almene boligorganisationer ved, at brugerne af tilbuddene er blandt de mest udsatte borgere, og de pågældende er afhængige af den ydelse, som tilbuddet leverer. Kvaliteten af tilbuddene, herunder den indsats som leveres, er derfor et afgørende hensyn. Dertil kommer, at der er betydelig variation i indholdet af den specialiserede botilbudsydelse sammenlignet med at levere en "boligyldelse". Der er dog en række elementer i forhold til økonomistyring, kvalitet og udvikling, hvor der er paralleller mellem de to områder.

Afsnittet indeholder en overordnet beskrivelse af socialtilsynets opgave med at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud.

Socialtilsynene er reguleret i lov om socialtilsyn (socialtilsynsloven), som trådte i kraft den 1. januar 2014.⁴ Formålet med tilsynsreformen var bl.a. at sikre et mere professionelt og uafhængigt tilsyn med borgerne i centrum, hvor der stilles relevante krav til tilbuddene, som sikrer gennemsigtighed med økonomien, økonomisk soliditet og høj faglig kvalitet i de sociale tilbud.

Socialtilsynet har til opgave at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud, som er omfattet af socialtilsynslovens § 4, stk. 1. Det drejer sig bl.a. om botilbud til midlertidigt og længerevarende døgnophold til voksne, og botilbudslignende tilbud, hvor tilbud efter serviceloven til personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne leveres i boligtyper, som kan sidestilles med botilbud efter serviceloven. Sådanne tilbud kan være ejet og/eller drevet af kommuner, regioner, private selskaber, selvejende institutioner eller foreninger. Private, kommunale og regionale tilbud er underlagt stort set de samme regler for godkendelse og tilsyn.

Det driftsorienterede tilsyn har både karakter af kontrol og kvalitetsudvikling. Derfor fører tilsynet ikke bare kontrol, men indgår også i dialog med tilbuddene for at fastholde og udvikle kvaliteten i det enkelte tilbud.

Ved siden af socialtilsynets driftsorienterede tilsyn er det personrettede tilsyn, som efter servicelovens § 148, stk. 1, udføres af den kommune, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet. Det personrettede tilsyn har til formål at tage udgangspunkt i den enkelte borger og sikre, at vedkommende trives i tilbuddet og modtager den rigtige og af-talte hjælp.

4.3.1 Særligt om godkendelse af og tilsyn med pladser oprettet efter anden lovgivning, f.eks. almenboligloven

Det følger af § 4, stk. 1 i socialtilsynsloven, hvilke tilbud socialtilsynene godkender og fører driftsorienteret tilsyn med.

Socialtilsynene godkender og fører herunder tilsyn med tilbud i form af hjælp og støtte efter servicelovens §§ 83-87, 97, 98 og 102, når:

⁴ Lov nr. 608 af 12. juni 2013 om socialtilsyn, jf. lovforslag nr. L 205, FT 2012-13.

- Sådanne tilbud leveres til beboere i plejeboliger eller lignende boligformer efter andre bestemmelser end nævnt i lovens § 4, stk. 1, nr. 2, hvor der forudsættes kommunal visitation til bodelen, og hvor kommunen visiterer til boligen, dog ikke friplejeboliger.
- Hjælpen udgår fra servicearealer knyttet til boligerne og ydes af et fast ansat personale.
- Tilbuddet til beboerne omfatter i væsentligt omfang støtte efter servicelovens § 85.
- Tilbuddets målgruppe er personer, der har ophold i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Selve bygningerne/bodelen af det samlede ”tilbud” etableres og drives efter anden lovgivning, f.eks. almenboligloven, og disse er derfor ikke omfattet af godkendelse og tilsyn fra socialtilsynet. Socialtilsynets kompetence omfatter alene det indholdsmæssige tilbud bestående af hjælp efter servicelovens §§ 83-87, samt hjælp efter §§ 97, 98 og 102, der ydes til beboerne som en integreret del af hjælpen i botilbuddet, og som gør, at der er tale om et samlet tilbud, der kan sidestilles med botilbud efter serviceloven. Indsatser efter anden lovgivning, f.eks. sundhedslovgivningen, er ikke omfattet.

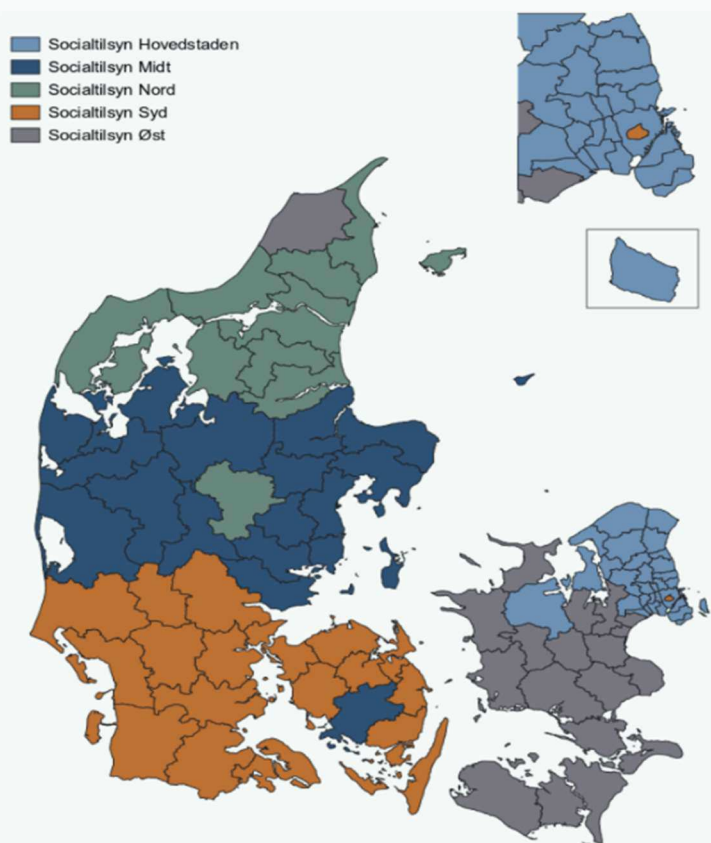
De faglige krav til kvaliteten af hjælpen i tilbuddet er de samme som til den tilsvarende hjælp, der ydes til borgere i botilbud efter serviceloven. Socialtilsynet ser i den forbindelse bl.a. på den konkrete organisering af hjælpen, de fysiske rammers egnethed, samt om der er sammenhæng mellem den socialfaglige indsats og de økonomiske midler afsat hertil.

4.3.2 De fem socialtilsyn

Socialtilsynene varetages af fem kommuner (Frederiksberg, Holbæk, Faaborg-Midtfyn, Silkeborg og Hjørring kommuner), ét tilsyn i hver geografisk region, som har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med de af loven omfattede tilbud beliggende i regionen. Socialtilsynene fører ikke tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune eller med egne tilbud beliggende i andre kommuner. Tilsyn med disse tilbud føres af et af de øvrige tilsyn. På den måde sikres tilsynets uvildighed.

Figur 4.1

Kort over de fem socialtilsyn



4.3.3 Indholdet i godkendelsen og det driftsorienterede tilsyn

Socialtilsynene godkender sociale tilbud, som er omfattet af socialtilsynet, som generelt egnede til at modtage borgere inden for tilbuddets målgruppe, hvis de opfylder en nærmere række betingelser i socialtilsynslovens §§ 6 og 12-18.

I forbindelse med godkendelse af og tilsyn med sociale tilbud vurderer socialtilsynet tilbuddenes generelle kvalitet inden for følgende temaer:

1. Uddannelse og beskæftigelse (målsætning om at borgeren inkluderes i samfundet gennem uddannelse og beskæftigelse)
2. Selvstændighed og relationer (målsætning om at borgeren indgår i sociale relationer og lever et selvstændigt liv i overensstemmelse med egne ønsker og behov)

3. Målgrupper, metoder og resultater (kvaliteten i tilbuddene bedømmes ved, at der er et klart formål med indsatsen, og tilbuddets metoder medvirker til at sikre borgerens trivsel og den ønskede udvikling for borgerne)
4. Sundhed og trivsel (kvaliteten i tilbuddene bedømmes ved, at tilbuddene understøtter borgernes fysiske og mentale sundhed og trivsel)
5. Organisation og ledelse (kvalitet i tilbuddene forudsætter en hensigtsmæssig organisering samt en kompetent og ansvarlig ledelse)
6. Kompetencer (kvalitet i tilbuddene forudsætter, at medarbejderne har de faglige, relationelle og personlige kompetencer, der er nødvendige i forhold til tilbuddets målsætninger, målgrupper, og de metoder tilbuddet anvender)
7. Økonomi (tilbuddene skal have en bæredygtig økonomi, som rummer plads til udvikling og investering)
8. Fysiske rammer (de fysiske rammer skal understøtte målgruppens behov og formålet med indsatsen).

Ved vurderingen af kvaliteten inden for tema 1-6 og 8 anvender socialtilsynene en centralt fastsat kvalitetsmodel, som inden for hvert tema er opdelt i en række kriterier og indikatorer.

Supplerende til kvalitetsmodellen og de temaer den indeholder, fører socialtilsynet tilsyn med tilbuddenes økonomi og godkender, som led heri, hvert år tilbuddenes årsbudget. Godkendelse fra socialtilsynet er en forudsætning for, at tilbuddet kan anvendes af kommunerne.

Foruden opgaven med at godkende tilbud fører socialtilsynene driftsorienteret tilsyn med de godkendte tilbuds generelle kvalitet. Her påser socialtilsynet, at tilbuddet fortsat opfylder betingelserne for godkendelse. Tilsynet skal som led i det driftsorienterede tilsyn besøge alle omfattede tilbud mindst én gang om året.

Socialtilsynet har både i forbindelse med godkendelse af og driftsorienteret tilsyn med tilbuddene en udtrykkelig forpligtelse til at indgå i dialog med tilbuddet. Dialogen skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet.

Alle tilbud omfattet af socialtilsynet skal fremgå af Tilbudsportalen. Socialtilsynene godkender stort set alle oplysningerne på Tilbudsportalen om de tilbud, de fører tilsyn med, og lægger desuden oplysninger på portalen om resultaterne af deres tilsyn – herunder om tilsynets vurdering af tilbuddenes kvalitet.

4.3.4 Sanktioner i socialtilsynet

Socialtilsynet skal sikre, at de enkelte tilbud generelt har en kvalitet, så det er forsvarligt for kommunerne at placere borgere i de konkrete tilbud. Socialtilsynet kan i forbindelse med godkendelsen fastsætte vilkår, som skal opfyldes, inden godkendelsen kan træde endeligt i kraft.

Socialtilsynet har i forbindelse med det driftsorienterede tilsyn mulighed for at gøre brug af sanktioner (påbud og skærpet tilsyn i sammenhæng med påbud) over for tilbud, som ikke har den fornødne kvalitet eller på anden vis skal rette op på forhold af betydning for at kunne opretholde godkendelsen. Socialtilsynet skal fastsætte en frist for et påbuds overholdelse.

Socialtilsynet kan træffe afgørelse om ophør af et tilbuds godkendelse, hvis det ikke længere lever op til grundlaget for godkendelsen. Sanktionerne er hjemlet i socialtilsynslovens §§ 5 og 8. Sanktionerne er et af de instrumenter, som socialtilsynet har i forhold til at sikre kvaliteten på de sociale tilbud. Den mest vidtgående sanktion, som socialtilsynet kan tage i brug, er ophør af godkendelsen, hvorefter et tilbud må ophøre.

4.3.5 Klage over socialtilsynets afgørelser

Ankestyrelsen er klageinstans i forhold til socialtilsynenes afgørelser. Klage over socialtilsynets afgørelser om ophør af godkendelsen af et tilbud har opsættende virkning. Hvis særlige forhold gør det påkrævet, kan socialtilsynet eller Ankestyrelsen dog træffe afgørelse om at iværksætte afgørelsen straks.

4.3.6 Socialstyrelsens auditfunktion

I medfør af socialtilsynsloven har Socialstyrelsen en særlig auditfunktion, som understøtter, at socialtilsynets opgaveløsning udføres i overensstemmelse med lovens formål og intention.

Socialstyrelsen skal ifølge praksis i socialtilsynet understøtte udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven samt levere analyser og viden om socialtilsynets virksomhed. Socialstyrelsen har ingen formelle beføjelser i forhold til socialtilsynene.

Socialstyrelsen har ansvaret for at videreudvikle kvalitetsmodellen for socialtilsyn samt nødvendige redskaber, guidelines m.v. knyttet til tilsynenes anvendelse af denne. Socialstyrelsen skal understøtte, at kvalitetsmodellen anvendes systematisk og ensartet på tværs af de fem socialtilsyn.

4.4 Kommunernes tilsyn med private aktører i beskæftigelsesindsatsen

4.4.1 Private aktører i beskæftigelsesindsatsen

Den beskæftigelsesrettede indsats⁵ på Beskæftigelsesministeriets område varetages primært af kommunerne i henhold til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om aktiv socialpolitik mv.

Ansvars- og opgavefordelingen mellem staten og kommunerne på beskæftigelsesområdet er præciseret i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., som fastslår, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for de beskæftigelsesrettede opgaver over for borgere og virksomheder, mens ministeren/ministeriet har til opgave at understøtte, monitorere og følge op på kommunernes indsats.

På beskæftigelsesområdet kan anvendes andre aktører, som kan være private virksomheder, organisationer, andre kommuner, arbejdsløshedskasser mv.

Kommunerne kan vælge at overlade dele af eller hele beskæftigelsesindsatsen med få undtagelser til en anden aktør, herunder en privat aktør, som kan udføre opgaver og træffe afgørelser på vegne af kommunen. Ansvar påhviler stadig kommunen. Derfor adskiller andre aktører i beskæftigelsesindsatsen sig fra almene boligorganisationer ved, at de er tillagt kommunale myndighedsopgaver, som kommunens jobcenter som udgangspunkt selv udfører. Andre aktører træffer således afgørelse og udfører opgaver, som skal stilles til rådighed for borgeren, og som skal opfylde bestemte krav til kvalitet m.v. i henhold til lovgivningen. Hertil kommer, at det er en pligt for borgeren at deltage i beskæftigelsesindsatsen.

De private aktører i beskæftigelsesindsatsen adskiller sig endvidere fra almene boligorganisationer ved kun at have en begrænset rolle i den samlede beskæftigelsesindsats. I forhold til offentligt støttet boligbyggeri er almene boligorganisationer den dominerende aktør.

4.4.2 Kommunalbestyrelsens ansvar for tilsyn med andre aktører

Det er kommunalbestyrelsens ansvar at føre tilsyn med andre aktører i beskæftigelsesindsatsen jf. bekendtgørelse om andre aktører⁶.

Bekendtgørelsen finder anvendelse for kommunens inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, når kommunen overlader det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelse m.v. efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om sygedagpenge og lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v. Efter samme lovgivning

⁵ I tilknytning til den beskæftigelsesrettede indsats er der en række indkomstoverførselsområder, som kommunerne primært administrerer. Kommunernes udgifter til indkomstoverførsler samt udgifter til den beskæftigelsesrettede indsats refunderes helt eller delvist af staten. Tilsynet med indkomstoverførselsområdet og statens refusion af kommunernes udgifter indgår ikke dette afsnit.

⁶ Bekendtgørelse om andre aktører (BEK nr. 1183 af 25. november 2019), der er udstedt med hjemmel i §§ 17 b og 18 i lov nr. 1482 af 23. december 2014 om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v., som ændret ved § 1 i lov nr. 551 af 7. maj 2019.

har kommunen pligt til at føre tilsyn med anden aktørs varetagelse af opgaver. Kommunen skal i den forbindelse sikre, at anden aktør varetager opgaverne efter gældende regler.

Formålet med tilsynet er at sikre, at andre aktører varetager de opgaver, som kommunen har overladt til aktørerne, i overensstemmelse med gældende lovgivning samt indgåede aftaler, administrative retningslinjer mv. Kommunerne har således det overordnede ansvar både for beskæftigelsesindsatsen og for, at lovgivningen overholdes, uanset om indsatsen varetages af kommunen eller af en anden aktør.

4.4.3 Tilrettelæggelse af kommunernes tilsyn

Kommunen skal tilrettelægge og beslutte, hvordan rammerne for tilsynet skal fastsættes, og hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres i kommunen, herunder hvad der skal med i tilsynet, tilsynets intensitet og hyppighed mv. Der er således ikke fastsat centrale regler for, hvordan tilsynet udmøntes konkret.

Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på, herunder indsatsens tilrettelæggelse, udførelse og resultat. Kommunen har således både pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i den indsats, der er udlagt til anden aktør og til at forholde sig til denne information i forhold til opgaveudførelsen, dens formål og gældende lov.

En anden aktør skal både levere den indsats, der er aftalt i kontrakterne, og overholde gældende lovgivning, administrative retningslinjer mv. og skal derfor medvirke til, at kommunen i praksis kan gennemføre tilsynet, f.eks. ved at stille den nødvendige information og dokumentation om den gennemførte indsats hos aktøren til rådighed.

4.4.4 Tilsyn med kommunerne via fokusrevisioner

Beskæftigelsesministeriet kan føre tilsyn med kommunernes administration via fokusrevision af udvalgte ordninger med hjemmel i § 22 g i lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen m.v.

Beskæftigelsesministeriet kan iværksætte særlige fokusrevisioner af kommunernes regnskaber for ordninger på ministeriets områder og fastsætte retningslinjer herfor. Retningslinjerne kan angive følgende:

- Typer af sager, der skal revideres
- Revisionsmetoden, som skal anvendes, f.eks. systemrevision, substansrevision, forvaltningsrevision m.v.
- Kriterierne for udvælgelsen af de relevante stikprøver på områderne og stikprøvernes størrelse
- Rapporteringsgrundlaget for fokusrevision, herunder afrapporteringens indhold, form, detaljeringsniveau og skematik.

Fokusrevision udføres efter Beskæftigelsesministeriets bestemmelse af en statsautoriseret eller registreret revisor, som skal være sagkyndig og uafhængig.

Ved en fokusrevision kan det undersøges, om kommunen efter den udførende revisors opfattelse har ført et tilfredsstillende tilsyn med anden aktør, men revisor, der udfører fokusrevisionen, kan ikke gennemgå sager hos anden aktør.

4.5 Opsamling

Der er gennemgået tre forskellige tilsyn med lokale og private tilbud, som modtager tilskud fra det offentlige og er underlagt intensiv offentlig regulering. De tre tilsyn udføres på forskellig vis, henholdsvis af staten, tværkommunale enheder og kommunerne.

Tilsynet med de frie grundskoler viser, hvordan staten kan engagere sig i tilsynet med en stor mængde institutioner via systematisk screening af data og temabaseret tilsyn. I forhold til almene boligorganisationer indsamles der allerede data til den statslige effektiviseringsenhed via almenstyringsdialog.dk, og det kan overvejes, om data herfra kan bruges i videre udstrækning til at føre tilsyn med for eksempel niveauet for henlæggelser. Herudover kan det temabaserede tilsyn bruges til at styrke kvaliteten inden for områder, som volder særlige problemer, f.eks. renoveringssager, genhusning eller skimmelsvamp i almene boliger.

Tilsynet med tilbud på det specialiserede socialområde viser, hvordan kommunernes tilsyn kan styrkes med kommunalt forankrede enheder, der dækker flere kommuner. I forhold til de almene boligorganisationer ville en sådan organisering potentielt kunne styrke kapaciteten i tilsynet særligt i mindre kommuner med få almene boliger, hvor de almene boliger spiller en mindre rolle og ikke prioriteres. Desuden vil et tilsyn, som er løftet ud af den enkelte kommune, eliminere nogle af de interessekonflikter, der kan opstå, fordi kommunen både skal føre tilsyn med og samarbejde med de almene boligorganisationer. Omvendt kan den enkelte kommunes tilsyn med de almene boligorganisationer i kommunen være befordrerne for det brede samarbejde mellem kommune og boligorganisationer, herunder kommunernes økonomiske engagement i de almene boligafdelinger, jf. afsnit 2.1.

Endelig viser Beskæftigelsesministeriets kontrol af kommunernes tilsyn med 'andre aktører', hvordan fokusrevisioner kan bruges til at "holde snor i" et område, som er uddelegeret og relativt autonomt. Der vil kunne indføres en model, hvor der hvert eller hvert andet år udarbejdes revisionsrapporter for kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer. Herved fastholdes tilsynet i den nuværende form, men der indføres et kontrolniveau, som kan sikre en højere prioritering af tilsynet lokalt.

Kapitel 5

Et styrket tilsyn med de almene boligorganisationer

Et velfungerende kommunalt tilsyn er vigtigt. Det skal sikre, at lejernes huslejebetaling og offentlige midler bruges effektivt, forsvarligt og til det prioriterede formål, herunder at den almene sektor er fysisk, økonomisk og socialt fremtidssikret. Herudover skal tilsynet sikre, at regler om udlejning og beboerdemokrati overholdes af hensyn til lejernes rettigheder.

For at belyse og vurdere om der er behov for at styrke kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer, er reglerne for området gennemgået, og der er gennemført en kortlægning og analyse af det faktiske tilsyn. Kortlægningen bygger på interview og gennemgang af dokumentationspakker fra kommuners og boligorganisationers styringsdialog.

5.1 Opsamling på styrker og udfordringer tilsynsmodellen for den almene boligsektor

Overordnet kan det på baggrund af regler, kortlægning og analyse konkluderes, at den nuværende model for tilsyn med den almene boligsektor grundlæggende er hensigtsmæssig.

Reglerne er detaljerede og dækkende og rummer tilstrækkelige beføjelser for kommunernes tilsyn. Omdrejningspunktet i kommunernes tilsyn er den centralt tilrettelagte og strukturerede proces for gennemførelse af styringsdialogen. Kommunerne afholder styringsdialogmøder og bruger de skabeloner og redskaber, der knytter sig hertil. De konkrete redskaber giver kommunerne adgang til den nødvendige viden om boligorganisationerne. Herudover er der en tæt og uformel dialog mellem boligorganisationer og kommuner, og kommunerne har generelt tillid til, at boligorganisationerne overholder reglerne.

Tilsynet tilrettelægges i overensstemmelse med rammerne for tilsynet efter lokale forhold, hvilket som udgangspunkt er hensigtsmæssigt i forhold til at afstemme ressourceforbruget, og der er stor forskel på, hvordan de forskellige kommuner tilrettelægger og prioriterer deres tilsyn.

I den forbindelse viser kortlægningen også, at flere kommuner ikke prioriterer tilsynet særlig højt. Det betyder, at der ikke er de nødvendige ressourcer og kompetencer til at varetage tilsynet med de almene boligorganisationer godt nok.

Hermed får flere kommuner heller ikke det fulde potentiale ud af styringsdialogmøderne, og på en række vigtige områder er de tilbageholdende og passive og fører altovervejende et reaktivt tilsyn. Det kan betyde, at der handles for sent eller slet ikke.

Ovenstående udgør den første problemstilling, nemlig at der i nogle kommuner ikke er den nødvendige prioritering eller de nødvendige kompetencer til tilsynet. Det gør det sårbart og medfører, at tilsynet ikke er tilstrækkeligt godt.

Derudover er der udfordringer på en række områder generelt – også i nogle af de kommuner, hvor tilsynet er prioriteret og ressourcerne er til stede. Der kan på baggrund af kapital 3 peges på følgende:

- *Økonomisk tilsyn – effektiv drift* – flere kommuner er i det økonomiske tilsyn tilbageholdende med at stille krav om bedre økonomistyring, egenkontrol og fremme af kvalitet og effektiv drift. Det anses som et anliggende for boligorganisationen, men det er også et kommunalt anliggende, som har betydning for bl.a. huslejeniveauet og hermed lejerne.
- *Henlæggelser og vedligeholdelse* – flere kommuner fører ikke aktivt tilsyn med henlæggelser og vedligeholdelse. Det vil bl.a. sige, at de ikke reagerer på for lave henlæggelsesniveauer. Ingen kommuner bruger systematisk fysisk besigtigelse af boligafdelinger ved en byggeteknisk medarbejder til at afklare vedligeholdelse og henlæggelsesniveau. Det kan have konsekvenser for ejendommens vedligeholdelsesniveau, hvilket kan betyde, at Landsbyggefonden må træde til med støtte.
- *Bygge- og renoveringssager* – der er stor forskel på, hvordan kommunerne engagerer sig i disse sager. Nogle kommuner har faste procedurer og proaktive krav, mens andre kommuner har en afventende tilgang. Det betyder, at kommunen ikke altid får indflydelse på nybyggeri i forhold til for eksempel huslejeniveau og arkitektonisk udformning. Herudover er der eksempler på kommuner, som har svært ved at leve op til lovens krav om, at kommunerne skal spille en aktiv rolle i renoveringsprojekter og følge med i, om der er behov for genhusning og stille krav om finansiering.
- *Beboersammensætning* – ikke alle kommuner overvåger udviklingen i beboersammensætningen. Der er størst opmærksomhed hos kommuner med udfordringer, men der er eksempler på, at boligorganisationer har bedt kommuner om at holde igen med anvisning. Endelig er der eksempler på, at beboersammensætningen har udviklet sig skævt på grund af manglende opmærksomhed.

- *Legalitetsbetsyn – sikring af at regler om ventelister og beboerdemokrati overholdes* – i de fleste kommuner føres der ikke proaktivt tilsyn med, om reglerne overholdes. I stedet afventer kommunerne henvendelser og klager fra beboere og borgere.

Det er ikke i sig selv et problem, at der ikke bruges mange ressourcer på tilsyn, hvis det er tilstrækkeligt effektivt, og boligorganisationernes egenkontrol er tilstrækkelig god. Analysen viser dog, at det ikke altid er tilfældet, og at flere kommuner ikke følger op. Derfor bør der fokuseres på, hvordan ovenstående emner kan imødegås, så tilsynet kan styrkes, således at både opmærksomhed, kompetencer og ressourcer er afstemt med opgaven.

Endelig viser kortlægningen, at kommunerne sjældent anvender deres mere vidtgående beføjelser over for boligorganisationerne.

På den baggrund kan det overvejes, om der er behov for at styrke tilsynet særligt i de kommuner, hvor den almene boligsektor spiller en mindre rolle, men også i kommuner, hvor opgaven er stor, men underprioriteret. Herved ville de lovgivningsmæssige rammer blive udfyldt bedre og i overensstemmelse med intentionerne hermed.

Vedrørende sunde boliger

Kortlægningen af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer har også dækket kommunernes forpligtelse til at sikre sunde boliger. Her viser det sig, at kommunerne generelt har tilrettelagt tilsynet med sunde boliger i overensstemmelse med vejledningen på området og dermed på en meget ensartet måde.

Kommunerne har en fast organisering – typisk i en teknisk forvaltning – som tager sig af henvendelser vedr. fugt og skimmelsvamp, hvad enten de kommer fra en lejer i en almen bolig eller andre borgere. Der er ifølge kommunerne selv ingen kommuner, som ikke følger op på henvendelserne.

Kommunernes generelle opfattelse er, at de almene boligorganisationer er lydhøre over for at rette op på byggetekniske indretninger, som forårsager sundhedsfarlige problemer med fugt og skimmelvækst.

Kortlægningen har således ikke afsløret problemer eller mangler ved den kommunale håndtering af tilsynet med sunde boliger, som det er nødvendigt at følge op på.

5.2 Vurdering af behovet for at justere tilsynet

Analysen viser, at der er udfordringer på konkrete områder i kommunernes tilsyn, men også at tilsynet på lange stræk virker.

Kortlægningen viser, at lovgivningen er dækkende og beføjelserne til stede, og alle kommuner fører tilsyn med de almene boligorganisationer. Hertil kommer, at de almene boligorganisationer ikke leverer individorienterede rettighedsbaserede ydelser som på for eksempel socialområdet, hvilket tilrettelæggelsen og udførelsen af tilsynet bør tage højde for.

Tages disse forhold i betragtning, vurderes der ikke at være behov for at omlægge tilsynets grundlæggende udformning, men i højere grad at styrke tilsynet på netop de områder, hvor der er problemer eller mangler. Det skal ses i lyset af, at et nyt tilsyn vil kræve omfattende ressourcer, som ikke vurderes at stå mål med problemernes størrelse. Hertil kan tilføjes, at det vurderes at være af stor betydning, at kommunernes centrale rolle i tilsynet fastholdes. Årsagen er bl.a., at kommunerne har en central position i forhold til at tilpasse det lokale boligudbud og sikre, at offentlige ressourcer bruges effektivt og hensigtsmæssigt i relation hertil.

Samtidig er det i forbindelse med effektiviseringsaftalen besluttet, at KL, BL og Landsbyggefonden skal gennemføre et serviceeftersyn af styringsrapporterne for at udvikle og målrette disse til i højere grad at sikre en effektiv drift. Der tages her hånd om de mere detaljerede problemer, der kan være i tilsynsmodellen, ligesom der sættes fokus på at anvende styringsrapporterne mere aktivt.

5.3 Anbefalinger

Her præsenteres tre modeller, som alle har til formål at styrke kommunernes tilsyn på en måde, der tager højde for kommunernes forskellige forudsætninger, og fastholder og understøtter boligorganisationernes ansvar for drift mv. af de almene boliger. Modellerne kan supplere hinanden og er således ikke gensidigt udelukkende.

5.3.1 Model 1 – mere viden og fokus i kommunerne

Tilsynskonference, informationsmateriale, vejledning og lovgivning

Det kan overvejes at styrke kommunernes viden om og fokus på tilsynet med den almene boligsektor inden for rammerne af det tilsynssystem, der er i dag, ved at:

1. Opdatere ministeriets formelle vejledninger om den kommunale tilsynsforpligtelse
2. Udbrede kendskabet til Landsbyggefondens databaser og statistikker samt Landsbyggefondens vejledende udtalelser om konteringspraksis m.v.
3. Gennemføre årlige konferencer og etablere tilsynsfora med fokus på kompetenceudvikling og de konkrete udfordringer i tilsynet
4. Udarbejde let tilgængeligt skriftligt materiale med information og vejledninger.

Konferencerne skal lægge vægt på betydningen af at prioritere kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer og bidrage med essentiel viden om området. Det kan overvejes at udvide denne model med interaktive seminarer og at lade det være en gentagende begivenhed, hvor der skabes et fagligt forum for uddannelse for kommunale medarbejdere, udveksling af viden og erfaring mellem de medarbejdere, som varetager tilsynsopgaverne i kommunerne. Det vil være oplagt at involvere de almene boligorganisationer heri.

I forbindelse hermed kan der udarbejdes materiale, som på lettilgængelig vis formidler viden om de vanskelige dele af tilsynet, f.eks. inspireret af pjece om effektivisering. Her forklares bl.a. om vigtigheden af effektiv drift, og styringsrapporten gennemgås i forhold til effektivisering. Det samme kunne realiseres for henlæggelsesniveau, byggeteknisk tilsyn, genhusning i forbindelse med renovering og et mere proaktivt legalitetstilsyn. Det nye materiale kan tage udgangspunkt i Vejledning om Styring af den Almene Boligsektor, som er revideret af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i 2017, som kan opdateres i samme forbindelse.

Endelig kan det som et supplement til konference og nyt materiale overvejes, om der kan gennemføres mindre justeringer i relevant lovgivning, sådan at kommunerne mere aktivt skal forholde sig til genhusning, i forbindelse med en renoveringssag, henlæggelsesniveauet i forbindelse med styringsdialogen, effektiviteten i de respektive boligorganisationer, løbende byggeteknisk tilsyn med de almene boliger og renoveringer mv. Der vurderes at være tilgængeligt data, der kan understøtte denne dialog.

Det kan f.eks. ske ved at indsætte bestemmelser, som gør det til en kommunal pligt at påse, om der er behov for genhusning i forbindelse med renovering, og om der i givet fald er udarbejdet en dækkende genhusningsplan. Tilsvarende kan kommunen få pligt til én gang om året at besigtige almene ejendomme med en byggesagkyndig, bl.a. for at sikre, at henlæggelsesniveauet er tilstrækkeligt.

Udfordringen hermed er, at det vil gøre kommunernes tilsyn mere bureaukratisk og detaljeret. Det kan få den utilsigtede effekt, at de kommuner, som i dag fører et utilstrækkeligt tilsyn, også vil have problemer med at håndtere flere regler på området. Herudover er der risiko for, at kommunerne bruger unødige ressourcer på at opfylde lovgivningen, uden at det tilfører kvalitet til tilsynet. Endelig kan det føre til overimplementering, f.eks. i form af unødige genhusninger, hvilket vil være dyrt for boligorganisation og beboere.

Det er ikke hensigten, at styringsdialogen skal blive mere bureaukratisk eller sværere tilgængelig. Formålet er at sikre adgang til viden, så alle kommuner får bedre mulighed for at gennemføre et tilstrækkeligt tilsyn og er i stand til at gribe ind i tide, når det er nødvendigt. Tilførsel af mere viden og bevidsthed om vigtigheden af tilsynet i kommunerne vurderes at være tilstrækkelig frem for mere lovgivning.

5.3.2 Model 2 – Samarbejde på tværs af kommuner

Det kan også overvejes at styrke samarbejdet på tværs af kommuner. Det kan eksempelvis være via formaliserede netværk eller tværkommunale enheder med særlige kompetencer, som kan understøtte tilsynet og bistå kommunerne med rådgivning mv. inden for konkrete sager og områder.

Inspireret af socialtilsynet kan det overvejes eksempelvis at oprette tværkommunale enheder, som besidder særlige kompetencer inden for centrale områder i kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer. Herved bliver det muligt for kommuner at hente bistand til tilsyn fra en ny tværkommunal enhed.

Sådanne enheder kunne eksempelvis etableres i relation til de store kommuner med vel-fungerende tilsyn. Formålet er at gøre brug af de stærke faglige kompetencer, som allerede er til stede her.

I denne model har hver enkelt kommune uændret det fulde ansvar for udførelsen af tilsynet med de almene boligorganisationer. Kommunen skal fortsat behandle samtlige sager, men får mulighed for at indhente vejledning og ekspertviden fra de tværkommunale enheder. Der stilles ikke nye krav til kommunernes tilsyn, men kommuner får stillet en ressource til rådighed, som kan højne kvaliteten i tilsynet og gøre kommunen i stand til i højere grad at leve op til de forpligtelser, de allerede har ifølge gældende lovgivning.

Det kan overvejes, om det skal være en pligt for kommunerne at drøfte bestemte forhold med de tværgående enheder, f.eks. styringsrapporten, forud for styringsdialogen.

Kommunerne har en omfattende tilsynspligt allerede i dag, og kommunerne får med forslaget ikke nye tilsynsopgaver. Der lægges op til, at kommunerne selv tilrettelægger det styrkede samarbejde inden for eksisterende økonomiske ramme.

Det styrkede samarbejde mellem kommunerne vil i mange tilfælde kunne ske på baggrund af aftaler mellem kommunerne. Hvis kommunerne har ønske om meget forpligtende samarbejder, kan det blive nødvendigt at understøtte samarbejdet ved lovgivning.

Særligt i de mindre kommuner, hvor tilsynet med den almene boligsektor er sårbart, forventes forslagene at kunne styrke tilsynets kvalitet.

5.3.3 Model 3 – Risikobaseret monitorering af udvalgte områder

Styrkelse af Bolig- og Planstyrelsen rolle i tilsynet med de almene boligorganisationer

Alternativt kan en model lade sig inspirere af Børne- og Undervisningsministeriets risikobaserede tilsyn, Bolig- og Planstyrelsens effektiviseringsenhed samt Beskæftigelsesministeriets overordnede monitorering af performance i kommunerne. Det kan således overvejes at styrke Bolig- og Planstyrelsens rolle, så styrelsen i fremtiden skal monitorere udvalgte områder. Styrelsen skal screene centrale områder i styringsrapporterne, f.eks. henlæggelser, regnskaber, beboersammensætning, udlejningssituation mv. på samme måde, som det er tilfældet med effektiviseringsenheden i dag. Landsbyggefondens omfattende økonomiske og statistiske oplysninger om de almene boligorganisationer udgør et solidt fundament for at gennemføre relevante screeninger. Styrelsens nye rolle og ansvar kan evt. præciseres i et cirkulære og meldes ud over for kommuner og boligorganisationer.

På baggrund af de gennemførte centrale screeninger kan styrelsen tage kontakt til de kommuner og boligorganisationer, hvor der er identificeret problemer, med henblik på at kommunerne får bragt orden i tilsynet.

Bl.a. med udgangspunkt i viden fra screeninger kan styrelsen desuden udvælge temaer til tematisyn, som kommuner skal lægge særlig vægt på i de årlige styringsdialoger. Her kan også vælges temaer, som ikke er egnede til screening, f.eks. kontrol med renoveringssager og genhusning.

Endelig kan det overvejes, at Bolig- og Planstyrelsen også får kompetencer til at iværksætte fokusrevision af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer (primært en forvaltningsrevision) på linje med den mulighed Beskæftigelsesministeriet har i forhold til kommunernes tilsyn med "anden aktør". Fokusrevision kan tage udgangspunkt i de emner, der er identificeret som problematiske.

Herved styrkes bevågenheden fra centralt hold på selve tilsynet og de kommunale kompetencer inden for de forskellige temaer, som er særligt problematiske. Det vurderes, at bevågenheden fra centralt hold kan trække kommunernes tilsyn ind i en mere proaktiv rolle i forhold til boligorganisationerne. Det vil ligeledes kunne styrke dialogen med kommuner og boligorganisationer om, hvordan tilsyn tilrettelægges hensigtsmæssigt og med en høj kvalitet.

Der vil ikke være tale om, at det primære ansvar for tilsynet flyttes væk fra kommunerne og ind i Indenrigs- og Boligministeriet eller til ministeren. Det vil fortsat være et kommunalt ansvar at føre tilsyn med de almene boligorganisationer og gribe ind, hvis det er nødvendigt. Modellen har alene til formål at styrke vidensgrundlaget for et effektivt og kompetent kommunalt tilsyn.

Hermed fastholdes den nuværende tilsynsmodel, men der tilføjes kontrolmekanismer, som har til formål at styrke det kommunale engagement og prioritering af tilsynet.

Denne model er skalerbar afhængig af, hvor stor en rolle det ønskes, at Bolig- og Planstyrelsen skal have i det samlede tilsyn med de almene boligorganisationer. Såfremt der ønskes en mere fremtrædende rolle for styrelsen, skal der afsættes yderligere ressourcer til Bolig- og Planstyrelsen, og disse udgifter skal finansieres.

5.4 Opsamling på anbefalinger

Der er foreslået anbefalinger, som er afstemt efter de behov for justeringer af tilsynet, som analysen har påvist. Det vil sige, at der hverken anbefales en grundlæggende omlægning af tilsynet eller ændringer af lovgivningen.

De forskellige anbefalinger repræsenterer imidlertid forskellige niveauer af intensitet.

Det er målet, at disse anbefalinger skal styrke kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer på en måde, hvor boligorganisationerne fortsat er ansvarlige for driften af de almene boliger, men hvor kommunernes kompetencer og engagement styrkes.

Det er således søgt at trække kommunerne tættere på de almene boligorganisationer og sikre, at kommunerne er klædt på til at udfordre og stille krav og ikke blot være afhængige af, at organisationerne lever op til kommunernes tillid.

Kapitel 6

Bilag

Bilag 1: Kommissorium

Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer

Som led i opfølgningen på aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Sikandar Siddique (UFG) om *Grøn boligaftale 2020* nedsættes en arbejdsgruppe om det kommunale tilsyn med almene boligorganisationer.

I *Analyse af renoveringsbehovet i den almene sektor* blev der identificeret udfordringer ved den kommunale styring af blandt andet sikring af tilstrækkelige henlæggelser til renoveringer i de almene boligorganisationer. Ligeledes er der eksempler på, at gennemførelsen af konkrete større renoveringsprojekter får et dårligt forløb, hvor beboerne føler sig urimeligt behandlet.

Arbejdet skal have fokus på tilsynet med gennemførelse af vedligeholdelses- og forbedringsarbejder med henblik på at øge transparensen og effektiviteten i de almene boligsektor, samt fremtidssikring af de almene boliger bl.a. via tilstrækkelige henlæggelser. Arbejdet skal også afdække og vurdere andre aspekter af det kommunale tilsyn med de almene boligorganisationer, herunder om kommunerne har kompetencerne og prioriterer ressourcer til at føre tilsyn med, at administration og beboerdemokrati fungerer i overensstemmelse med reglerne.

Baggrund

Den almene boligsektor reguleres i lov om almene boliger m.v., som fastsætter regler om boligorganisationer og for etablering, drift og udlejning af de almene boliger. Organiseringen af den almene boligsektor hviler på et beboerdemokratisk grundlag, hvor beboerne har flertal i alle besluttende organer. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med almene boligorganisationer.

Det kommunale tilsyn føres via styringsdialogen mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen om boligorganisationens virksomhed og udviklingen i de enkelte boligområder. Herudover skal kommunalbestyrelsen føre et legalitetstilsyn med de almene

boligorganisationer, som skal sikre, at boligorganisationen administrerer i overensstemmelse med loven og bekendtgørelserne, herunder passende vedligeholdelsesstandard og tilstrækkelige henlæggelser til fornyelse og vedligeholdelse. Kommunerne fører desuden løbende tilsyn med, at regler om etablering, drift, udlejning og økonomistyring overholdes.

Hermed skal kommunalbestyrelsen både sikre, at den almene boligsektor er velfungerende og fremtidssikret, og at beslutninger træffes efter reglerne. På den måde er et effektivt og kompetent kommunalt tilsyn af stor betydning.

Kommunalbestyrelsen tilrettelægger selv udøvelsen af tilsynet med de almene boligorganisationer, og der er få krav til, hvordan tilsynsvirksomheden skal gribes an. Kommunalbestyrelsen kan gribe ind over for de almene boligorganisationer med bl.a. påbud og indsættelse af en forretningsfører. Boligministeren har tilsvarende beføjelser, som dog næsten aldrig bringes i anvendelse.

I forlængelse heraf peger *Analyse af renoveringsbehovet i den almene sektor* på, at der er stor forskel på, hvordan kommunerne prioriterer den almene boligsektor, og at lovgivningen på området er omfattende og kompleks. Det kan få konsekvenser for styring og tilsyn. Derfor foreslås det i analysen, at det kommunale tilsyn styrkes ved for eksempel tværkommunale enheder med ekspertise på området. Desuden foreslås det, at der etableres et system, som gør det muligt for kommuner at kontrollere henlæggelsesniveauet og herved forbedre ressourceforbruget og sikre et passende boligudbud.

Løsning

På den baggrund iværksættes en analyse af det kommunale tilsyn med den almene boligsektor med henblik på at identificere problemer ved det nuværende tilsyn og mulige løsninger herpå.

Arbejdsgruppen skal beskrive de gældende regler for tilsynet med almene boligorganisationer.

Arbejdsgruppen skal på grundlag af data fra almenstyringsdialog.dk beskrive, hvordan kommunerne griber opgaven med fremtidssikring af den almene boligsektor an, herunder passende vedligeholdelsesstandard og tilstrækkelige henlæggelser til fornyelse og vedligeholdelse.

Med afsæt i denne analyse, *Analyse af renoveringsbehovet i den almene sektor* og *Analyse af alment nybyggeri og boligsocial anvisning* gennemføres en kortlægning af,

hvordan kommunerne organiserer styring af og gennemfører tilsyn med de almene boligorganisationer generelt og særligt med fokus på gennemførelse af renoveringsprojekter. Desuden afdækkes andre aspekter af tilsynet såsom kontrol og tilsyn med administration og beboerdemokrati.

Med henblik på at opnå viden om, hvordan tilsynsopgaven eventuelt kan styrkes, vil der blive indhentet eksternt bidrag fra andre ministerier med en gennemgang og beskrivelse af, hvordan tilsynsopgaver inden for forskellige områder organiseres og tilrettelægges.

Med udgangspunkt i resultatet af kortlægningen og ovennævnte analyser skal det overvejes, om

- Der er uhensigtsmæssige lovgivningsmæssige eller andre barrierer for et effektivt tilsyn med almene boligorganisationer?
- Der er behov for, at tilsynet styrkes – og hvordan? For eksempel via tværkommunale, regionale eller statslige enheder, som kan bistå kommunerne.

Undersøgelsens gennemførelse og tidsplan

Undersøgelsen gennemføres af Transport- og Boligministeriet, Finansministeriet og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der nedsættes en følgegruppe bestående af blandt andet KL og BL.

Undersøgelsen skal være færdig i januar 2021.

Bilag 2: Spørgeskema til boligorganisationens regnskab

Boligorganisationen

1. Giver indtægter fra byggesagshonorarer sammenholdt med byggeaktivitetens omfang set over de seneste 5 år anledning til tvivl om, hvorvidt udgifter og indtægter vedrørende byggeri er i balance?
2. Er sædvanlige afskrivning på driftsmidler undladt eller ændret?
3. Er der foretaget opskrivning på aktiver?
4. Skønnes der at kunne være risiko for tab og/eller likviditetsproblemer som følge af:
 - 4a. Investeringer (herunder projekteringsudgifter).
 - 4b. Udestående fordringer, herunder udlån og/eller garantistillelse til afdelinger.
 - 4c. Løbende retssager.
 - 4d. Pantsætninger, kautions- og garantiforpligtelser (herunder afdelingernes forpligtelser), leje- og leasingkontrakter eller andre væsentlige økonomiske forpligtelser.
 - 4e. Andre forhold?
5. Er der anvendt midler af dispositionsfonden/henlæggelseskontoen til dækning af afdelingers tab som følge af lejeledighed?
6. Er forfaldne ydelser betalt for sent?
7. Giver bedømmelsen af boligorganisationens soliditet og likviditet anledning til tvivl om, hvorvidt der er fuld sikkerhed for opfyldelse af boligorganisationens forpligtelser, herunder normal afvikling af mellemregningsgæld til afdelinger?
8. Er der efter regnskabsårets afslutning indtruffet begivenheder af betydning for bedømmelsen af økonomien?

Afdelinger:

9. Er der afdelinger:
 - 9a. Hvor årets regnskabsresultat sammenholdt med regnskabsresultaterne fra de to foregående år tyder på, at der tilbagevendende bliver budgetteret med et overskud, der overstiger opsamlede underskud og underfinansiering?
 - 9b. Med underskudssaldi og/eller underfinansiering?
10. Er der afdelinger med udlejningsvanskeligheder?
11. Skønnes der at være risiko for tab og/eller likviditetsproblemer som følge af:
 - 11a. Investeringer i ubebyggede grunde eller anden fast ejendom?

- 11b. Løbende retssager?
- 11c. Overskridelse af den godkendte anskaffelsessum (skema B) for ejendomme under opførelse?
- 11d. Aktiverede projekteringsudgifter?
- 11e. Udestående fordringer, herunder udlån til boligorganisationen eller andre debitorer?
- 11f. Andre forhold?
- 12. Er der afdelinger, hvor de akkumulerede henlæggelser skønnes utilstrækkelige i relation til de forventede fremtidige udgifter vedrørende
 - 12a. Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse?
 - 12b. Istandsættelse ved fraflytning?
 - 12c. Tab ved fraflytning?
- 13. Skønnes der at være tvivl om, hvorvidt der er uomtvistelig god sikkerhed for afdelingernes henlagte midler?

Bilag 3: Skabelon for en styringsrapport for en almen boligorganisation

Styringsrapport for almen boligorganisation med egne boligafdelinger

Boligorganisationens nummer og –navn, organisationstype og regnskabsperiode

--

I. Boligorganisationen

Pkt. I omhandler boligorganisationens generelle forhold på tværs af de enkelte afdelinger.

1. Har boligorganisationen forslag til fremtidigt samarbejde, koordination eller drøftelse med kommunen? Hvis ja, hvilke?

--

2. Har boligorganisationen strategiske overvejelser om egne muligheder, udfordringer eller risici? Hvis ja, hvilke?

--

Spørgsmål 3 – 5 belyser, om boligorganisationen har haft indsatser, som modsvare almenboliglovens målsætninger vedrørende hhv. nybyggeri og renovering, administration og drift samt ledelse og beboerdemokrati.

3. Har boligorganisationen inden for det forløbne år haft særlige indsatser vedrørende omkostninger, kvalitet og bæredygtighed ved renovering og nybyggeri? Hvis ja, hvilke?

--

4. Har boligorganisationen inden for det forløbne år haft særlige indsatser vedrørende effektivisering af administration og drift? Hvis ja, hvilke?

5. Har boligorganisationen inden for det forløbne år haft særlige indsatser vedrørende ledelse og beboerdemokrati? Hvis ja, hvilke?

II. De enkelte afdelinger

6. Er der ønske om etablering af nye afdelinger?

Svar overført fra afdelingsskemaer, punkt A⁷:

7. Hvilke afdelinger har særlige udfordringer, indsatser eller behov for aftaler, som ønskes drøftet?

Afdelingsnummer, afdelingsnavn

III. Tidligere drøftede forhold

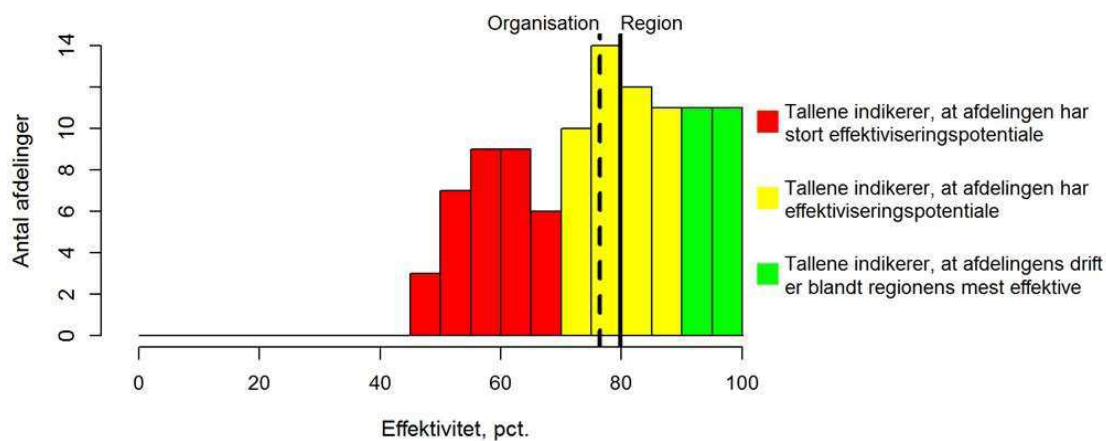
8. Hvad er status for tidligere drøftede forhold?

IV. Centrale facts om boligorganisationen

Effektivitetsfordeling⁸

⁷ Informationen dannes automatisk

⁸ Informationen dannes automatisk

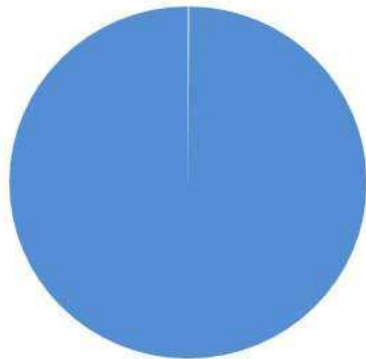


Evt. kommentarer (Om redegørelse for effektivitetstal, se i øvrigt bilag 1).

Anvendte udlejningsredskaber

Diagram over kommunevis fordeling af boligorganisationens familieboliger på udlejningsredskaber¹

	Venteliste
	Fleksibel
	Kommunal anvisning
	Annoncering
	Kombineret udlejning



Evt. kommentarer

Regnskabsnøgletal

	Værdi	Benchmark	Sidste års værdi
Administrationsbidrag, kr.pr. lejemålsenhed ¹			
Byggesagshonorar, nybyggeri, andel af anskaffelsessum			
Byggesagshonorar, støttet renovering, andel af anskaffelsessum			
Dispositionsfond, kr. pr. lejemålsenhed			
Arbejdskapital, kr. pr. lejemålsenhed			

Evt. kommentarer

Sager ved beboerklagenævnet¹

	I år		Sidste år	
	Afgjorte sager	Helt/delvist tabte	Afgjorte sager	Helt/delvist tabte
I alt				

Forbrugsregnskaber				
Fraflytning				
Husordenssager				
Andet				

Evt. kommentarer, herunder om boligorganisationens opfølgning på tabte sager

--

V. Centrale facts om afdelingerne

Afdelinger med kritiske nøgletal

Er der afdelinger med kritiske nøgletal på parametrene lejeledighed, fraflytning eller henlæggelser (jf. kommentarer i afdelingsskemaer)?

			Kritiske nøgletal		
Kommune	Afd. nr.	Afd. navn	Ledige boliger	Fraflytning	Henlæggelser vedligeholdelse

Familieboliger i alle afdelinger – anvisning og arbejdsmarkedstilknytning

					Arbejdsmarkedstilknytning	
Kommune	Afd. nr.	Afd. navn	Familieboliger	Anvendte anvisningsregler	Afdeling	Kommune

	Venteliste
	Fleksibel
	Kommunal anvisning
	Annoncering
	Kombineret udlejning

IV. Bilag 1: Effektivitetstal

Effektivitet for boligorganisationens afdelinger

Kommune	Afd. nr.	Afd. navn	Effektivitetsmarkering	Afdelings-effektivitet pct.	Effektivitetsgennemsnit for		
					Organisation pct.	Kommune pct.	Region pct.

NB: Der redegøres i boligorganisationens årsberetning nærmere for arbejdet med effektivisering på organisations- og afdelingsniveau, herunder effektivitetstal, øvrige analyser og 4-årige mål for hver afdelings driftsudgifter. Farvemarkeringsen er ikke, som i styringsrapporten i øvrigt, udtryk for en særlig redegørelsesforpligtelse.

Bilag 4: Oplysningsskema for en boligafdeling

Oplysningsskema for afdeling

Afdelingens navn, nr. adresse, stamdata m.v.

--

Afdeling under opførelse?

Ja

Nej

--	--

A. Konklusion

Er der særlige udfordringer, indsatser eller behov for aftaler, som ønskes drøftet, herunder om anvisning, fysiske og sociale forhold og foranstaltninger m.v.?

Ja

Nej

--	--

Hvis ja, gives i prioriteret rækkefølge en kortfattet punktvis beskrivelse af, hvori afdelingens problem(er) består, og hvilke løsninger, der vil kunne anvises.

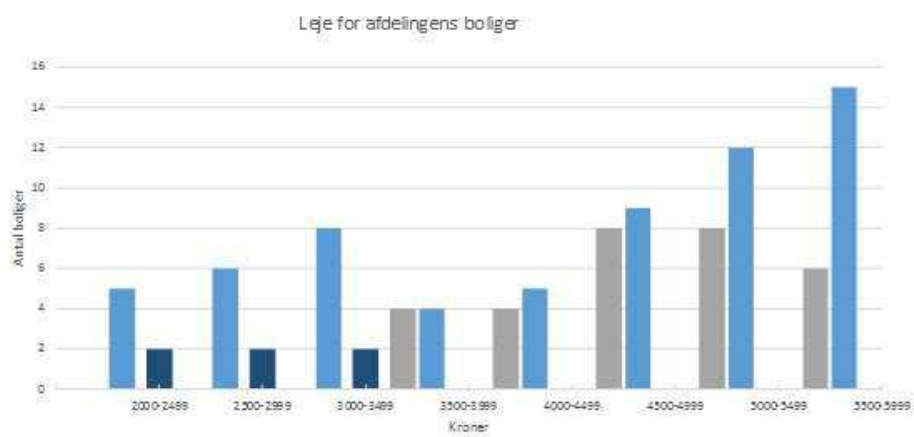
--

For afdelinger i drift udfyldes resterende skema.

B. Gennemgang af afdeling

Økonomi og drift

Leje for afdelingens boliger⁹



	Familieboliger
	Ungdomsboliger
	Ældreboliger

Regnskabets nøgletal

Årets henlæggelser til vedligeholdelse¹

	Afdeling	Benchmark
Kr. pr. lejemål		
Kr. pr. m ²		

Evt. kommentarer

⁹ Informationen dannes automatisk

--

Opsparede henlæggelser til vedligeholdelse¹

	Afdeling	Benchmark
Kr. pr. lejemål		
Kr. pr. m ²		

Evt. kommentarer

--

Vurdering af afdelingens vedligeholdelsestilstand

Tilfredsstillende	Mindre tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende

Evt. kommentarer

--

Beboerdemokrati

Er der en afdelingsbestyrelse?

Ja

Nej

--	--

*Udlejning*Fraflytningsprocent ¹

Fra året		
	Afdeling	Benchmark
Almene familieboliger		
Almene ældreboliger		
Almene ungdomsboliger		

Evt. kommentarer

--

Ledige boliger opgjort i procent

Opgørelsestidspunkt		
	Afdeling	Benchmark
Almene familieboliger		
Almene ældreboliger		
Almene ungdomsboliger		

Evt. kommentarer

--

Bilag 5: Spørgeramme for analyse af kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer

I Kommunernes tilsyn – organisering og prioritering

Organisering?

1. Hvordan er den kommunale forvaltning af den almene boligsektor i kommunen organiseret (legalitetstilsyn over for fremtidssikring og sociale forhold)?
 - a. Er der flere forvaltninger ind over (teknisk forvaltning, socialforvaltningen etc.)?
 - b. Hvordan er snitfladerne – hvilke forvaltninger tager sig af hvilke problematikker/forhold?
 - *Konkret tænker vi på boligorganisationernes økonomi, udlejning, beboerdemokrati, nybyggeri, renovering, henlæggelser, overvågning af beboersammensætning*
 - c. Hvorfor er det sådan – er der udfordringer?
2. Koordineres der på tværs? – hvordan?

Prioritering?

1. Hvordan er den almene sektor prioriteret i kommunen (administrativt/politisk)?
2. Hvor mange medarbejdere/årsværk? Kvalitetssikring?
3. Uddannelser i de forskellige funktioner?

Samarbejde med den almene sektor?

1. Har I formaliseret dialog/samarbejde med den almene sektor? – om hvad (udlejning – ifm. renoveringssager, byggemøder etc.)?
2. Eller kun styringsdialog og ad hoc?

II Fremtidssikring af den almene sektor i kommunen?

Styringsdialog – samarbejde med boligorganisationerne?

1. Processen – hvordan forløber den årlige styringsdialog? – har I en fast kadence/procedure/årshjul? Er selve dialogen struktureret og lagt i fast rammer – eller er der mere tale om en mere løs dialog, hvor der udveksles oplysninger?

2. Hvem har ansvaret for at forberede, gennemføre og følge op på dialogen? Og hvem fører dialogen?
3. Hvordan forberedes dialogen?
4. Hvad kommer der typisk ud af dialogen?
5. Hvordan følger I op på aftaler – sikrer at der tages hånd om problemer, der rejses i dialogen eller fremgår af dokumentationspakken?
6. Hvem udarbejder kommunens redegørelse, og hvordan indgår redegørelsen i arbejdet styringsdialog?
7. Hvad er vurderingen af den førte dialog? Er der tale om et nyttigt supplement til det almindelige tilsyn?
8. Hvordan sikres det rette henlæggelsesniveau? – konkret for den pågældende kommune

Konkret renoveringssag?

1. Kan I beskrive en konkret renoveringssag – fra start til slut – fra godkendelse til ansøgning til realisering (– problemsag – succescase)?
2. Hvordan følger I en renoveringssag – byggeteknisk, beboernes vilkår/beslutningsproces/genhusning – løbende økonomi og byggeproces?
3. Hvordan er I kommunen klædt på til dette arbejde (jf. prioritering)? – bruger I konsulenter?

Beboersammensætning?

1. Overvågning af beboersammensætning i afdelinger, hvordan?
2. Overvågning af social udvikling i afdelinger, hvordan?
3. Styring af indflytning/udlejningsregler - hvordan?

III Konkrete legalitetstilsynspraksis?

Boligorganisationernes økonomi?

1. Hvordan vurderer i boligorganisationernes regnskaber?
2. Hvordan vurderer i boligorganisationernes arbejde med økonomistyring, effektivitet/produktivitet og egenkontrol?
3. Hvordan vurderer i revisorernes arbejde?

Legalitet?

1. (Hvordan) følger I med i om beboerdemokratiet og udlejning fungerer efter reglerne? – gennemfører I af og til stikprøver?
2. Konkrete eksempler på en sag med uregelmæssigheder/eller andre problemer i en boligorganisation/afdeling?
3. Hvordan følger I op på en sag, hvis lejere henvender sig med en klage (finder ud af om der er et problem, tager hånd om det, hvis der er en sag?)?

IV Særligt om sunde boliger

Sundhed – skimmelsvamp etc.?

1. Vi har været inde på spørgsmålet om, hvordan I følger med i den almene bolig-masses fysiske tilstand – men hvad gør I når der opstår problemer herudover?
2. Konkrete eksempler på en sag med usunde boliger/skimmelsvamp eller andet?
3. Hvordan følger I op på en sag, hvis lejere henvender sig med en klage?
4. Hvordan finder I ud af om der er et problem og hvordan tager I hånd om det, hvis der er en sag?

V Generel vurdering af tilsynssystemet?

Hvordan vurderer I i kommunen jeres tilsyn – og selve tilsynssystemet?

Mangler i redskaber til at udføre tilsynet og gennemføre jeres beslutninger?

Har I haft tilsynssager, som vi ikke har været inde på?

Bilag 6: Almen Analyse i Landsbyggefonden

Almen Analyse i Landsbyggefonden varetager en række opgaver i forhold til at indsamle oplysninger om almene boligorganisationer og boligafdelinger, og Landsbyggefonden formidler oplysningerne til gavn for bl.a. kommunernes tilsyn med de almene boligorganisationer. Det drejer sig om drift og udvikling af IT-plattformen www.almenstyringsdialog.dk, som er omdrejningspunktet for styringsdialogen, indsamling og formidling af statistikker, nøgletal og selvbetjeningsværktøjer samt gennemgangen af samtlige boligorganisationers regnskaber.

www.almenstyringsdialog.dk

IT-plattformen indeholder for hvert år styringsrapporten for samtlige boligorganisationer og deres afdelinger samt kommunens referat af styringsdialogen.

Styringsrapporten består foruden selve regnskabet af en styringsrapport om selve boligorganisationen, jf. bilag 3, og et oplysningsskema for hver boligafdeling, jf. bilag 4. Oplysningerne i styringsrapporten og oplysningsskemaerne generes i vid udstrækning automatisk ved træk på Landsbyggefondens database og eksterne databaser.

Landsbyggefonden registrerer og fører statistik over, om boligorganisationer uploader styringsrapporter på styringsplatformen og om kommunerne efterfølgende uploader referat af styringsdialogen. Der er automatisk rykkerprocedure, hvis dette ikke sker.

Styringsrapporterne kan tilgås af boligorganisationen og kommunen og udgør således rammen for de årlige styringsdialoger.

Statistikker, nøgletal og selvbetjeningsværktøjer

Almen Analyse udarbejder en lang række faste tilbagevendende statistikker, temastatistikker, nøgletal og analyser af almene boligorganisationers anlæg og drift på baggrund af de indberettede regnskabstal, data fra Danmarks Statistik mv. I den forbindelse har Almen Analyse udviklet forskellige selvbetjeningsværktøjer, hvor data, nøgletal og statistikker endvidere udgives elektronisk, f.eks. Beboerdata, Regnskabsdatabasen, Tvillingeværktøjet, Effektivitetstal, Ledige Boliger og Boligsociale Data.

Landsbyggefondens faste statistikker omfatter en årlig huslejestatistik baseret på data fra huslejeregisteret. Statistikken viser huslejen i de forskellige dele af den almene boligsektor. Derudover udgives en årlig udgiftsstatistik baseret på indberettede regnskabsdata. Statistikken viser sammensætningen og udviklingen i de almene boligafdelingers udgifter. Beboerstatistikken indeholder bl.a. oplysninger om antallet af personer og husstande i den almene boligsektor, og belyser beboersammensætning, arbejdsmarkedstilknynning, uddannelse, indkomstforhold samt til- og fraflytninger. I beboerstatistikken sammenlignes den almen boligsektor med landet som helhed. Herudover har Landsbyggefonden udgivet over 50 temastatistikker inden for emnerne beboere, boliger, udlejning og økonomi.

Landsbyggefonden har udviklet hjemmesiden www.almenedata.dk, som indeholder en samlet indgang til fondens statistikker og selvbetjeningsværktøjer vedrørende effektiv drift, beboere, boliger, udlejning og renovering.

Landsbyggefondens analysevirksomhed har bl.a. til formål at bidrage til opbygningen og udviklingen af en referenceramme for forvaltningsrevision, herunder arbejdet med egenkontrol, effektivitet, sammenligninger, benchmarking og nøgletal i boligorganisationerne, samt at bidrage til at understøtte budgetlægningen og styringsdialogen mellem boligorganisationerne og kommunerne.

Regnskabs gennemgang

Landsbyggefondens regnskabs gennemgange har flere formål, herunder at forebygge tab for Landsbyggefondens garantiordning for almene afdelingers midler, som forvaltes i almene boligorganisationer. Derudover bidrager regnskabs gennemgangene til at sikre konsistens i regnskabsmateriale og data, herunder konteringsforhold til brug for sammenligninger, benchmarking og effektivitetsdata m.v., samt at afklare om der kan konstateres mere generelle regnskabsmæssige problemstillinger.

De almene boligorganisationer har siden 1999 indberettet deres regnskaber elektronisk til fonden. Den webbaserede regnskabsindberetning indebærer bl.a., at der ved indlæsning af regnskaberne foretages automatisk validering for fejl og mangler. Valideringerne vurderes og tilpasses løbende for at øge datakvaliteten, bl.a. på baggrund af Landsbyggefondens erfaringer fra regnskabsindberetningen, fondens regnskabs gennemgange og øvrige analysearbejde.

Regnskabs gennemgangen er som udgangspunkt baseret på kritiske nøgletal, særlige fokusområder, foregående års regnskabs gennemgange, aktuelle problemstillinger erfaret fra regnskabsindberetningen, analysearbejdet og erfaringsudveksling med fondens øvrige centre og eksterne parter.

Almen Analyse har i 2020 på baggrund af kritiske nøgletal, særlige fokusområder m.v. foretaget regnskabs gennemgang af 451 almene boligorganisationer med tilhørende afdelinger, og af 134 selvejende institutioner og friplejeboliger, samt 15 almene administrationsorganisationer. Regnskabs gennemgangene resulterede i, at Almen Analyse skrev til 277 boligorganisationer og 57 selvejende institutioner og friplejeboliger samt 11 administrationsorganisationer om regnskabsmæssige forhold konstateret i forbindelse med regnskabs gennemgangene. Der har også i 2020 været en særlig indsats i forhold til de selvejende institutioners regnskaber, herunder en særlig vejlednings- og informationsindsats. Derudover er alle administrationsorganisationer blevet gennemgået.

Disse breve sendes i kopi til både tilsynsførende kommune og boligorganisationens revisor. Brevene kan anvendes aktivt af kommunerne som supplement til styringsdialog og øvrig opfølgning m.v., og brevene giver typisk anledning til yderligere dialog og vejledning af såvel boligorganisation, revisor og kommune.

Regnskabsgennemgangene bidrager bl.a. til at sikre konsistens og ensartet regnskabsmateriale og regnskabsdata, og dermed skabe bedst mulige forudsætninger for bl.a. benchmarking, sammenligninger og effektivitetsdata. Derudover kan Almen Analyse iværksætte forskellige informations- og vejledningstiltag, hvis der gennem regnskabsgennemgangene konstateres generelle regnskabsmæssige problemer. Fonden udarbejder bl.a. en række vejledende udtalelser, konteringsvejledninger samt gode tips og råd til brug i regnskabsindberetningen til fonden.

Vejledning og undervisning

Vejledning sker på samtlige Almen Analyses arbejdsområder, herunder i forbindelse med regnskabsgennemgange og i forbindelse med besvarelse af mange telefoniske og skriftlige henvendelser fra boligorganisationer, revisorer, kommuner og andre eksterne parter.

Medarbejdere fra Almen Analyse har undervist og holdt oplæg for ansatte og beboervalgte i boligorganisationer, kommuner m.fl. i en række forskellige sammenhænge, herunder en fortsat informationsindsats om fondens selvbetjeningsværktøjer.

