

Deloitte.

Analyse af ældreboliginstitutioner i Københavns Kommune drevet efter almenboligloven.

Københavns Kommune

11. november 2005

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	5
1.1. ANALYSENS FORMÅL	5
1.2. ANALYSENS DESIGN	5
1.3. UNDERSØGELSENS RESULTATER	6
Økonomi	6
Beboerdemokrati	7
Tilsyn	8
Administration af boligafdelinger	9
Udbud af forretningsføreropgaven	10
2. ØKONOMISKE FORHOLD	12
2.1. RESUMÉ	12
Opgavekommissorium	12
Præsentation og undersøgelse af datagrundlag	12
Kommunens styringsmuligheder	13
God praksis for sikring af stabil huslejeudvikling	13
Emner til afklaring	14
2.2. DATAGRUNDLAG	14
Poster der indgår i balancelejen	14
Præsentation af datagrundlag	19
Konklusioner på basis af undersøgelsens resultater	38
2.3. KOMMUNENS MULIGHEDER FOR AT PÅVIRKE HUSLEJENIVEAUET	39
Beboerdemokratiet	40
Ejerforhold	40
Kommunens tilsynsforpligtelse	40
Påvirkning gennem rådgivning	41
2.4. GOD PRAKSIS	41
Stabil huslejeudvikling	41
Kommunale almene ældreboliger	42
3. BEBOERDEMOKRATI	44
3.1. RESUME	44
Opgavekommissorium	44
Lovgrundlag vedr. beboerdemokrati	44
Beboerdemokrati i praksis	45
God praksis	45
3.2. LOVGRUNDLAG VEDR. BEBOERDEMOKRATI	46
Gennemgang af lovgrundlaget	47
Opbygning af almene boligorganisationer mv.	48
Formelle rammer for beslutningsdygtige organer	49
Repræsentantskab	49
Boligorganisationens bestyrelse	51

Afdelingsniveau	52
Opsamling på lovgrundlag	55
3.3. BEBOERDEMOKRATI I PRAKSIS.....	55
Rammer for beboerdemokrati	56
Interesse for beboerdemokrati	58
Information til beboerne om beboerdemokrati.....	60
Betydning af beboerdemokrati	61
3.4. SAMMENFATNING OG PERSPEKTIVERING	61
3.5. GOD PRAKSIS I FORHOLD TIL BEBOERDEMOKRATI	63
Alternative forslag til styrkelse af beboerdemokratiet	66
4. TILSYN	68
4.1. RESUME	68
Opgavekommissorium	68
Lovgrundlag vedrørende tilsyn	68
Tilsyn i praksis	70
Anbefalinger	74
4.2. LOVGRUNDLAG VEDRØRENDE TILSYN	76
Tilsyn efter almenboligloven.....	76
Tilsyn efter serviceloven	87
4.3. PRAKSIS VEDRØRENDE TILSYN EFTER ALMENBOLIGLOVEN.....	89
Fokusområder i praksisafdækningen.....	89
Praksis vedrørende tilsyn i Københavns Kommune	89
Praksis vedrørende tilsyn i sammenligningskommuner	97
Opsamling	102
4.4. PRAKSIS VEDRØRENDE TILSYN EFTER SERVICELOVEN	107
Praksis vedrørende tilsyn i Københavns Kommune	107
Praksis vedrørende tilsyn i andre kommuner	114
Opsamling	116
4.5. ANBEFALINGER VEDRØRENDE FREMTIDIG TILRETTELÆGGELSE.....	118
Anbefalinger vedrørende tilsyn efter almenboligloven.....	118
Anbefalinger vedrørende serviceloven.....	120
5. ADMINISTRATIVE OPGAVER.....	121
5.1. RESUME.....	121
Kommissorium	121
Opgaver forbundet med administration af boligafdelinger	121
Ressourceforbrug til opgaveløsning.....	122
5.2. OPGAVER FORBUNDET MED ADMINISTRATION AF BOLIGAFDELINGER	122
5.3. LOVGRUNDLAG FOR FORRETNINGSFØREROPGAVEN.....	123
5.4. HVILKE OPGAVER LØSES FOR BOLIGAFDELINGERNE?	127
5.5. HVORDAN LØSES OPGAVERNE FOR BOLIGAFDELINGERNE?	128
Regnskabsmæssige opgaver	130
Udlejningsrelaterede opgaver.....	131

Opgaver relateret til beboerdemokratiet.....	132
Personalerelaterede opgaver.....	132
Opgaver i relation til vedligeholdelse mv.	133
Øvrige opgaver.....	134
Særlige forhold omkring opgavevaretagelsen på ældreboliginstitutionerne	136
5.6. RESSOURCEFORBRUG	137
Administrationsbidrag i alt.....	138
Administrationsbidrag fordelt på boenheder.....	138
6. UDBUD AF FORRETNINGSFØREROPGAVEN.....	140
6.1. RESUMÉ	140
Opgavekommissorium	140
Lovgrundlag	140
Vurdering af forpligtelse til udbud af forretningsføreropgaven.....	140
Fordele og ulemper ved udbud.....	141
6.2. ANALYSE VEDR. UDBUD AF FORRETNINGSFØREROPGAVEN.....	141
Lovgivningen på området.....	142
6.3. VURDERING AF BEHOVET FOR AT SENDE FORRETNINGSFØREROPGAVEN I UDBUD	144
6.4. BESKRIVELSE AF MULIGE FORDELE OG ULEMPER VED UDBUD	145
Udnyttelse af markedskonkurrence.....	145
Udarbejdelse af udbudsmateriale	146

1. Indledning

1.1. Analysens formål

Økonomiudvalget i Københavns Kommune har besluttet, at der skal gennemføres en analyse af de tolv ældreboliginstitutioner, som drives efter lovgivningen om almene boliger. Baggrunden herfor er, at driften af denne type ældreboliginstitutioner indgår som et væsentligt element i Københavns Kommunes Ældreplan. Herudover har sagen om høje varslede huslejestigninger for beboerne i De Gamles By bidraget til ønsket om at afdække forholdene omkring driften af disse ældreboliginstitutioner.

Formålet med analysen er at belyse, hvorvidt økonomi, beboerdemokrati, tilsyn og administration varetages på en hensigtsmæssig måde. I relation hertil skal rapporten munde ud i forslag til fremadrettede forbedringer på området. Endelig skal det som led i undersøgelsen vurderes, hvorvidt der er behov for at sende forretningsføreropgaven i udbud.

1.2. Analysens design

Analysen er opbygget omkring fem til dels overlappende spor, der har fokus på analysens enkelte delelementer: Økonomi, beboerdemokrati, tilsyn, administration og udbud af forretningsføreropgaven. Afdækningen af de enkelte spor er hhv. baseret på gennemgang af det relevante lovgrundlag og på indsamling af data fra hhv. Københavns Kommune, udvalgte sammenligningskommuner samt involverede forretningsførere og boligorganisationer. Datagrundlaget for hvert enkelt spor fremgår af nedenstående oversigt.

Økonomi	Beboerdemokrati	Tilsyn	Administrative opgaver	Udbud af forretningsføreropgaven
<ul style="list-style-type: none"> - Gennemgang af regnskaber, budgetter, vedligeholdelsesplaner - Interviews med udvalgte forretningsførere - Gennemgang af lovgrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Spørgeskema til ledere på ældreboliginstitutionerne - Interviews med udvalgte ledere fra ældreboliginstitutionerne - Gennemgang af lovgrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Interviews med tilsynsførende medarbejdere i hhv. BTF og SUF - Interviews med tilsynsførende i sammenligningskommuner - Gennemgang af skriftlige procedurer, tilsynsrapporter m.v. - Gennemgang af lovgrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Spørgeskema til boligorganisationer og forretningsførere - Gennemgang af regnskaber og andet skriftligt materiale - Interviews med udvalgte forretningsførere - Gennemgang af lovgrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> - Gennemgang af lovgrundlag - Inddragelse af øvrige indsamlede oplysninger

1.3. Undersøgelsens resultater

I det følgende gives en kort præsentation af analysens væsentligste resultater vedr. de enkelte delelementer. Resultaterne er uddybende beskrevet i de relevante afsnit af rapporten.

Økonomi

Fokus i denne del af analysen har været på at afdække, hvorvidt de økonomiske forhold har været varetaget hensigtsmæssigt, samt hvilke muligheder der er for at sikre en stabil huslejudvikling.

Udgangspunktet for fastsættelse af huslejen på de enkelte ældreboliginstitutioner er princippet om balanceleje. Dette princip indebærer, at den samlede husleje skal fastsættes, så ældreboliginstitutionen har mulighed for at afholde de udgifter, der er forbundet med driften af boligerne (boligafdelingen).

Afdækning af økonomiske forhold

Konklusionerne vedr. de økonomiske forhold på ældreboliginstitutionerne er ikke entydige, idet nogle institutioner har haft en stabil huslejudvikling, imens andre har oplevet betragtelige stigninger i huslejen. Disse udsving tilskrives blandt andet frikøb af kommunens tinglyste tilbagekøbsret samt manglende godkendelse af (forøgede) byggeregnskaber. Det ses endvidere, at nogle institutioner har opbygget betydelige driftsoverskud, som må forventes at komme kommende beboerne til gavn i form af mindre fremtidige huslejestigninger. Andre institutioner har derimod opbygget betydelige driftsunderskud som følge af tidligere års utilstrækkelige huslejeregulering. På disse institutioner må forventes fremtidige huslejestigninger ud over den almindelige pris- og lønudvikling.

Muligheder for at sikre stabil huslejudvikling

Kommunens muligheder for at påvirke huslejeniveauet er reguleret af almenboliglovgivningen, herunder bestemmelser vedr. beboerdemokrati, ældreboliginstitutionernes ejerforhold og kommunens tilsynsforpligtelse.

I forhold til almene ældreboliger ejet af boligorganisationer og selvejende institutioner består kommunens muligheder i - via aktivt, hurtigt og opsøgende tilsyn - at hjælpe boligorganisationerne til i tide at opdage og håndtere problemstillinger af økonomisk karakter, herunder evt. afvigelse fra balancelejeprikket. Dette kan gøres ved, at tilsynet følger op på, at der er den fornødne kvalitet i budgetter og regnskaber, at revisors bemærkninger følges til dørs, og at der løbende foreligger opdaterede og realistiske vedligeholdelsesplaner for ældreboliginstitutionerne. Såfremt tilsynet viser, at

driften er økonomisk uansvarlig kan tilsynet pålægge boligorganisationerne evt. nødvendige huslejereguleringer.

I forhold til kommunale almene ældreboliger kan kommunen sikre en stabil huslejudvikling ved at styre omkostningselementerne i overensstemmelse med principperne i almenboligloven. Kommunen bør i relation hertil udarbejde retvisende budgetter, således at den til enhver tid opkrævede husleje svarer til det niveau, som omkostningerne ved driften af ældreboligerne ligger på. Endvidere bør der sikres en løbende budgetopfølgning, således at aktivitetsniveauet om nødvendigt kan tilpasses, så princippet om balanceleje og ønsket om stabil huslejudvikling overholdes.

Beboerdemokrati

Analysen af beboerdemokratiet skal overordnet set afdække, om beboernes rettigheder vedr. indflydelse efterleves i overensstemmelse med lovgivningen. Herudover skal analysen munde ud i fremadrettede forslag til forbedringer.

Afdækning af beboerdemokrati

Beboerdemokratiet er en lovfæstet rettighed for beboere i almene boliger herunder ældreboliginstitutioner. Igennem beboerdemokratiet har beboerne mulighed for at få medindflydelse på deres boligforhold, herunder husleje, vedligeholdelsesstandard og fællesaktiviteter. Beboernes indflydelse er under forudsætning af, at driften af boligerne er forsvarlig. Ud over indflydelsesområder beskriver lovgivningen også de formelle rammer omkring beboerdemokratiet.

Praksisafdækningen i nærværende undersøgelse har vist, at de lovgivningsmæssige rammer ikke efterleves fuldt ud i praksis. Således er de formelle rammer vedr. mødeaktiviteter og afdelingsbestyrelser ikke altid overholdt.

Den manglende efterlevelse af lovgivningen forklares med beboernes generelt manglende interesse for beboerdemokratiet som følge af deres begrænsede fysiske og mentale ressourcer. Som følge heraf varetages beboernes interesser i forhold til boligorganisationer og forretningsførere i høj grad af ældreboliginstitutionernes forstandere. Dette er en praktisk løsning, som ikke er i overensstemmelse med lovgivningens intentioner.

Forslag til styrkelse af beboerdemokratiet

En styrkelse af beboerdemokratiet indebærer som minimum, at de formelle lovgivningsmæssige krav hertil overholdes. Herudover kan beboerdemokratiet søges styrket gennem bedre information om rettigheder og muligheder til beboerne samt gennem øget ledelsesmæssigt fokus på beboerdemokrati. Ledelsen på de enkelte æl-

dreboliginstitutioner kan således søge at sikre en bedre integration af beboerdemokratiet i de ældres hverdag – evt. med hjælp og opbakning fra det øvrige personale og beboernes pårørende.

Ud over ovennævnte forslag har Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune været fremme med et forslag om at lade andre varetage beboernes interesser. Implementering af denne type forslag vil kræve dispensation fra gældende lovgivning.

Tilsyn

Formålet med undersøgelsen af tilsynsvaretagelsen har været at belyse, om tilsynet gennemføres i overensstemmelse med lovgivningen, og om det er hensigtsmæssigt tilrettelagt. Herudover har undersøgelsen skulle munde ud i fremadrettede forslag til en forbedring af praksis.

Grundlag for tilsyn

Denne undersøgelse har afdækket tilsyn med ældreboliginstitutioner efter hhv. almenboligloven og serviceloven. Formålet med tilsynet efter almenboligloven er at sikre, at driften af de almene ældreboliger er forsvarlig, baseret på rationelle administrationsmetoder, og at forvaltningsudgifterne holdes på lavest mulige niveau. Herudover er det at sikre, at forholdet mellem lejer og udlejer fungerer i overensstemmelse med bestemmelserne i lov om leje af almene boliger.

Formålet med tilsynet efter serviceloven er at sikre, at beboerne på ældreboliginstitutionerne modtager den pleje, praktiske hjælp og træning, som de har krav på, at hjælpen opfylder sit formål. Endelig skal tilsynet sikre, at hjælpen leveres i overensstemmelse med krav i lovgivning og kvalitetsstandarder.

Afdækning af tilsynspraksis samt forslag til forbedring heraf

Afdækningen af tilsynspraksis har afdækket, at tilsynet varetages i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav. dette er en forudsætning, men ingen garanti for, at praksis er hensigtsmæssig. I forhold til hensigtsmæssighed har afdækningen af praksis peget på en række styrker og udfordringer i varetagelsen af tilsynet efter hhv. almenboligloven og serviceloven. Følgende styrker og udfordringer er identificeret i forhold til tilsyn efter almenboligloven:

- Tilsynsvaretagelsen er samlet i én enhed – det skaber gode forudsætninger for videndeling
- Nøgletalsanalyse – tilsynet gør meget ud af at vurdere forsvarligheden af driften på kort og langt sigt
- Regnearksmodel – tilsynet er baseret på regnearksmodel - denne kan dog med fordel videreudvikles, bl.a. i forhold til genere-

ring af tværgående ledelsesinformation og ledelsesinformation over tid. Det anbefales endvidere, at der udarbejdes fortolkningsvejledning vedr. fortolkning af niveauer for beregnede nøgletal

- Der er ikke udarbejdet procedurebeskrivelser for de enkelte tilsynsaktiviteter – det anbefales, at der udarbejdes procedurebeskrivelse
- Tilsyn med vedligeholdelsestilstand gennemføres pt. som grundig gennemgang af alle afdelinger over tiårig periode. Det bør overvejes om praksis kan styrkes yderligere, således at der fx ikke går op til ti år, før der er ført til med vedligeholdelsestilstanden i alle boligafdelinger i Københavns Kommune
- Lang reaktionstid i forhold til økonomisk tilsyn – op til flere års forsinkelse på tilbagemeldinger til boligorganisationer – det anbefales, at reaktionstiden afkortes
- Begrænset dokumentation for gennemførte tilsyn – det anbefales, at der udvikles redskaber til dokumentation
- Ingen praksis for udarbejdelse af ledelsesinformation – det anbefales, at behovet for ledelsesinformation afklares og praksis for udarbejdelse tilrettelægges
- Det anbefales endvidere, at der gøres en særlig tilsynsindsats i forhold til boliginstitutioner med almene ældreboliger grundet beboernes begrænsede ressourcer til at varetage egne interesser.

Følgende styrker og udfordringer er identificeret i forhold til tilsyn efter serviceloven:

- Standardiserede tilsynsprocedurer – det skaber forudsætninger for effektivt og ensartet tilsyn
- Praksis for udarbejdelse af ledelsesinformation – skaber gode forudsætninger for videreudvikling af praksis
- Fokus på sparring og dialog
- Kobling mellem afrapportering fra tilsyn og lovgivning, kvalitetsstandarder mv. – koblingen kan med fordel styrkes
- Kriterier for bedømmelse af observationer for tilsyn - beskrivelse af vurderingskriterier kan med fordel styrkes i afrapportering fra tilsyn
- Evt. yderligere målretning af tilsynspraksis – det fremgår ikke klart, hvorfor der indgår beskrivelse af fysiske rammer samt medarbejdertilfredshed og forhold som del af tilsynsrapporterne.

Administration af boligafdelinger

Formålet med kortlægningen af administrationen af boligafdelingerne har været at belyse, hvorledes boligorganisationerne løser disse opgaver.

Afdækning af praksis

Bolig- og forretningsførerorganisationerne løser følgende typer administrative opgaver for ældreboliginstitutionerne: økonomistyring, budget- og regnskabsudarbejdelse, opgaver vedr. udlejning, beboerdemokrati, vedligeholdelse, forskellige former for rådgivning samt kontakt til kommunen. Boligorganisationerne løser generelt set samme opgaver i relation til alle ældreboliginstitutionerne.

Opgaveløsningen er endvidere organiseret meget ens på tværs af organisationerne. Opgavevaretagelsen er således typisk delt mellem specialafdelinger på organisationens hovedkontor, en lokal ejendomsfunktionær og en ejendomsinspektør, som fungerer som bindeled mellem hovedkontoret og ejendomsfunktionæren.

Det bedste estimat for ressourceforbruget er administrationsbidraget, som skal være fastsat, så det dækker de faktiske udgifter ved boligadministrationen. Boligorganisationerne fastsætter administrationsbidraget på baggrund af deres samlede omkostninger til boligadministration for alle de afdelinger, de administrerer. Boligafdelinger administreret af samme organisation vil således have samme administrationsbidrag pr. boenhed, medmindre de har valgt forskellige servicepakker.

Administrationsbidragene for ældreboliginstitutionerne i denne undersøgelse er på mellem 3.100 kr./år og 3.600 kr./år.

Udbud af forretningsføreropgaven

Formålet med denne del af analysen er at vurdere, hvorvidt forretningsføreropgaven i forbindelse med fremtidige ombygningsprojekter vedr. almene ældreboliger skal sendes i udbud. Herudover ønskes en vurdering af fordele og ulemper ved udbud.

Vurdering af forpligtelse til udbud af forretningsføreropgaven

Det er vurderingen, at kommunen vil være forpligtet til at sende forretningsføreropgaven i EU-udbud, såfremt opgaven indkøbes eksternt. Vurderingen er baseret på følgende:

- Forretningsføreropgaven hører ind under udbudsdirektivet
- Det må forventes, at tærskelværdien passerer ved udbud. Dette er baseret på følgende antagelser: At forretningsføreropgaven udbydes med en kontraktperiode på fem år, at administrationsbidraget pr. boenhed nogenlunde vil svare til nuværende niveau, og at udbud på tværs af ældreboliginstitutionerne vil skulle betragtes som en samlet kontrakt eller en sum af delkontrakter. Det er estimeret, at tærskelværdien passerer ved et samlet udbud svarende til cirka 100 boenheder, svarende til udbud af forretningsføreropgaven for 2-3 ældreboliginstitutioner.

Der er vurderet at være følgende fordele knyttet til udbud af forretningsføreropgaven:

- Kommunen kan udnytte sin dybe viden om markedet for forretningsførerydelser
- Kommunen kan udnytte priskonkurrencen mellem de potentielle leverandører

Den primære ulempe vurderes at være omkostningen ved at forbedre og gennemføre udbuddet. Den gennemsnitlige omkostning hertil reduceres dog i det omfang udbudsmaterialet kan genbruges til efterfølgende udbud.

2. Økonomiske forhold

2.1. Resumé

Opgavekommissorium

Der ønskes en beskrivelse af de økonomiske forhold på ældreboliginstitutioner drevet som almene boliger. I den forbindelse skal der indsamles data om huslejeniveau, driftsudgifter, samlede udgifter til vedligeholdelse, finansiering af vedligeholdelse, og omfanget af gældsoptag. Disse data skal beskrives og illustreres med tabeller. Herudover skal det beskrives, hvilke poster balancelejen består af.

Endelig skal der foretages en vurdering af, hvordan der bedst sikres en stabil huslejeudvikling for beboerne.

Præsentation og undersøgelse af datagrundlag

På baggrund af kommissoriet er der fra de enkelte ældreboliginstitutioner indhentet budgetter, regnskaber og vedligeholdelsesplaner for den omhandlede periode. Disse er herefter bearbejdet og illustreret i overensstemmelse med kommissorium og ønsker fra den af kommunen nedsatte arbejdsgruppe.

Endvidere er der gennemført interview med tre forretningsførere til sikring af validiteten af datagrundlaget, ligesom tvivlsspørgsmål er afklaret bilateralt med de enkelte forretningsførere.

Konklusionerne på undersøgelsen af de økonomiske forhold på ældreboliginstitutionerne er ikke entydige. Nogle institutioner har oplevet en stabil huslejeudvikling, imens andre har været udsat for betragtelige stigninger i den opkrævede husleje. Disse forhold tilskrives blandt andet frikøb af kommunens tinglyste tilbagekøbsret, samt manglende godkendelse af (forøgede) byggeregnskaber. Det ses endvidere, at nogle institutioner har opbygget betydelige driftsoverskud, der sandsynligvis vil komme kommende beboere til gavn i form af mindre fremtidige huslejestigninger. Andre institutioner har derimod opbygget betydelige driftsunderskud som følge af tidligere års manglende regulering af husleje, hvorfor kommende beboere vil opleve huslejer, der vil stige relativt mere, end den almindelige pris- og lønudvikling tilsiger.

Endvidere kan det konstateres, at en række af driftsudgifterne er korreleret med hhv. antallet af beboere samt ældreboligenhedernes størrelse. Herudover antages det (blandt andet på baggrund af interviews med forretningsførere), at udgifterne til vedligeholdelse varierer med bygningernes alder og vedligeholdelsesstand.

Kommunens styringsmuligheder

Kommunens muligheder for at påvirke huslejeniveauet er reguleret af bestemmelserne i almenboligloven, herunder bestemmelser relateret til beboerdemokratiet, ældreboliginstitutionernes ejerforhold og kommunens tilsynsforpligtelse.

I relation til almene boligorganisationer og selvejende institutioner vil kommunen normalt ikke være direkte involveret i husleje fastsættelsen. Denne fastsættes af beboerdemokratiet og boligorganisationen/den selvejende institution. Såfremt kommunen via sin tilsynspraksis bliver opmærksom på, at driften er økonomisk uansvarlig, kan kommunen dog pålægge huslejestigninger/reduktioner, såfremt det er relevant. I forbindelse med kommunale almene ældreboliginstitutioner er kommunen som ejer direkte involveret i udarbejdelse af budget og fastlæggelse af husleje.

Ud over ovenstående muligheder kan kommunen søge at påvirke huslejeniveauet gennem sparring og rådgivning af boligorganisationer og selvejende institutioner.

God praksis for sikring af stabil huslejudvikling

Som det fremgår af forrige afsnit, har kommunen forskellige muligheder for at påvirke huslejudviklingen i relation til ældreboliger, der er ejet af almene boligorganisationer/selvejende institutioner og kommunen selv.

Som følge heraf er anbefalingerne vedr. sikring af en stabil huslejudvikling opdelt i forhold til ejerforhold.

Ældreboliger der er ejet af almenboligorganisationer og selvejende institutioner

Kommunens muligheder består i, via et aktivt, hurtigt og opsøgende tilsyn at sikre, at der er den fornødne kvalitet i budgetter og regnskaber, at revisors bemærkninger følges til dørs, og at der løbende foreligger opdaterede og realistiske vedligeholdelsesplaner for ældreboligerne. Intet af dette vil i sig selv have indflydelse på huslejudviklingen, men vil kunne fungere som hjælp til selvhjælp for boligorganisationerne til i tide at opdage og håndtere problemstillinger af økonomisk karakter, herunder evt. afvigelse fra balanceløse principper.

Kommunale almene ældreboliger

Kommunen vil være i stand til at sikre en stabil udvikling ved at styre omkostningselementerne i forhold til kommunens egne ældreboliger ved at følge principperne i almenboligloven. Det er i forbindelse hermed væsentligt, at kommunen løbende udarbejder retvisende budgetter, således at den til enhver tid opkrævede husle-

je også svarer til det niveau, som omkostningerne ved driften af ældreboligerne ligger på. Der bør endvidere i relation til budgetterne etableres en løbende opfølgning på de udarbejdede budgetter, således at kommunen om nødvendigt kan intervenere og tilpasse omkostningsniveauet i overensstemmelse med principperne om balanceleje og ønsket om en stabil huslejudvikling.

Emner til afklaring

Vedrørende henlæggelser til vedligehold skal det særskilt anføres, at der for kommunale almene ældreboliger ikke fuldt ud er klarhed over regelgrundlaget. Dette skyldes, at henlæggelser ikke er tilladt ifølge gældende lovgivning, vejledning mv., hvorimod det ifølge Indenrigsministeriets budget- og regnskabssystem tilsyneladende er tilladt, uagtet at hensættelser generelt ikke er tilladt i henhold til den kommunale styrelseslov. Det skal anbefales, at dette forhold afklares med henholdsvis Indenrigs- og sundhedsministeriet og Socialministeriet. Der henvises i øvrigt til afsnittet omkring bidrag og henlæggelser i balancelejen for en nærmere gennemgang heraf.

2.2. Datagrundlag

I dette afsnit præsenteres datagrundlaget for afdækningen af de økonomiske forhold på ældreboliginstitutionerne omfattet af undersøgelsen. Datagrundlaget omfatter regnskabs- og budgetdata, data vedr. huslejudviklingen, vedligeholdelsesplaner og interview med repræsentanter fra tre boligorganisationer.

Afsnittet indledes med en redegørelse for de poster, der indgår i balancelejen. Herefter præsenteres følgende datakategorier:

- Udviklingen i huslejeniveau
- Driftsudgifter, herunder samlede driftsudgifter, nettokapitaludgifter, offentlige og andre faste udgifter, variable udgifter, henlæggelser, ekstraordinære udgifter
- Samlede udgifter til vedligeholdelse, herunder udgifter til almindelig vedligeholdelse, planlagt og periodisk vedligeholdelse samt istandsættelser ved fraflytning,
- Omfanget af henlæggelser til vedligeholdelse
- Finansiering af vedligeholdelse

Præsentationen er baseret på tabeller over de relevante data samt en kort beskrivelse af disse. Afsnittet afsluttes med en opsamling på konklusionerne vedr. de indsamlede data.

Poster der indgår i balancelejen

Det fremgår af almenboliglovgivningen, hvilke poster der indgår i balancelejen. Lovgrundlaget er beskrevet i hhv.:

- Lov om almene boliger (LBK nr. 610 af 21/06/2005)

- Lov om leje af almene boliger (LBK nr. 921 af 10/09/2004)
- Bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (BEK nr. 627 af 23/06/2005)
- Vejledning om drift af almene boliger m.v. (VEJ nr. 4130 af 27/12/1996).

Udgangspunktet for fastsættelse af (balance)lejen findes i almenboliglovens kapitel 3. I § 45 er fastsat, at

”Den samlede leje for en afdelings boliger og lokaler fastsættes i kapitel 3 i lov om leje af almene boliger således, at den til enhver tid giver afdelingen mulighed for af sine indtægter at afholde de udgifter, der er forbundet med driften, herunder til foreskrevne bidrag og henlæggelser.”

I § 49 er fastsat at:

”Disse regler finder tilsvarende anvendelse på almene ældreboliger, som ejes af en selvejende institution, en kommune eller en amtskommune”.

I loven om leje af almene boliger er balancelejen defineret således i §9:

”Den samlede leje for en afdelings boliger og lokaler skal til enhver tid være fastsat således, at den giver afdelingen mulighed for af sine indtægter at afholde de udgifter, der er forbundet med driften, herunder til foreskrevne bidrag og henlæggelser og lignende i henhold til reglerne i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v.”

I §13 er fastsat, at Socialministeren kan fastsætte nærmere regler herom, og denne bemyndigelse er udnyttet i form af bekendtgørelsen om drift af almene boliger, hvor lejefastsættelse m.v. findes i kapitel 17. Selve balancelejebegrebet fastlægges her i § 77, og her bestemmes det i bekendtgørelsens § 81, at § 77 også skal være gældende for kommunale almene ældreboliger, som ejes af kommuner og selvejende institutioner.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at balancelejen skal fastlægges, så huslejen dækker driftsomkostningerne ved at drive de pågældende boliger. Udgangspunktet er altså, at boligafdelingens driftsomkostninger, herunder foreskrevne bidrag og henlæggelser, med fradrag af eventuelle indtægter, skal kunne dækkes af huslejen.

Ejermæssige forhold

I relation til opgørelsen af balancelejen skal man være opmærksom på, at ejerforholdene omkring ældreboliginstitutionerne har betydning for, hvilke poster, der indregnes i denne. Ældreboliginstitutio-

nerne i undersøgelsen er omfattet af tre typer af ejerforhold, idet de enten er:

- Almene ældreboliger tilhørende en almen boligorganisation
- Almene ældreboliger tilhørende kommunen
- Almene ældreboliger tilhørende selvejende institutioner

Ejerforholdene indebærer forskellige bestemmelser vedr. regnskabsregler, henlæggelsesregler mv. Endvidere har ejerforholdene betydning for kommunens muligheder for at påvirke udviklingen i huslejen, jf. afsnittet herom.

Bidrag og henlæggelser i balancelejen

Som nævnt skal de ”foreskrevne bidrag og påkrævede henlæggelser” indgå i balancelejen. De nærmere regler om disse bidrag og henlæggelser findes i driftsbekendtgørelsen og er nærmere uddybet i driftsvejledningen.

Bidragsreglerne er fastsat i driftsbekendtgørelsens kapitel 7. Det fremgår heraf, at afdelinger under en boligorganisation betaler et bidrag til organisationen for administrationen. I § 32 er endvidere fastsat, at lignende gælder for almene ældreboliger, som ejes af kommuner og selvejende institutioner. Kommunen er således, i lighed med administrationsselskaberne, berettiget til at opkræve et administrationsbidrag fra de kommunalt ejede ældreboliginstitutioner. Administrationsbidraget skal være omkostningsægte.

De generelle regler om henlæggelser findes i driftsbekendtgørelsens kapitel 10. Det er værd at bemærke, at der er forskellige regler for boligorganisationer, selvejende institutioner og kommunale ældreboliger. Afvigelserne vedrører dispositionsfond, byggefond samt henlæggelser til vedligeholdelse. I forhold til de øvrige driftsudgifter er der ingen forskelle.

Dispositionsfond

De særlige regler om en dispositionsfond, jf. bekendtgørelse nr. 627, §§ 36-40 gælder således kun for boligorganisationer, mens der er fastsat særlige regler for selvejende institutioner og kommunale ældreboliger (en særlig henlæggelseskonto) i § 41.

Byggefond

Byggefondsreglerne i bekendtgørelse nr. 627 §§ 43-46 gælder ligeledes kun for boligorganisationer, hvorfor det således kun er disse, der må henlægge til byggefond.

Henlæggelser til vedligehold

Reglerne om henlæggelser til vedligeholdelse findes i kapitel 14 i bekendtgørelse nr. 627 og er nærmere uddybet i driftsvejledningen.

Indledningsvis skal om henlæggelser fastslås, at der kun kan henlægges til de specifikt nævnte henlæggelsestyper. Eksempelvis er det således ikke tilladt at henlægge til almindelig vedligeholdelse. Det skal endvidere fastslås, at bekendtgørelsen i §§ 62 og 63 fastslår, at der skal henlægges til de omtalte formål.

Der sondres i bekendtgørelsens kapitel 14 generelt imellem henlæggelser til udvendig vedligehold og indvendig vedligehold. Udvendig vedligehold omfatter planlagt og periodisk vedligeholdelse af bygningsdele og installationer, jf. bekendtgørelse nr. 627 § 62. Henlæggelserne til udvendig vedligehold er specificeret i § 62 stk. 3, hvoraf det fremgår, at:

Stk. 3. Henlæggelsernes størrelse efter stk. 1 og 2, fastsættes på baggrund af en vedligeholdelses- og fornyelsesplan, der mindst omfatter de kommende 10 år. Beløbsstørrelsen fastsættes efter en vurdering af bygningsdelens og installationernes anskaffelsespris på tidspunktet for genanskaffelsen.

Indvendig vedligehold omfatter groft sagt indvendig vedligehold og istandsættelse af lejligheder ved fraflytning, jf. bekendtgørelse nr. 627 § 63. Om henlæggelserne hertil anføres det alene, at disse skal være "passende".

Det skal bemærkes, at ovennævnte henlæggelsesregler i bekendtgørelsens kapitel 14 ikke gælder for de kommunale almene ældreboliginstitutioner. Dette følger af bekendtgørelsens opbygning, hvorefter det efter hvert kapitel konkret er omtalt, hvilke boligformer der er omfattet af reglerne. Det fremgår, at reglerne om henlæggelser i kapitel 14 ikke gælder for kommunalt ejede ældreboliger.

I vejledningen fremgår det blandt andet af afsnit 14.2, at der ikke må henlægges til almindelig vedligeholdelse. Det fremgår endvidere af afsnit 14.5, at

"Almene ældreboliger, der tilhører en kommune eller en amtskommune, er ligeledes omfattet af de regler, som er beskrevet ovenfor under afsnit 14.1. - 14.4, dog med undtagelse af reglerne om henlæggelser, jf. lovens § 74 stk. 6".

De ovennævnte undtagelser omkring henlæggelser, hvad angår kommunalt ejede ældreboliger (beskrevet i såvel bekendtgørelse som vejledning), skal formentligt ses på baggrund af, at de kommunale almene ældreboliger er omfattet af reglerne i den kommunale styrelseslov, der generelt ikke tillader hensættelser.

I Indenrigsministeriets Budget- og regnskabsvejledning afsnit 4.5.4 fremgår der imidlertid af afsnittet omkring funktion 5.30, ældreboliger, under afsnittet "Kommunalt ejede ældreboliger" blandt andet følgende tekst:

"Beboernes fulde huslejebetalinger registreres på gruppering 92. Der anvendes art 7.1 Det bemærkes, at der på funktion 8.59/9.59 foretages en særskilt registrering af den del af beboernes husleje, der vedrører henlæggelser til vedligeholdelse, med modpost på balancekontoen. Saldoen skal kunne specificeres efter reglerne i lov om almene boliger mv. og lejeloven"

Der er således ikke fuldt ud sammenhæng imellem disse dokumenter. Dette ses af, at bekendtgørelse og driftsvejledning overhovedet ikke tillader henlæggelser til almindelig vedligehold, men alene til de ovenfor beskrevne formål, og i øvrigt generelt slet ikke tillader henlæggelser for kommunalt ejede ældreboliger. I modsætning her til står Indenrigs- og sundhedsministeriets Budget- og regnskabsvejledning, der konkret anviser, hvordan henlæggelser til vedligeholdelse for kommunalt ejede ældreboliger skal konteres, hvilket som anført ovenfor afviger fra de generelle regler i den kommunale styrelseslov, hvorefter der ikke er adgang til henlæggelser.

På baggrund af ovenstående kan vi således ikke med sikkerhed udtale os om grundlaget for eventuelle henlæggelser for kommunalt ejede ældreboliger. Vi skal derfor anbefale, at forholdet afklares med Indenrigs- og sundhedsministeriet og Socialministeriet.

Sundhedsforvaltningens nuværende praksis med anvendelse af henlæggelser er baseret på det anførte i Indenrigs- og sundhedsministeriets Budget- og regnskabsvejledning.

Lægges Socialministeriets bekendtgørelse og driftsvejledning på området og de generelle regler om henlæggelser til grund, så kan kommunen i stedet søge at udnytte mulighederne for overførsel af over-/underskud mellem budgetårene gennem genbevillinger heraf. Der vil herigennem kunne opnås en udjævning af økonomien og dermed også huslejen, såfremt der ønskes opnået en fuld dækning af de udgiftsposter, som må indregnes i huslejen. Alternativet vil være årlige op- og nedreguleringer af huslejen afhængigt af de faktiske budgetterede vedligeholdelsesudgifter pr. år, hvilket ikke forekommer at være i overensstemmelse med kommunens intentioner.

Genbevillinger af over-/underskud bør i lighed med hensættelser ved de andre ejerformer ske i sammenhæng med en langsigtet vedligeholdelsesplan, så der er budgetmæssig sikkerhed for, at der over tid er balance i økonomien.

Sammenfattende om balancelejen

Overordnet set vil de generelle driftsomkostninger, der indgår i balancelejen stort set være sammenfaldende uanset ældreboligernes ejerforhold. Fælles er for eksempel opkrævningen af administrati-

onsgebyret. Den største forskel vurderes at vedrører henlæggelserne, med de ovenfor beskrevne usikkerheder heri.

Præsentation af datagrundlag

I dette afsnit præsenteres de indsamlede data og oplysninger vedr. huslejeniveau, driftsudgifter, udgifter til vedligeholdelse, omfanget af henlæggelser og finansiering af vedligeholdelse.

Generelt om aggregeringsniveauet i de præsenterede data

De indsamlede data er præsenteret på det aggregeringsniveau, der er fundet mest hensigtsmæssigt i forhold til datagrundlagets karakter. Eksempelvis er husleje opgjort som kr. pr. m² pr. år for at gøre det nemmest muligt at sammenligne på tværs af centrene, idet boligerne har forskellig størrelse.

Opgørelse af diverse udgifter og henlæggelser er sket for hver fysisk lokation for sig, idet det ikke er fundet relevant at fordele disse på m² eller antal boenheder, grundet centrenes forskellige fysiske beskaffenhed, boenhedernes størrelse og variationer i antal boenheder til dækning af en given udgiftsbasis.

I stedet er de absolutte regnskabstal suppleret med tabeller, der viser udviklingen fra år til år, idet fokus er sat på karakteren af udviklingen i udgifterne snarere end deres absolutte størrelse.

Særligt om Kærbo

Kærbo består af flere forskellige afdelinger. I nærværende rapport er alene behandlet afdeling 3404 – beliggende Randersgade.

Særligt om servicearealer

I de tilfælde hvor der er tilknyttet servicearealer til de i nærværende undersøgelse medtagne ældreboliginstitutioner, indgår disse ikke, så vidt som datagrundlaget har gjort det muligt at holde dem udenfor.

Særligt om revisionsforbehold på regnskaber

Datagrundlaget i de efterfølgende afsnit er anvendt, uanset revisors eventuelle supplerende oplysninger eller egentlige forbehold.

Som eksempel kan nævnes, at der på Aftensols regnskaber for 2002, 2003 og 2004 er taget et forbehold, idet der ikke er udarbejdet byggeregnskab, hvorfor faktisk påløbne udgifter ikke kendes.

Huslejeniveau 2000 til 2005

Følgende tabeller viser huslejeniveauet pr. ældreboliginstitution i perioden fra regnskab 2000 og frem til budget 2005. I forbindelse med opgørelsen heraf er der en række forhold, man bør være opmærksom på, jf. nedenstående boks.

Fakta om opgørelsen af husleje

Ældreboliginstitutionerne i undersøgelsen har forskellige regnskabsår. Endvidere er der for enkelte ældreboliginstitutioner sket lejeforhøjelser i løbet af regnskabsåret.

Ældreboligerne er af forskellig størrelse og beskaffenhed. Det gælder på den enkelte ældreboliginstitution og på tværs af institutionerne. Som følge heraf vises huslejeudviklingen pr. m²/år, opdelt efter regnskabsår.

Enkelte ældreboliginstitutioner har været under ombygning/er først færdiggjort efter år 2000. For disses vedkommende er den først kendte husleje anført.

Boliger med forskudt regnskabsår

Kr. pr. m ² pr. år	Regnskab						Budget	
	Regnskabsår	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	
Kærbo								
1/10-30/9	1/10 - 30/9				956	992	1.022	
1/6 03 - 30/9 03	1/10 - 30/9			956				
1/10 02 - 1/6 03	1/10 - 30/9			904				
1/5 02 - 30/9 02	1/10 - 30/9		904					
1/10 01 - 1/5 02	1/10 - 30/9		861					
1/7 01 - 30/9 01	1/10 - 30/9	861						
1/10 00 - 1/7 01	1/10 - 30/9	824						
Absalonhus	1/8 - 31/7		822	847	890	940	992	
Bonderupgård	1/8 - 31/7		870	937	1.007	1.059	1.112	
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6		865	877	1.144	1.185	1.191	

Boliger med regnskabsår 1/1 - 31/12

Kr. pr. m ² pr. år	Regnskab					Budget
	00	01	02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	0	855	855	855	855	1.034
Aftensol	0	1.020	1.030	1.129	1.144	1.233
Skjulhøjgård		837	890	928	957	990
<i>De Gamles By</i>						
Bogrudderne (Blok B+F)	755	768	788	819	831	903
Kastanjehusene (Blok A)	795	811	834	864	874	950
Kastanjehusene (Blok C)	799	829	853	883	894	972
Kastanjehusene (Blok D)	794	810	833	866	876	952
Klarahus (blok K)	829	829	853	881	890	966
Klarahus (blok L)	772	772	784	816	827	900
Møllehuset (Blok M)	665	697	753	828	839	913
Slottet (Blok S)	710	710	718	745	754	820

Det ses af tabellerne, at der for de fleste af ældreboliginstitutionerne har været tale om en jævn huslejeudvikling fra år til år henover perioden. Dog gælder også for de fleste af ældreboliginstitutionerne, at de i et eller flere år har oplevet mere markante stigninger. Fx stiger huslejeniveauet for Solgavehjemmet markant mellem regnskabsperioderne 02-03 og 03-04.

Huslejeniveauet i de kommunale almene ældreboliger er lidt lavere end for de øvrige ældreboliger i undersøgelsen. Endvidere er huslejeniveauet på Solgavehjemmet og Aftensol højere end på de øvrige ældreboliginstitutioner, ca. 20% højere end den billigste blandt de ikke kommunale institutioner og næsten 50% dyrere end den billigste del af De Gamles By.

Huslejeniveau, relative stigninger

I følgende tabeller er huslejeniveauet opgjort som procentvis stigning i forhold til året før.

Boliger med forskudt regnskabsår

Kr. pr. m ² pr. år	Regnskab					Budget	
	Regnskabsår.	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo 1)	1/10 - 30/9	-	5,5%	4,9%	3,8%	3,7%	3,1%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	-	3,0%	5,1%	5,6%	5,5%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	-	7,7%	7,5%	5,2%	5,0%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	-	1,4%	30,4%	3,6%	0,5%

1) Stigning er udregnet som et vejet gennemsnit af opkrævede huslejer i året.

Boliger med regnskabsår 1/1 – 31/12

Kr. pr. m ² pr. år	Regnskab				Budget	
	01	02	03	04	05	
Rundskuedagens plejecenter	-	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%	
Aftensol	-	1,0%	9,6%	1,3%	7,8%	
Skjulhøjgård	-	6,4%	4,3%	3,1%	3,5%	
<i>De Gamles By</i>						
Bogrudderne (Blok B+F)	1,7%	2,6%	3,9%	1,4%	8,8%	
Kastanjehusene (Blok A)	1,9%	2,8%	3,6%	1,2%	8,7%	
Kastanjehusene (Blok C)	3,8%	2,8%	3,5%	1,3%	8,7%	
Kastanjehusene (Blok D)	2,0%	2,8%	4,0%	1,2%	8,7%	
Klarahus (blok K)	0,0%	2,9%	3,3%	1,0%	8,6%	
Klarahus (blok L)	0,0%	1,6%	4,0%	1,4%	8,9%	
Møllehuset (Blok M)	4,7%	8,1%	9,9%	1,4%	8,8%	
Slottet (Blok S)	0,0%	1,1%	3,7%	1,3%	8,8%	

Ovenstående tabeller bekræfter, at der generelt er tale om en jævn huslejeudvikling fra år til år. Generelt stiger huslejen således 0-5 pct. pr. år. Frem til budgetår 2005 har de kommunale almene ældreboliger generelt været kendetegnet ved den laveste relative huslejeudvikling. I 2005 stiger huslejen derimod relativt mere for de kommunale ældreboliger end for de fleste af de øvrige. De højeste

relative årlige stigninger findes for Solgavehjemmet i regnskabsår 03-04 og Rundskuedagen i budgetår 2005.

Forklaringer på huslejudvikling

En gennemgang af ældreboliginstitutionernes budgetter og regnskaber giver ikke et entydigt billede af årsagerne til huslejestigningerne. Dette skyldes forskelle i detaljeringsniveauerne og forskelle i håndteringen af pludselige udgiftsstigninger på tværs af administrationselskaberne.

Den oftest anførte årsag til huslejestigningerne er, at huslejerne følger budgettet, der reguleres i overensstemmelse med den almindelige pris- og lønudvikling i samfundet. I forhold til ekstraordinære huslejestigninger synes følgende forklaringer at være de mest gængse:

- Færdiggørelse af byggeregnskab for ny- eller ombyggede boliger, med heraf følgende afvigelser imellem forventet og reelt udgiftsniveau.
- Finansiering af frikøb/ophævelse af kommunens tinglyste tilbagekøbsret.
- Ekstraordinær udvikling i offentlige og andre faste udgifter, herunder ejendomsskatter, renovation, vand mv.
- Ekstraordinær udvikling i udgifterne til opvarmning som følge af stigende energipriser eller ekstraordinært vejrlig.
- Stigende henlæggelser til vedligeholdelse i perioden som følge af, at ejendommene gradvist ældes og bliver mere vedligeholdelseskrævende.

De gamles by

Vedrørende De gamles by henvises til 'Analyse af ældreboligernes driftsmæssige forhold', der er udarbejdet i Sundhedsforvaltningens regi. Forholdene omkring De gamles by vil således ikke blive behandlet yderligere i nærværende afsnit omkring de økonomiske forhold.

Driftsudgifter fra 2003 til 2005

Nærværende afsnit belyser udviklingen i driftsudgifter. Opgørelsen heraf er baseret regnskaber og budgetter for de enkelte ældreboliginstitutioner.

For hver ældreboliginstitution specificeres de samlede driftsudgifter, herunder udviklingen i forhold til året før. Endvidere præsenteres udviklingen i de enkelte komponenter, der indgår i de samlede driftsudgifter (grundlaget for beregningen af balancelejen). Det drejer sig om:

- Nettokapitaludgifter (renter og afdrag på lånefinansiering)
- Offentlige og andre faste udgifter
- Variable udgifter
- Henlæggelser
- Ekstraordinære udgifter

Nedenstående tabeller viser udviklingen i ovenstående poster, dels i kr., dels i forhold til året før.

Samlede driftsudgifter

Driftsudgifter i alt 1.000 kr.		Regnskab Budget			
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	3.518	3.634	3.775	3.880
Absalonhus	1/8 - 31/7	2.879	2.947	3.151	3.358
Bonderupgård	1/8 - 31/7	3.962	4.060	4.077	4.249
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	3.812	3.869	3.678	3.676

Driftsudgifter i alt 1.000 kr.		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	2.956	3.036	2.813	2.590
Aftensol	1/1 - 31/12	2.480	3.118	3.125	3.230
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	2.789	2.718	2.847	2.888

Driftsudgifter i alt, udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	3,3%	3,9%	2,8%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	2,4%	6,9%	6,6%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	2,5%	0,4%	4,2%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	1,5%	-4,9%	-0,1%

Driftsudgifter i alt, udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens Plejecenter	1/1 - 31/12	-	2,7%	-7,3%	-7,9%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	25,7%	0,2%	3,4%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-2,5%	4,7%	1,4%

Ovenstående tabeller viser, at der generelt har været en stigende tendens i de samlede driftsudgifter, hvilket også er forventeligt, jf.

stigningerne i huslejeniveauet. Den største stigning i driftsudgifterne findes på Aftensol. Samtidigt ses det, at de samlede driftsudgifter for hhv. Solgavehjemmet og Rundskuedagens plejecenter faldet over perioden.

Nettokapitaludgifter

Nettokapitaludgifter - 1.000 kr.		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	1.658	1.808	1.676	1.812
Absalonhus	1/8 - 31/7	1.627	1.650	1.683	1.813
Bonderupgård	1/8 - 31/7	2.159	2.266	2.287	2.311
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	1.765	1.792	1.899	1.795

Nettokapitaludgifter - 1.000 kr.		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	1.272	1.293	1.314	1.431
Aftensol	1/1 - 31/12	1.218	1.531	1.557	1.557
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	1.377	1.319	1.348	1.332

Nettokapitaludgifter i alt, udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	9,1%	-7,3%	8,1%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	1,4%	2,0%	7,7%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	5,0%	0,9%	1,0%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	1,5%	6,0%	-5,5%

Nettokapitaludgifter i alt, udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	1,7%	1,7%	8,9%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	25,7%	1,7%	0,0%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-4,3%	2,2%	-1,2%

Nettokapitaludgifterne udgør den største delmængde af de samlede driftsudgifter. Dette gør det relevant at være opmærksom på udviklingen i disse, når udviklingen i de samlede driftsudgifter skal forklares. Udviklingen i nettokapitaludgifterne kan dog ikke alene forklare udviklingen i de samlede driftsudgifter.

Af ovenstående tabeller ses, at nettokapitaludgifterne har været stigende over perioden, om end udviklingen ikke har været jævn. Typisk har ændringen fra år til år været på under 10 pct. Aftensol har som det eneste af ældrecentrene oplevet en stigning på over 25 pct. (regnskabsåret 2003). Denne stigning slog fuldt igennem i de samlede driftsudgifter og er jf. forretningsførers påtegning en konsekvens af, at afdelingen har indgået aftale om afdelingens udgift til kompensationsvederlag til Københavns Kommune for ophævelse af kommunens tinglyste tilbagekøbsret, og at dette lånefinansieres, med efterfølgende finansiering via huslejestigninger på kr. 10 pr. m² i hvert af årene 2002, 2003 og 2004.

Offentlige og andre faste udgifter

Offentlige og andre faste udgifter		Regnskab		Budget	
1.000 kr.	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	945	894	998	974
Absalonhus	1/8 - 31/7	450	477	482	500
Bonderupgård	1/8 - 31/7	855	874	787	866
Solgavehjemmet 1)	1/7 - 30/6	391	437	872	492

Offentlige og andre faste udgifter		Regnskab		Budget	
1.000 kr.	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	567	550	581	517
Aftensol	1/1 - 31/12	711	877	784	930
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	439	419	447	496

Off. og andre faste - udvikling fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-5,4%	11,7%	-2,4%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	6,0%	1,0%	3,7%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	2,3%	-10,0%	10,0%
Solgavehjemmet 1)	1/7 - 30/6	-	11,9%	99,5%	-43,6%

Off. og andre faste - udvikling fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens Plejecenter	1/1 - 31/12	-	-3,0%	5,6%	-11,0%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	23,3%	-10,5%	18,6%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-4,6%	6,7%	10,9%

Note 1. For Solgavehjemmet er der et voldsomt udsving fra regnskab 03/04 og til budget 04/05. Dette modsvares af et tilsvarende fald under de variable udgifter, hvorfor udsvinget i alt væsentlighed kan forklares med afvigende kontering i et enkelt år, idet budget 05/06 bevæger sig tilbage til "normalniveauet".

Udviklingen i de offentlige og andre faste udgifter har for en række af ældreboliginstitutionerne været relativ ujævn, idet der både ses store relative stigninger og fald.

Herudover er det værd at bemærke, at der på tværs af ældreboliginstitutionerne er stor forskel på niveauet i disse udgifter. Udgifterne er således op mod dobbelt så store på de ældreboliginstitutioner med de højeste udgiftsniveauer i forhold til centrene med de laveste niveauer. Disse forskelle i udgiftsniveauerne kan på ingen måde forklares af forskellene i antallet af beboere og antallet af kvadratmeter på tværs af ældreboliginstitutionerne. Omregnes de seneste budgettal til udgift pr. m², så varierer disse mellem 153 og 372 kr.

Variable udgifter

Variable udgifter 1.000 kr	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	510	459	501	526
Absalonhus	1/8 - 31/7	585	520	607	666
Bonderupgård	1/8 - 31/7	582	463	522	498
Solgavehjemmet 1)	1/7 - 30/6	1.140	996	437	942

Variable udgifter 1.000 kr.	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	525	605	537	517
Aftensol	1/1 - 31/12	338	502	487	461
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	726	804	879	856

Note: i ovenstående poster indgår udgifter til vedligeholdelse

Variable udgifter - udvikling fra år til år	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-10,0%	9,1%	5,0%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	-11,2%	16,8%	9,7%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	-20,5%	12,7%	-4,6%
Solgavehjemmet 1)	1/7 - 30/6	-	-12,6%	-56,2%	115,7%

Variable udgifter - udvikling fra år til år	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	15,2%	-11,2%	-3,7%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	48,6%	-3,1%	-5,4%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	10,8%	9,4%	-2,7%

Note 1. Vedrørende Solgavehjemmet er der et voldsomt udsving fra regnskab 03/04 og til budget 04/05. Dette modsvarer af en tilsvarende stigning i de offentlige og andre faste udgifter, hvorfor udsvinget i alt væsentligt kan forklares med afvigende kontering i et enkelt år, idet budget 05/06 bevæger sig tilbage til "normalniveauet".

Der er relativ stor forskel på variable udgifter samt udviklingen heri på tværs af ældreboliginstitutionerne. Udgiftsniveauet er således over dobbelt så højt på visse af ældreboliginstitutionerne i forhold til andre. Udgiftsniveauet kan på ingen måde relateres til ældreboliginstitutionernes størrelse.

Ekstraordinære udgifter

Ekstraordinære udgifter		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	178	103	143	124
Absalonhus	1/8 - 31/7	67	55	0	0
Bonderupgård	1/8 - 31/7	151	227	175	194
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	324	448	205	253

Ekstraordinære udgifter		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens Plejecenter	1/1 - 31/12	427	423	216	0
Aftensol	1/1 - 31/12	131	126	110	107
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	0	0	0	0

Ekstraordinære udgifter - udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02/03	03/04	04/05	05/06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-41,9%	38,2%	-13,3%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	-17,8%	-	-
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	50,2%	-22,9%	10,9%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	38,3%	-54,3%	23,6%

Ekstraordinære udgifter – udv. fra år til år		Regnskab		Budget	
	Regnskabsår	02	03	04	05
Rundskuedagens Plejecenter	1/1 - 31/12	-	-0,9%	-48,9%	-
Aftensol	1/1 - 31/12	-	-3,3%	-12,8%	-2,7%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-	-	-

Der er store udsving i de ekstraordinære udgifter, både for de enkelte ældreboliginstitutioner og på tværs af disse. Dette er forventet, jf. disse udgifters karakter.

Det skal endvidere anføres, at i de tilfælde hvor en ældreboliginstitution har opbygget et underskud i et tidligere år, vil efterfølgende afdrag herpå indgå i regnskabet som en post under de ekstraordinære udgifter.

Samlede vedligeholdelsesudgifter 2003 til 2005

Nærværende afsnit belyser udviklingen i de samlede udgifter til vedligeholdelse. For hver ældreboliginstitution præsenteres data for de samlede udgifter samt data for de enkelte komponenter, der indgår i de samlede udgifter til vedligehold, herunder:

- Almindelig vedligehold
- Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse
- Istandsættelser ved fraflytning

Hver datatype præsenteres udviklingen i kr. og udviklingen i forhold til året før.

Samlede udgifter til vedligehold

Samlede udgifter til vedligehold i hele 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	319	307	330	105
Absalonhus	1/8 - 31/7	268	231	282	369
Bonderupgård	1/8 - 31/7	336	388	283	330
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	249	258	204	174

Samlede udgifter til vedligehold i hele 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	198	222	151	258
Aftensol	1/1 - 31/12	139	297	228	342
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	61	209	189	158

Samlede udgifter til vedligehold - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-3,6%	7,4%	-68,2%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	-14,0%	22,2%	30,9%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	15,4%	-27,1%	16,6%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	3,6%	-21,1%	-14,7%

Samlede udgifter til vedligehold - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	12,1%	-31,8%	70,5%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	114,1%	-23,3%	50,3%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	242,9%	-9,5%	-16,4%

Det er kendetegnende for de samlede udgifter til vedligeholdelse, at der kan være store udsving over perioden for den enkelte ældreboliginstitution. Forskellene i vedligeholdelsesudgifters absolutte

størrelse på tværs af ældreboliginstitutionerne ses ikke for perioden forklaret ud fra deres størrelse.

Udgifter til almindelig vedligehold

Almindelig vedligehold – hele 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	96	87	100	105
Absalonhus	1/8 - 31/7	68	28	75	75
Bonderupgård	1/8 - 31/7	78	83	48	48
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	183	63	50	50

Almindelig vedligehold – hele 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	88	123	76	90
Aftensol	1/1 - 31/12	84	166	113	179
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	61	183	189	158

Almindelig vedligehold - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-8,8%	14,6%	5,0%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	-58,1%	163,9%	0,0%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	6,7%	-42,4%	0,0%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	-65,6%	-20,5%	0,0%

Almindelig vedligehold - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	39,3%	-38,3%	19,0%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	97,9%	-31,7%	58,3%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	199,7%	3,5%	-16,4%

Der er store udsving i udgifterne til almindeligt vedligehold over perioden. Der synes ikke at være en direkte sammenhæng mellem udgiftsniveauet og ældreboliginstitutionernes størrelse.

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse i 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	207	192	230	0
Absalonhus	1/8 - 31/7	136	170	207	294
Bonderupgård	1/8 - 31/7	242	244	235	282
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	65	189	154	124

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse i 1.000 kr.					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens Plejecenter	1/1 - 31/12	104	92	65	148
Aftensol	1/1 - 31/12	54	131	110	138
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	0	26	0	0

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	-6,9%	19,5%	-100,0%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	25,4%	21,8%	42,0%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	0,6%	-3,5%	20,0%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	189,1%	-18,7%	-19,5%

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	-11,1%	-29,4%	126,6%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	140,4%	-16,2%	25,8%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-	-	-

Der er signifikante forskelle på størrelsen af udgifterne til planlagt vedligeholdelse. De største udgifter findes generelt på de største af ældreboliginstitutionerne. Det bemærkes, at Skjulhøjgård over det meste af perioden ikke har udgifter til planlagt vedligeholdelse.

Istandsættelser ved fraflytning

<i>Istandsættelse, fraflytning</i>		<i>Regnskab</i>		<i>Budget</i>	
<i>1000 kr.</i>	<i>Regnskabsår</i>	<i>02-03</i>	<i>03-04</i>	<i>04-05</i>	<i>05-06</i>
Kærbo	1/10 - 30/9	16	27	0	0
Absalonhus	1/8 - 31/7	65	32	0	0
Bonderupgård	1/8 - 31/7	16	61	0	0
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	1	6	0	0

<i>Istandsættelse, fraflytning</i>		<i>Regnskab</i>			<i>Budget</i>
<i>1000 kr.</i>	<i>Regnskabsår</i>	<i>02</i>	<i>03</i>	<i>04</i>	<i>05</i>
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	6	7	10	20
Aftensol	1/1 - 31/12	0	0	5	25
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	0	0	0	0

Det er kendetegnende for alle ældreboliginstitutionerne, at udgifterne til istandsættelse er begrænsede.

Henlæggelser til vedligehold 2003 til 2005.

I nærværende afsnit belyses omfanget af ældreboliginstitutionernes henlæggelser til vedligehold. Disse henlæggelser fastlægges af administrationselskaberne i forbindelse med budgetudarbejdelsen. Normalt henlægges der til følgende formål:

- Henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse.
- Henlæggelser til istandsættelse ved fraflytning.
- Henlæggelser til tab ved lejeledighed og fraflytning.

Da henlæggelserne primært sker til planlagt og periodisk vedligeholdelse, viser de efterfølgende tabeller alene udviklingen i de samlede hensættelser. Tabellerne viser hhv. de samlede henlæggelser og udviklingen i forhold til året før.

Henlæggelser i alt

Henlæggelser i alt til forskellige formål					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	227	370	457	444
Absalonhus	1/8 - 31/7	150	245	379	379
Bonderupgård	1/8 - 31/7	215	230	306	380
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	192	195	266	195

Henlæggelser i alt til forskellige formål					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	165	165	165	125
Aftensol	1/1 - 31/12	82	82	187	176
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	247	177	173	206

Henlæggelser i alt - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	-	63,0%	23,5%	-2,8%
Absalonhus	1/8 - 31/7	-	63,3%	54,7%	0,0%
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	7,0%	33,0%	24,2%
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	1,6%	36,4%	-26,7%

Henlæggelser i alt - udvikling fra år til år					
	Regnskabsår	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	0,0%	0,0%	-24,2%
Aftensol	1/1 - 31/12	-	-0,4%	128,6%	-5,9%
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-	-28,5%	-1,8%	18,5%

De samlede henlæggelses størrelse varierer markant på tværs af ældreboliginstitutionerne. Endvidere er det karakteristisk, at der har været store stigninger i henlæggelsesniveauet på flere af ældreboliginstitutionerne. På to af ældreboliginstitutionerne, Rundskuedagens plejecenter og Skjulhøjgård, er henlæggelsesniveauet dog faldet. Heller ikke på dette punkt er der nogen klar sammenhæng med institutionernes størrelse målt i m², hvilket dog heller ikke nødvendigvis er forventeligt givet forskelle i vedligeholdelsesbehov.

Finansiering af vedligeholdelse (gældsoptag vs. henlæggelser)

I nærværende afsnit belyses ældreboliginstitutionernes finansiering af vedligeholdelse. Det skal indledningsvist fastslås, at over tid skal alle udgifter forbundet med driften af almennyttige boliger finansieres over huslejen. Således vil en sondring imellem finansiering via gældsoptag og henlæggelser alene have betydning for lejernes betalingstidspunkt. Henlæggelser vil således typisk ske forud for en investering, mens gældsoptag vil ske efter investeringen har fundet sted.

Gældsoptag

På baggrund af analyse af ældreboliginstitutionernes budgetter og regnskaber har det ikke været muligt at konstatere, hvorvidt der er optaget lån til finansiering af vedligeholdelse¹. Dette skyldes, at udgifterne afholdt i et givent år skal finansieres under ét, hvorfor en given kortfristet låneoptagelse ikke vil være øremærket til et bestemt formål, jf. nedenstående eksempel.

Kortfristet låneoptagelse på Rundskuedagens plejecenter

Rundskuedagens plejecenter har, grundet manglende godkendelse af byggeregnskab i en del af den belyste periode, ikke været i stand til at sætte huslejen op. Ældreboliginstitutionen har således måttet finansiere de oparbejdede driftsunderskud med banklån. Disse er ikke øremærket til vedligeholdelse, men er medgået til at finansiere de generelle driftsudgifter.

Repræsentanter fra boligorganisationerne har oplyst, at det er muligt at finansiere vedligeholdelse ved låneoptagelse. Boligorganisationerne vurderer, at denne mulighed er relativt attraktiv i øjeblikket (grundet lave finansieringsomkostninger), men at det stadig er billigere for lejerne at finansiere vedligeholdelsen via henlæggelser. De adspurgte boligorganisationer anfører endvidere, at lånefinansiering ikke har været benyttet på de ældreboliginstitutioner, der indgår i nærværende undersøgelse.

Samlet set må det konkluderes, at de i undersøgelsen omhandlede boliger har finansieret deres udgifter til vedligeholdelse via balancelejen samt forbrug af tidligere års henlæggelser. Der er således ikke sket øremærket låneoptagelse til finansiering af vedligeholdelsesudgifter.

¹ I et enkelt tilfælde (Kærbo) fremgår det af regnskaberne, at der er optaget lån til finansiering af forbedringsarbejder. Dette kan dog ikke sidestilles med almindelig vedligehold.

Akkumulerede over- og underskud.

Et element i balanceløjen er, hvorvidt der systematisk opstår over- eller underskud i forbindelse med driften af ældreboligerne. Som hovedregel vil det enkelte års regnskab udvise enten et over- eller underskud. Årets resultat overføres til balancen, hvor det i de gennemgåede regnskaber indgår enten på kontoen "driftssaldo" eller på kontoen "underskud".

Et underskud i et givent regnskabsår skal som hovedregel afvikles over maksimalt 3 år, hvor underskuddet vil blive afdraget som ekstraordinære udgifter i resultatopgørelsen, jf. i øvrigt afsnittet omkring balanceløje for regelgrundlaget herfor.

I tabellerne nedenfor er illustreret, hvorledes årets regnskabsresultat (over- eller underskud), efter eventuelle afdrag på tidligere års underskud, har udviklet sig.

Akkumuleret over/underskud ultimo i 1.000 kr.		Regnskab					Budget
Enhed	Regnskabsår.	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Kærbo	1/10 - 30/9	0	-22	-41	-79	-72	
Absalonhus	1/8 - 31/7	0	82	0	82	303	
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-	0	-217	-533	-652	
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	-	0	-299	-1.017	-1.589	

Akkumuleret over/underskud ultimo i 1.000 kr.		Regnskab					
Enhed	Regnskabsår	99	00	01	02	03	04
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	-	-	0	-507	-1.241	-1.794
Aftensol	1/1 - 31/12	-	0	1.664	1.946	1.819	1.699
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	-95	-210	-299	-415	-285	-219

Som ovenfor anført indeholder oversigten akkumulerede over- eller underskud i den behandlede periode. Det ses, at der er store udsving i, hvorledes akkumulerede underskud behandles. Nogle ældreboliginstitutioner holder sig relativt tæt på en nulpunktsløsning, mens andre har oparbejdet betydelige over- eller underskud.

For Solgavehjemmets vedkommende er der opbygget et betydeligt driftsunderskud over de senere år. Denne udvikling må dog forventes at vende grundet huslejestigninger beskrevet andetsteds i denne rapport.

For Rundskuedagens plejecenter er der tale om opbygning af et underskud over tid, idet manglende godkendelse af byggeregnskab har forhindret opregulering af huslejen. For Aftensols vedkommende er der tale om et ekstraordinært overskud i centrets første driftsår.

Sammenhæng mellem hensættelser og vedligeholdelse, opgjort på basis af regnskaber og detaljerede budgetter.

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse (konto 116)					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	207	192	230	0
Absalonhus	1/8 - 31/7	136	170	207	294
Bonderupgård	1/8 - 31/7	242	244	235	282
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	65	189	154	124

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse (konto 116)					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	104	92	65	148
Aftensol	1/1 - 31/12	54	131	110	138
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	0	26	0	0

Henlæggelser til planlagt og periodisk vedl. og fornyelse (konto 120)					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	217	350	427	414
Absalonhus	1/8 - 31/7	75	170	304	304
Bonderupgård	1/8 - 31/7	190	205	281	355
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	151	155	226	155

Henlæggelser til planlagt og periodisk vedl. og fornyelse (konto 120)					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	125	125	125	125
Aftensol	1/1 - 31/12	46	46	150	150
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	247	177	173	206

Sammenholdelse af vedligehold og hensættelser hertil pr. år					
+ = øgede samlede henlæggelser					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	10	158	197	414
Absalonhus	1/8 - 31/7	-61	0	97	10
Bonderupgård	1/8 - 31/7	-52	-39	46	73
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	86	-34	73	32

Sammenholdelse af vedligehold og hensættelser hertil pr. år					
- = formindskede samlede henlæggelser					
Enhed	Regnskabsår.	Regnskab			Budget
		02	03	04	05
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	21	33	60	-23
Aftensol	1/1 - 31/12	-8	-85	40	12
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	247	150	173	206

For hovedparten af ældreboliginstitutionerne har der henover perioden været hensat mere til planlagt og periodisk vedligeholdelse, end der er forbrugt. På kort sigt synes der derfor at være god overensstemmelse imellem på den ene side de øgede udgifter fra år til år til vedligehold, og på den anden side de øgede hensættelser i de enkelte år til vedligehold.

Dette dækker dog over individuelle forskelle, idet hensættelserne på eksempelvis Kærbo øges henover perioden, samtidigt med at der i budget 2005 ikke er budgetteret med udgifter til planlagt og periodisk vedligehold overhovedet. Samtidigt ses det, at f.eks. Rundskuedagens plejecenter fastholder uændrede hensættelser i hele perioden, uanset at udgifterne henover perioden er stigende.

Endvidere ses der overvejende at være en tendens til, at hensættelserne er stigende fra år til år.

Udvikling i de årlige hensættelser i det lange perspektiv fra vedligeholdelsesplanerne.

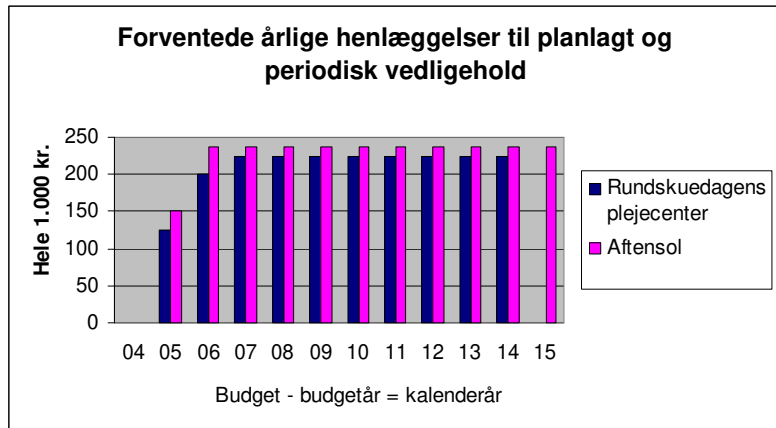
Som det fremgår af vedlagte bilag 1 med tabeller vedrørende hensættelser og vedligeholdelsesudgifter fra de af boligselskaberne udarbejdede vedligeholdelsesplaner, forventer alle boligselskaber en stabil udvikling i de årlige hensættelser til vedligehold i deres langsigtede vedligeholdelsesplaner.

Imidlertid er der forskellige strategier for hensættelserne. Således ses det, at mens f.eks. Absalonshus og Solgavehjemmet forventer at hensætte det samme beløb i alle årene, så forventer Rundskuedagen og Aftensol at forøge deres hensættelser i de første år, for derefter at stabilisere dem på et fast niveau. Den tredje model praktiseres af f.eks. Kærbo og Bonderupgård, hvor de årlige hensættelser øges fra år til år.

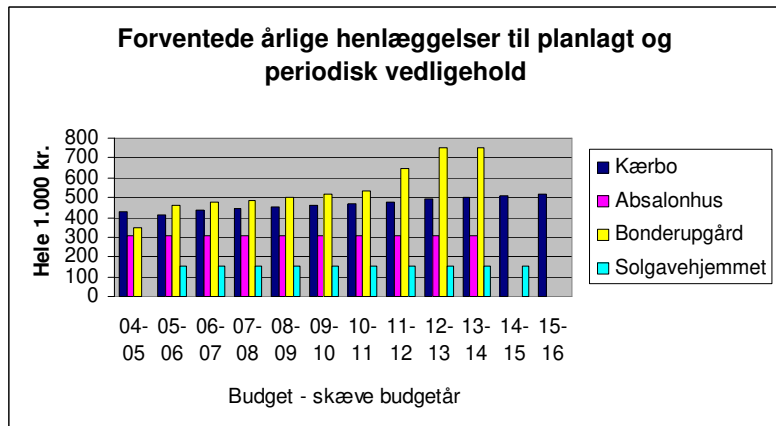
Således må det forventes, - ud fra vedligeholdelsesplanernes billede - at tidligere tiders udsving i hensættelserne størrelse fra år til år fremover vil blive afløst af en mere stabil udvikling - men dog stadig med forskellig profil mellem institutionerne.

Udviklingen i de årlige hensættelser er for overskuelighedens skyld vist i graferne nedenfor:

Boligselskaber med regnskabs- og budgetår der følger kalenderåret



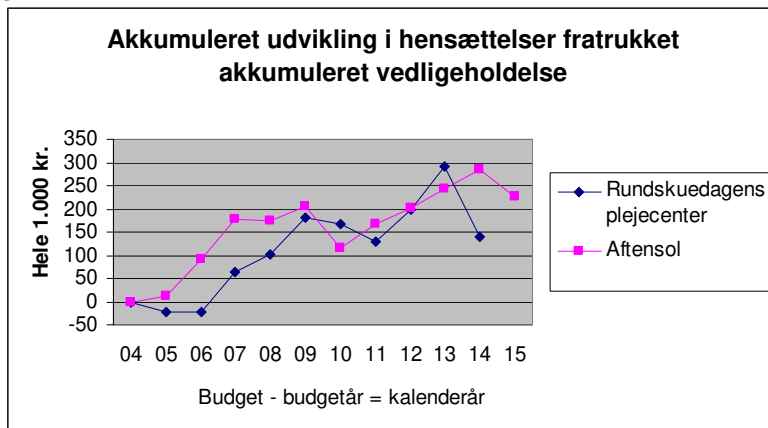
Boligselskaber med skævt regnskabs- og budgetår



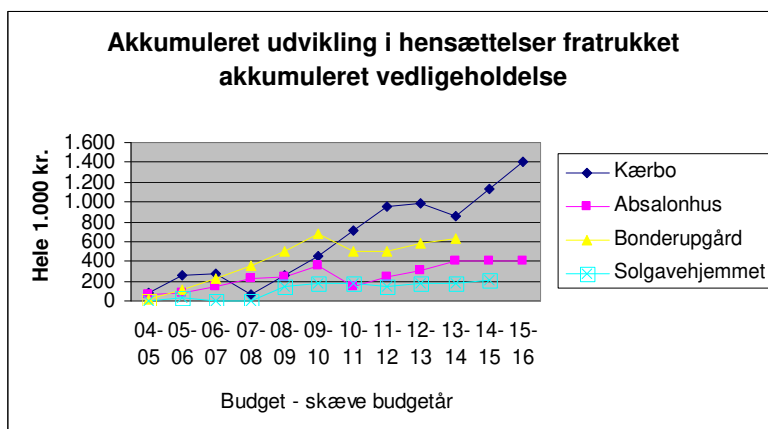
Udvikling i de akkumulerede hensættelser i det lange perspektiv fra vedligeholdelsesplanerne (akkumulerede hensættelser fratrukket akkumulerede vedligeholdelsesudgifter)

Udviklingen i de akkumulerede henlæggelser er for overskuelighedens skyld vist i graferne nedenfor:

Boligselskaber med regnskabs- og budgetår der følger kalenderåret



Boligselskaber med skævt regnskabs- og budgetår



Som det fremgår af de foranstående tabeller, så forventer boligselskaberne set henover perioden som helhed at øge deres akkumulerede hensættelser igennem den periode, som den enkelte vedligeholdelsesplan vedrører, idet der dog for alle selskabers vedkommende er år, hvor de samlede henlæggelser reduceres som følge af særligt store vedligeholdelsesarbejder.

Konklusioner på basis af undersøgelsens resultater

Undersøgelsen af huslejudviklingen har vist, at huslejerne generelt har været stigende over hele perioden. Endvidere har undersøgelsen vist, at huslejeniveauet har været lavest i de kommunale almene ældreboliger. I forhold til huslejeniveauet kan det i øvrigt konstateres, at der er forskellige stigningstakter på tværs af ældreboliginstitutionerne og hen over perioden.

Stigningen i huslejeniveauet er som forventet modsvaret af en stigning i de samlede driftsudgifter. Stigningen i de samlede driftsud-

gifter kan forklares af stigninger i nettokapitaludgifterne og offentlige og andre faste udgifter samt henlæggelserne. De to førstnævnte udgiftstyper er blandt de væsentligste driftsudgifter. Udviklingen i de øvrige udgiftsposter er mindre entydig.

Endvidere kan det konstateres, at en række af de væsentlige forskelle i driftsudgifternes absolutte størrelse ikke kan forklares ud fra antallet af beboere eller ældrebolighedernes størrelse. Herudover formodes det, at udgifterne til vedligeholdelse varierer med bygningernes vedligeholdelsestilstand. Dette er dog ikke undersøgt konkret.

Ud over ovenstående kan det konstateres, at der i nogle tilfælde har været voldsomme udsving i de samlede udgifter, f.eks. som følge af byggeregnskaber, der har overskredet bevillingsrammen, og deraf følgende manglende godkendelse af byggeregnskaber. Denne problemstilling må også forventes fremadrettet at kunne give anledning til udsving.

Afslutningsvist kan det konstateres, at når det gælder de årlige hensættelser til planlagt og periodisk vedligehold, så forventer institutionerne at de vil udvikle sig mere stabilt i fremtiden, end de har gjort i de foregående regnskabsperioder. Endvidere må det med de nuværende vedligeholdelsesplaner forventes, at der henover perioden opbygges akkumulerede hensættelser til vedligehold. Således er der ikke noget der indikerer, at tidligere tiders udsving i hensættelsernes størrelse vil fortsætte i årene fremover. Grundlaget for de udarbejdede vedligeholdelsesbudgetter forekommer dog varierende, og ser man dette i sammenhæng med de af kommunen konstaterede vedligeholdelsesproblemer, jf. afsnit 4.2., så kan fortsat være en risiko for pludselige stigninger. En nærmere afdækning og minimering af denne risiko skal ses i sammenhæng med tilrettelæggelsen af kommunens tilsyn, jf. kapitel 4.

2.3. Kommunens muligheder for at påvirke huslejeniveauet

Som led i afdækningen af ældreboliginstitutionernes økonomi vurderes kommunens muligheder for indflydelse på huslejudviklingen, herunder mulighederne for at sikre en jævn stigningstakt.

Helt overordnet er kommunens muligheder for indflydelse på huslejeniveauet reguleret af bestemmelser i almenboliglovgivningen. De væsentligste faktorer for kommunens muligheder for indflydelse vurderes at være relateret til beboerdemokratiet, ældreboliginstitutionernes ejerforhold og kommunens tilsynsforpligtelse, herunder retten (og pligten) til at gribe ind ved kritisable forhold. Disse faktorerets betydning er kort beskrevet nedenfor.

Efterfølgende beskrives kommunens mulighed for at påvirke huslejeudviklingen gennem rådgivning.

Beboerdemokratiet²

Ifølge bestemmelserne i almenboligloven er det som udgangspunkt beboerne i den enkelte boligafdeling samt boligorganisationens bestyrelse, der skal godkende driftsbudgettet og dermed huslejeniveauet for den enkelte boligafdeling (ældreboliginstitution). Kommunen vil således normalt ikke være involveret i fastlæggelsen af denne, medmindre der er tale om kommunale almene ældreboliger.

Ovenstående indebærer, at beboernes ønsker vedr. huslejeudviklingen vil kunne have stor betydning for denne. Beboerne kan eksempelvis beslutte at begrænse huslejeudviklingen ved at begrænse henlæggelserne til et ikke bæredygtigt niveau. Dette indebærer, at beboerne skubber en større huslejestigning foran sig og dermed vil opleve en ustabil huslejeudvikling set over en længere periode.

Ejerforhold³

Som indikeret har ejerforholdene omkring de enkelte ældreboliger betydning for kommunens mulighed for at påvirke huslejeniveauet. Mens kommunen ikke er direkte involveret i beslutningsprocessen i forbindelse med almene ældreboliger, der er ejet af almene boligorganisationer og selvejende institutioner, har kommunen afgørende indflydelse i de kommunale almene ældreboliger. Det skyldes, at kommunen udgør den øverste myndighed i de kommunale almene ældreboliger. Dermed skal kommunen være med til at godkende driftsbudgetterne for disse ældreboliger, idet kommunen som øverste myndighed er ansvarlig for, at ældreboligerne drives økonomisk og vedligeholdelsesmæssigt forsvarligt samt i beboernes interesse. Det skal påpeges, at budgetterne også skal godkendes af beboerne i den enkelte boligafdeling.

Kommunens tilsynsforpligtelse⁴

Ifølge almenboliglovgivningen har kommunen pligt til at føre tilsyn med ældreboliger, der ejes af almene boligorganisationer og selvejende institutioner. Formålet med tilsynet er at sikre, at almenboliglovgivningen overholdes, herunder at boligerne drives økonomisk forsvarligt.

Tilsynet giver kommunen en unik mulighed for at følge med i udviklingen i ældreboliginstitutionernes økonomi, herunder i husleje-

² For uddybende beskrivelse af beboerdemokratiet, se kapitlet herom.

³ For en nærmere beskrivelse af ejerforholdene, se kapitlet om beboerdemokrati eller tilsyn.

⁴ For nærmere beskrivelse af det kommunale tilsyn, se kapitlet herom.

udviklingen. Det skyldes, at boligorganisationerne årligt skal indsende regnskaber for alle boligafdelinger. Kommunen har derigennem mulighed for at følge huslejeudviklingen, herunder kontrollere om princippet vedr. balanceleje overholdes.

Hvis kommunen vurderer, at driften af en boligafdeling er i strid med lovgivningen, herunder at den økonomiske udvikling i en boligorganisation ikke er forsvarlig, har kommunen forskellige muligheder for at gribe ind. Mulighederne strækker sig fra dialog og henstillinger til påbud og indsættelse af en midlertidig administrator. Kommunen kan som udgangspunkt anvende de reaktionsmuligheder, som den finder nødvendige. Eksempelvis kan kommunen påbyde en huslejestigning eller huslejedgang, såfremt det skønnes nødvendigt. Disse muligheder anvendes dog typisk kun i meget alvorlige tilfælde.

I relation til kommunens tilsynsforpligtelse skal det nævnes, at kommunen skal godkende huslejestigninger i relation til moderniseringer mv., såfremt disse overstiger 1 pct. i et regnskabsår.

Påvirkning gennem rådgivning

Ud over ovenstående muligheder kan kommunen søge at påvirke huslejeudviklingen gennem rådgivning og sparring med boligorganisationerne. Dette ville fx kunne ske i tilsynsmyndighedens regi, idet der i lovgivningen lægges op til, at denne fungerer som sparingspartner såvel som kontrollant.

Rådgivningen kan fx tilrettelægges i form af møder med boligorganisationerne, hvor der vejledes om mulighederne for at sikre en stabil huslejeudvikling. Herudover kan rådgivningen foregå i forbindelse med det økonomiske tilsyn ved at kommunen kommenterer på huslejeudviklingen som led i tilbagemeldingen til boligorganisationen. Endelig kan man forestille sig, at kommunen udarbejder informationsmateriale omkring kommunens syn på sunde principper for huslejeudvikling. Dette kan dels være målrettet beboerne i de almene ældreboliger, dels boligorganisationerne.

2.4. God praksis

Et af Københavns Kommunes ønsker med undersøgelsen har været, på baggrund af indsamlet regnskabsmateriale m.v., at få en beskrivelse af, hvorledes der kan opnås en stabil huslejeudvikling.

Stabil huslejeudvikling

Som det fremgår af forrige afsnit, har kommunen forskellige muligheder for at påvirke huslejeudviklingen i relation til ældreboliginstitutioner, der er ejet af almene boligorganisationer/selvejende institutioner og kommunen selv. Som følge heraf er anbefalingerne

vedr. sikring af en stabil huslejudvikling opdelt i forhold til ejerforhold.

Ældreboliger der er ejet af almenboligorganisationer og selvejende institutioner

For boligorganisationerne og de selvejende institutioner gælder, at disse har selvstændige ledelser. Så længe ældreboliginstitutionerne drives i overensstemmelse med lovgivningen, har kommunen således ingen direkte indflydelse på huslejudvikling mv.

Kommunens muligheder består således i, via et aktivt, hurtigt og opfølgende tilsyn at sikre, at der er den fornødne kvalitet i budgetter og regnskaber, at revisors bemærkninger følges til dørs, og at der løbende foreligger opdaterede og realistiske vedligeholdelsesplaner for de almene og selvejende ældreboliger. Intet af dette vil i sig selv have indflydelse på huslejudviklingen, men vil kunne fungere som hjælp til selvhjælp for boligorganisationerne til i tide at opdag og håndtere problemstillinger af økonomisk karakter, herunder evt. afvigelser fra balancelejeprincippet.

Kommunale almene ældreboliger

For så vidt angår kommunens egne ældreboliger, drives disse af kommunen selv, og kommunalbestyrelsen har således direkte indflydelse på disses huslejudvikling.

I relation hertil kan balancelejeprincippet være et godt styringsredskab, idet balancelejen er en omkostningsbaseret husleje (beregning). Det indebærer blandt andet, at en stabil, kontrolleret og langsigtet styring af de elementer, der indgår i balancelejen, vil føre til en tilsvarende kontrolleret udvikling af balancelejen (huslejen).

Kommunen er m.a.o. i stand til at sikre en stabil udvikling ved at styre omkostningselementerne i forhold til kommunens egne ældreboliger ved at følge principperne i almenboligloven. Det er i forbindelse hermed væsentligt, at kommunen løbende udarbejder retvisende budgetter, således at den til enhver tid opkrævede husleje også svarer til de aktuelle omkostninger.

Det er således ikke nok at pristalsregulere det tidligere opkrævede huslejeniveau, da dette ikke automatisk medfører, at den aktuelle leje er i overensstemmelse med de aktuelle omkostninger. En automatisk prisfremskrivning indebærer en risiko for, at lejen enten er for høj i forhold til det tilladte niveau (balancelejen) eller så lav i forhold til de aktuelle omkostninger, at en pludselig væsentlig huslejestigning vil være påkrævet.

Herudover kan det anbefales, at der fastlægges et sådant detaljeringsniveau for de årligt udarbejdede budgetter, at de kan anvendes

som operationelt styringsgrundlag i hverdagen. I tilknytning hertil fastlægges procedurer for udarbejdelse af månedlige budgetopfølgninger med tilhørende afvigelsesforklaringer og forslag til finansiering inden for den enkelte ældreboligheds ramme.

3. Beboerdemokrati

3.1. Resume

Opgavekommissorium

I forbindelse med afdækningen af beboerdemokrati har det været Deloitte's opgave at beskrive lovgivningen vedr. beboerdemokrati samt at beskrive praksis i forhold til beboerdemokrati på ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven. Praksisafdækningen skal kortlægge, hvordan og hvornår beboerne orienteres, inddrages og/eller høres, samt på hvilke områder de har indflydelse.

Lovgrundlag vedr. beboerdemokrati

Beboerdemokratiet er en lovfæstet rettighed for beboere i almene boliger, herunder ældreboliginstitutioner. Denne ret omfatter som udgangspunkt alle beslutningsniveauer i boligorganisation og boligafdelinger. Det gælder dog ikke for almene ældreboliger ejet af kommunen. Her har beboerne kun indflydelse på afdelingsniveau.

Almene boliger er organiseret i boligafdelinger. I relation til denne analyse udgør hver ældreboliginstitution en selvstændig boligafdeling. Disse kan være ejet af enten en almen boligorganisation, en selvejende institution eller af kommunen. Uanset ejerforholdet findes der to beslutningsniveauer, som her kaldes øverste myndighedsniveau og afdelingsniveau.

Alt efter beslutningsniveau kan beboerne gøre deres indflydelse gældende enten indirekte gennem en valgt beboerrepræsentant eller direkte ved afgivelse af stemmer. Beboernes mulighed for indflydelse er størst på afdelingsniveau, hvor de som udgangspunkt kan være med til at træffe alle væsentlige beslutninger i forhold til den løbende drift af afdelingen. De har således mulighed for indflydelse på budget, regnskab, igangsættelse af aktiviteter, huslejeændringer, husorden o.l.

Lovgivningen beskriver en række krav til de formelle rammer omkring beboerdemokrati, herunder minimumskrav til mødeaktivitet. På afdelingsniveau skal der som minimum holdes ét ordinært afdelingsmøde om året, hvor blandt andet budget og regnskab skal forelægges til godkendelse. Såfremt beboerne ikke selv tager initiativ til afholdelse af dette møde, har ejeren af boligafdelingen pligt til at sikre, at mødet arrangeres. Andre krav vedrører sammensætning af afdelingsbestyrelser, kompetencefordeling mv.

Beboerdemokrati i praksis

Undersøgelsen af beboerdemokrati har omfattet følgende fokusområder: Formelle rammer, beboernes interesse, information til beboerne og betydning af beboerdemokratiet.

Undersøgelsen har vist, at de lovgivningsmæssige rammer ikke efterleves fuldt ud i praksis. De obligatoriske afdelingsmøder afholdes for eksempel ikke i alle boligafdelinger. Ligeledes opfylder sammensætningen af afdelingsbestyrelserne ikke lovkravene. Herudover har undersøgelsen afdækket, at der ud fra det oplyste ikke er udarbejdet forretningsorden eller lignende for de kommunale almene ældreboliger.

Analysen viser, at beboernes interesse for beboerdemokrati generelt er begrænset. Den typiske årsag vurderes at være manglende overskud som følge af beboernes begrænsede fysiske og mentale ressourcer. På enkelte ældreboliginstitutioner opleves en solid opbakning til beboerdemokratiet. Lederne på disse ældreboliginstitutioner vurderer, at en væsentlig årsag hertil er, at beboerne oplever, at de reelt har medindflydelse, og at der bliver lyttet til dem. På baggrund af datagrundlaget er det dog ikke muligt at vurdere, om disse ældreboliginstitutioner på dette punkt adskiller fra de øvrige ældreboliger, der indgår i analysen.

Informationen til beboerne om beboerdemokrati består af indkaldelser til afdelingsmøder og pjecer fra administrator samt vejledning fra personalet på ældreboliginstitutionen som led i indflytningssamtalen. Herudover minder personalet typisk beboerne om forestående afdelingsmøder. De fleste ledere på ældreboliginstitutionerne vurderer informationsniveauet som tilfredsstillende.

Hovedparten af lederne giver endvidere udtryk for, at beboernes ret til indflydelse på egne boligforhold er af stor principiel betydning. Beboerdemokratiet ses således som udtryk for respekt for de ældres ret til indflydelse på eget liv og opleves som væsentlig for livskvaliteten.

På halvdelen af de tolv ældreboliginstitutioner har beboerdemokratiet endvidere resulteret i ønskede forbedringer af boligafdelingen. Beboerne har således udnyttet deres muligheder for indflydelse i forhold til vedligeholdelse, fællesaktiviteter og beslutninger om huslejeniveau.

God praksis

Afdækningen af lovgrundlaget og undersøgelsen af beboerdemokrati i praksis har skabt grundlag for at vurdere god praksis vedr. beboerdemokrati. Kort sagt indebærer god praksis omkring beboerdemokrati som minimum, at kravene i lovgivningen er overholdt. Ligeledes bør det sikres, at informationen om beboerdemokrati er

tilpasset beboernes behov for bl.a. læsevenlighed og målrettet information. Herudover vil det være god praksis, at ledelsen støtter aktivt op om beboerdemokratiet, herunder skaber mulighed for at beboerdemokratiet med personalets hjælp integreres bedre i beboernes hverdag. Sidstnævnte kan dog være vanskeligt at implementere, bl.a. som følge af de mange andre opgaver og initiativer, der påhviler personalet. Forvaltningen bør overveje at støtte op om lederne med en vejledning vedr. ideer og forventninger til deres indsats i forhold til beboerdemokrati.

Ud over ovenstående forslag bør det overvejes, om beboerdemokratiet kan styrkes ved, at pårørende eller andre får mulighed for at repræsentere beboerne og deres interesser på afdelingsniveau. Baggrunden herfor er, at mange beboere er ved for dårligt helbred til selv at kunne deltage aktivt. Forslag af denne type er nævnt i 'Analyse af plejeboligernes driftsmæssige forhold', som er udarbejdet i Sundhedsforvaltningens regi. En eventuel implementering af denne type forslag vil kræve dispensation fra gældende lovgivning, idet andre ikke for nuværende kan repræsentere beboerne på afdelingsniveau.

3.2. Lovgrundlag vedr. beboerdemokrati

Formålet med beboerdemokrati er at give beboerne mulighed for indflydelse på deres boligforhold. At have mulighed for at deltage i beboerdemokratiet er en lovfæstet ret for alle lejere af almene boliger. Denne ret omfatter således også beboere på ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven.

I det følgende beskrives lovgrundlaget for beboerdemokrati. Beskrivelsen omfatter:

- Beskrivelse af hvilke love mv., der fastsætter rammerne for beboerdemokrati
- Beskrivelse af de formelle rammer, som der er opstillet i lovgivningen for de forskellige beslutningsdygtige organer, der har relevans for beboerdemokrati.
- Beskrivelse af opbygningen af boligorganisationer mv. Forståelse heraf er relevant i forhold til at få overblik over lovgrundlaget.

Gennemgang af lovgrundlaget

Reglerne vedrørende beboerdemokrati er beskrevet i lovgivningen vedr. almene boliger⁵:

- Lov om almene boliger (LBK nr. 106 af 21/02/2005)
- Bekendtgørelse om drift af almene boliger (BEK 627 af 23/06/2005)
- Vejledning om drift af almene boliger (VEJ nr. 4130 af 27/12/1996)
- Diverse bekendtgørelser om normalvedtægter for boligorganisationer og selvejende institutioner (hhv. BEK nr. 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844 af 20/09/1996).

Lovgivningen beskriver rammerne for udmøntningen af beboerdemokratiet. Herunder fastlægges bl.a. krav og retningslinjer for den overordnede organisering af beboerdemokratiet, afgrænsningen af beboernes indflydelse, og hvem der er ansvarlig for at etablere rammerne for beboerdemokratiet.

De specifikke regler for beboerdemokrati afhænger i et begrænset omfang af, hvorvidt den enkelte ældreboliginstitution er ejet af en boligorganisation, en selvejende institution eller er kommunalt ejet.

Ud over lovgivningen reguleres beboerdemokratiet også af den enkelte boligorganisations/selvejende institutions vedtægter samt forretningsordener for de enkelte boligafdelinger. For kommunalt ejet almene ældreboliger skal der ikke udarbejdes vedtægter. I stedet kan der formuleres en forretningsorden eller lignende, som konkretiserer rammerne for bl.a. beboerdemokratiet.

Det er op til den enkelte boligorganisation at udforme indholdet i dens vedtægter. Dog må vedtægterne ikke fravige de bestemmelser, som er fastsat i eller i medfør af almenboligloven. I forhold til beboerdemokrati indeholder loven og normalvedtægterne bl.a. en række minimumskrav omkring beboernes ret til indflydelse, som den enkelte boligorganisations vedtægter ikke må begrænse. Derimod må vedtægterne for den enkelte boligorganisation gerne udvide beboernes muligheder for indflydelse.

I henhold til lovgivningen og normalvedtægterne skal boligorganisationens vedtægter forholde sig til følgende med relevans for beboerdemokratiet:

⁵ Af opgavekommissoriet fremgår det, at afdækningen af lovgrundlaget ligeledes skal omfatte Lejeloven. Lejeloven gælder imidlertid ikke for boliger, der er omfattet af Almenboligloven. Som følge heraf er lejeloven ikke inddraget yderligere i gennemgangen af lovgrundlaget.

- Sammensætningen af de beslutningsdygtige organer på hhv. boligorganisations- og boligafdelingsniveau (repræsentantskab, organisationsbestyrelse, afdelingsmøde og afdelingsbestyrelse), herunder hvordan beboerne indgår i disse.
- De beslutningsdygtige organers kompetence, opgaver og mødeaktivitet.

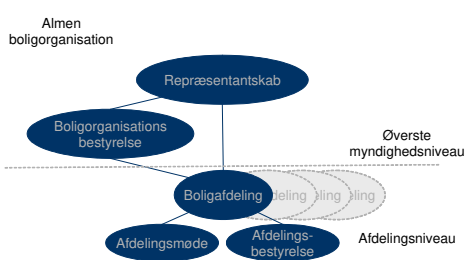
Opbygning af almene boligorganisationer mv.

Organiseringen omkring almene ældreboliger er relativ kompleks. Det skyldes dels, at der kan være tale om forskellige ejerforhold, dels at den enkelte boligorganisation mv. er opbygget i flere niveauer. For at kunne få overblik over lovgivningen er det relevant at have indblik i, hvordan boligorganisationer mv. er organiseret.

Opbygningen af almene boligorganisationer mv. afhænger af ejerforholdene. Som udgangspunkt er der tre muligheder. Boligerne kan således være ejet af:

- En almen boligorganisation
- En selvejende institution
- Kommunen

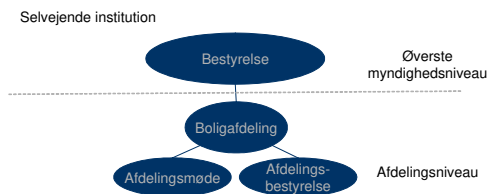
Opbygningen for hver af disse typer almene boliger er illustreret i nedenstående figurer. Generelt er alle tre typer opdelt i to niveauer, som her kaldes øverste myndighedsniveau og afdelingsniveau. Nedenfor gives en overordnet beskrivelse af sammenhængen mellem de to niveauer samt de beslutningsdygtige organer. Denne beskrivelse uddybes i forhold til beslutningskompetence mv. i et senere afsnit.



Almene boligorganisationer

I almene boligorganisationer består øverste myndighedsniveau af et repræsentantskab og af boligorganisationens bestyrelse. Repræsentantskabet består som udgangspunkt af mindst en repræsentant fra hver boligafdeling samt af boligorganisationens bestyrelse. Repræsentantskabet er den øverste myndighed i boligorganisationen og træffer alle overordnede beslutninger for denne. Repræsentantskabet vælger boligorganisationens bestyrelse. Mindst halvdelen af medlemmerne skal være beboere i boligorganisationens boligafdelinger.

I almene boligorganisationer er der typisk flere boligafdelinger, hvor hver boligafdeling udgør en selvstændig økonomisk enhed. En boligafdeling består typisk af en række boliger samt tilknyttede fællesarealer. I relation til denne analyse udgør hvert ældreboliginstitution en selvstændig boligafdeling. Beboerne i de enkelte boligafdelinger har mulighed for at påvirke boligafdelingens drift i forbindelse med afdelingsmøder og igennem afdelingsbestyrelsen.

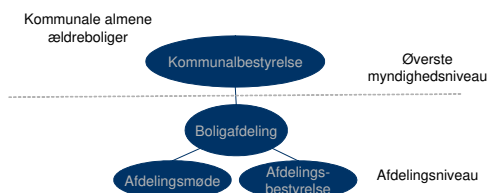


Selvejende institutioner

I selvejende institutioner består øverste myndighedsniveau af en bestyrelse. Som udgangspunkt skal mindst halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne være beboere i institutionens boligafdeling. Beboerrepræsentanterne vælges på boligafdelingens afdelingsmøde.

Hvis den selvejende institution udelukkende består af ældreboliger med svage og plejekrævende beboere, kan kommunalbestyrelsen vælge at udpege beboerrepræsentanterne. Beboerrepræsentanterne skal findes blandt beboere, pårørende og andre, som vil kunne varetage beboernes interesser.

Der kan kun være én boligafdeling i selvejende institutioner. Beboerne i denne har samme muligheder for indflydelse via afdelingsmøder og afdelingsbestyrelse som i almene boligorganisationer.



Kommunale almene ældreboliger

I kommunale almene ældreboliger udgør kommunalbestyrelsen det øverste myndighedsniveau. Beboerne har dermed ikke samme muligheder for at udøve indflydelse på øverste myndighedsniveau. I relation til den enkelte boligafdeling har kommunalbestyrelsen samme kompetence som øverste myndighedsniveau i almene boligorganisationer og selvejende institutioner.

På afdelingsniveau har beboerne i kommunale almene ældreboliger samme muligheder for indflydelse via afdelingsmøder og afdelingsbestyrelse som i almene boligorganisationer og selvejende institutioner.

Formelle rammer for beslutningsdygtige organer

I det følgende beskrives de lovmæssige rammer for de forskellige beslutningsdygtige organer, herunder krav vedr. sammensætning og kompetencer. Beskrivelsen tager udgangspunkt i de beslutningsdygtige organer, som findes i almene boligorganisationer. Herefter beskrives eventuelle afvigelser for hhv. selvejende institutioner og kommunale almene ældreboliger. Hvis der ikke gøres særskilte bemærkninger om forskelle gælder de samme krav.

Gennemgangen indledes med de beslutningsdygtige organer på øverste myndighedsniveau (repræsentantskab og boligorganisationens bestyrelse) og fortsætter på afdelingsniveau (afdelingsmøde og afdelingsbestyrelse).

Repræsentantskab

Repræsentantskabet udgør øverste myndighed i boligorganisationen. Repræsentantskabet skal ifølge almenboligloven bestå af boligorganisationens bestyrelse og mindst en repræsentant fra hver

boligafdeling. Repræsentanterne fra de enkelte boligafdelinger vælges på afdelingsmøder eller af afdelingsbestyrelser i de enkelte boligafdelinger.

I lovgivningen og normalvedtægterne lægges der op til, at repræsentantskabet mødes til et årligt ordinært repræsentantskabsmøde. Herudover kan der gennemføres ekstraordinære repræsentantskabsmøder, hvis repræsentantskabet beslutter det, eller bestyrelsen for boligorganisationen finder anledning hertil.

Repræsentantskabets kompetence omfatter de overordnede beslutninger omkring varetagelse af den daglige drift. Repræsentantskabet træffer ifølge lovgrundlaget således beslutning om følgende:

- Om boligorganisationen helt eller delvist skal administreres af en forretningsfører eller tilsvarende
- Administrations- og byggepolitik
- Valg af revisor
- Godkendelse af årsregnskab og beretning for boligorganisationen
- Godkendelse af boligafdelingernes årsregnskaber
- Ændring af vedtægterne
- Godkendelse af vedtægterne
- Valg af indvendig vedligeholdelsesordning
- Fælles afdelingsmøder eller afdelingsbestyrelser for flere afdelinger
- Sammenlægning af afdelinger i samme kommune
- Væsentlig forandring af boligorganisationen eller boligafdelingernes ejendomme
- Erhvervelse og salg af boligorganisationens eller boligafdelingernes ejendomme
- Grundkøb i boligorganisationen eller boligafdelingerne
- Iværksættelse af nyt byggeri i boligorganisationen eller boligafdelingerne
- Frikøb af tinglyst tilbagekøbsklausul, der påhviler en afdeling, der er oprettet før 1. juli 2000
- Pantsætning i boligorganisationen eller boligafdelingernes ejendomme
- Nedlæggelse eller salg af en boligafdeling
- Opløsning af boligorganisationen

Repræsentantskabet kan vælge at uddelegere en række af sine kompetenceområder til boligorganisationens bestyrelse. Det drejer sig om: Valg af indvendig vedligeholdelsesordning, erhvervelse og salg af afdelingernes ejendomme, væsentlige forandringer i afdelingernes ejendomme, grundkøb og iværksættelse af nybyggeri i

afdelingerne. Repræsentantskabet kan til enhver tid beslutte, at en kompetence, der udøves af bestyrelsen, fremover i stedet skal udøves af repræsentantskabet.

Boligorganisationens bestyrelse

Repræsentantskabet vælger boligorganisationens bestyrelse, som er ansvarlig for den daglige drift af boligorganisationen og dens afdelinger, herunder driften tilrettelægges, ledes og udøves forsvarligt og i overensstemmelse med lovgivningen. Endvidere skal bestyrelsen påse, at driften sker efter rationelle metoder, og at forvaltningsudgifterne er holdt på lavest mulige niveau.

Det er bestyrelsen, der har det overordnede juridiske og økonomiske ansvar for boligorganisationens og de enkelte afdelingers dispositioner. Det er bestyrelsens eget ansvar at sikre, at bestyrelsesmedlemmerne er bekendt med det relevante lovgrundlag.

Bestyrelsens konkrete opgaver omfatter bl.a. budgetlægning, regnskabsaflæggelse, lejefastsættelse og udlejning. Ligeledes skal bestyrelsen stå for den praktiske gennemførelse af boligorganisationens administrations- og byggepolitik. I forbindelse hermed skal bestyrelsen sikre, at beboernes interesser varetages bedst muligt.

Bestyrelsen kan vælge at ansætte en forretningsfører, som står for den daglige ledelse af boligorganisationen. I givet fald skal aftalen med forretningsføreren være skriftlig og offentligt tilgængelig. Ansættes en forretningsfører har bestyrelsen pligt til at holde sig opdateret omkring de oplysninger, der er nødvendige for bestyrelsens virke. Det er altid boligorganisationens bestyrelse, der træffer aftaler udadtil på boligorganisationens og de enkelte afdelingers vegne.

Boligorganisationens bestyrelse skal bestå af mindst tre medlemmer, hvoraf flertallet skal være valgt af repræsentantskabet. Mindst halvdelen af medlemmerne skal være beboere i boligorganisationen. Såfremt boligorganisationen udelukkende består af ældreboliger med svage og plejekrævende beboere, kan kommunalbestyrelsen beslutte at udpege beboerrepræsentanterne. Disse skal findes blandt beboere, pårørende og andre, som vil kunne varetage beboernes interesser.

Afvigelser for selvejende institutioner og kommunale almene ældreboliger

I selvejende institutioner er kompetencer og opgaver på øverste myndighedsniveau samlet hos institutionens bestyrelse. Denne bestyrelse har samme kompetencer som øverste myndighedsniveau i en almen boligorganisation. Beboerne i den selvejende institution kan udøve medindflydelse via beboerrepræsentanterne i bestyrelsen.

I forbindelse med kommunale almene ældreboliginstitutioner har kommunalbestyrelsen ansvaret for de kompetencer og opgaver, som i en almen boligorganisation er samlet på øverste myndighedsniveau. Det er således op til kommunalbestyrelsen at sikre, at disse opgaver varetages. Kommunalbestyrelsen kan vælge at delegeret et eller flere kompetenceområder til forvaltningen eller til en ekstern forretningsfører. I kommunale almene ældreboliginstitutioner har beboerne som tidligere nævnt ikke samme muligheder for indflydelse på øverste myndighedsniveau som i almene boligorganisationer.

Afdelingsniveau

Det er på afdelingsmødet og i afdelingsbestyrelsen, at beboerne primært kan få medindflydelse på forholdene i deres boligafdeling. Lovgivningen og normalvedtægterne fastlægger beboernes minimumskompetencer. Boligorganisationen kan herudover vælge at tildele beboerne yderligere beføjelser. Disse skal fremgå af boligorganisationens vedtægter.

Boligorganisationens bestyrelse kan generelt ikke træffe beslutninger på de områder, hvor kompetencen er henlagt til boligafdelingerne. Beboerne har således beslutningsretten, såfremt de afholder afdelingsmøder, og der er valgt en afdelingsbestyrelse. Bestyrelsen har dog pligt til at gribe ind, hvis boligafdelingen træffer beslutninger, der er i strid med gældende lovgivning.

Kommunale almene ældreboliger er ikke omfattet af normalvedtægterne. I disse boligafdelinger skal de nærmere regler vedr. afdelingsmøde og afdelingsbestyrelse fastsættes i en forretningsorden eller lignende. Beboere i kommunale almene ældreboliger har med nogle få undtagelser de samme rettigheder som beboere i ældreboliger ejet af almene boligorganisationer og selvejende institutioner. I det følgende sondres der kun mellem de tre ejerforhold, hvor der er forskelle.

Afdelingsmøde

Afdelingsmødet anvendes i lovgivningen som betegnelse for møder i almene boligafdelinger, hvortil alle beboere har adgang og stemmeret⁶.

Uanset ejerforhold skal der hvert år afholdes mindst et ordinært obligatorisk afdelingsmøde (budgetmøde). Mødet skal afholdes senest tre måneder inden regnskabsårets start. På dette møde skal budgettet forelægges og beboerne skal godkende dette. Formålet

⁶ Ud over beboere har boligorganisationens bestyrelse ret til at deltage – dog uden stemmeret. Endvidere kan hhv. bestyrelse og afdelingsbestyrelse invitere andre til at deltage i mødet.

med fremlæggelse og godkendelse af budgettet er at sikre beboerne reel indflydelse på aktiviteterne i boligafdelingen allerede i planlægningsfasen.

Boligafdelingen kan udover budgetmødet vælge at afholde et såkaldt regnskabsmøde. Regnskabsmødet afholdes kun, hvis beboerne beslutter, at de vil have en særskilt fremlæggelse af årsregnskabet. Evt. afholdelse af regnskabsmøde skal ske senest fem måneder efter regnskabsårets afslutning. Hvis der ikke afholdes regnskabsmøde, forelægges regnskabet på budgetmødet. Endelig kan der indkaldes til ekstraordinære møder, såfremt der er behov herfor.

Det er afdelingsbestyrelsens opgave at indkalde til afdelingsmøder. Dette skal ske i overensstemmelse med det fastsatte varsel pr. brev til hver enkelt husstand. Budget (og eventuelt regnskab) skal fremsendes til beboerne senest en uge før mødet afholdes. For kommunale ældreboliger er der ikke fastsat krav til indkaldelsens form.

Hvis der ikke er oprettet en afdelingsbestyrelse, er det boligorganisationens bestyrelse, der er ansvarlig for indkaldelse til afdelingsmøder.

Som udgangspunkt har beboerne i forbindelse med afdelingsmødet kompetence til at træffe en række centrale beslutninger i forhold den løbende drift af boligafdelingen:

- Godkendelse af driftsbudget
- Godkendelse af arbejder og aktiviteter, inden disse igangsættes. Aktiviteterne kan omfatte vedligeholdelse o.l. samt aktiviteter, der har til formål at styrke det sociale liv og netværk i boligafdelingen. Dette kan også omfatte beslutning om, hvordan udgifter til vand, el mv. skal fordeles mellem beboerne
- Godkendelse af lejeforhøjelser
- Godkendelse af årsregnskab, såfremt afdelingsmødet har besluttet dette.
- Fastsættelse af husordenen
- Anvendelse af fælleslokaler
- Valg af afdelingsbestyrelse samt eventuelt valg af repræsentant(er) til boligorganisationens repræsentantskab eller den selvvejende institutions bestyrelse.
- Evt. udvidelse af positivliste vedr. beboernes ret til at udføre forbedringer

Beboerne kan i forbindelse med afdelingsmødet træffe beslutning om at uddelegere kompetence til mindre grupper af beboere i afdelingen. Det kan for eksempel dreje sig om beslutninger vedr. istandsættelse af opgange, anvendelse af fælleslokaler eller lignende.

Normalt træffes afgørelser i forbindelse med afdelingsmødet ved almindeligt simpelt flertal, hvor hver beboer (husstand) har 2 stemmer. I særlige tilfælde kan afgørelse træffes ved urafstemning. Dette kræver typisk, at 25 pct. af de fremmødte beboere rejser krav herom.

I henhold til lovgivningen kan beboerne rejse krav om urafstemning i følgende situationer:

- Godkendelse af driftsbudget
- Godkendelse af huslejestigninger (som følge af arbejder og aktiviteter), der overstiger 15 pct.
- Alle endelige afgørelser vedr. emner, der behandles på afdelingsmødet.

I visse situationer kræver beslutninger vedr. boligafdelingens drift ikke godkendelse fra afdelingsmødet. Afdelingsmødet skal således ikke godkende stigninger i driftsbudgettet som følge af øgede ejendomsskatter, øgede afgifter til vand, el mv. efter takster, som er fastsat eller godkendt af en offentlig myndighed. Endvidere kan boligorganisationens bestyrelse igangsætte vedligeholdelsesarbejder o.l. uden godkendelse på afdelingsmøder eller af afdelingsbestyrelse, hvis kommunalbestyrelsen har meddelt pålæg herom. Ligeledes kan kommunen som ejer af ældreboligerne gennemføre *påkrævede* arbejder og aktiviteter uden afdelingsmødets samtykke.

Afdelingsbestyrelse

Beboerne kan vælge at nedsætte en afdelingsbestyrelse. Oprettes en afdelingsbestyrelse, vælger beboerne samtlige medlemmer. Dette sker i forbindelse med et afdelingsmøde og afgøres ved simpelt flertal. Det er kun beboere i boligafdelingen, som kan vælges til afdelingsbestyrelsen. Bestyrelsen skal have et ulige antal medlemmer, dog mindst tre. De nærmere regler vedr. valg af afdelingsbestyrelse samt dennes virksomhed er fastsat i boligorganisationens vedtægter.

Er der ikke oprettet en afdelingsbestyrelse, varetages afdelingsbestyrelsens pligter af hhv. boligorganisationens bestyrelse, den selv-ejende institutions bestyrelse eller af kommunen.

Afdelingsbestyrelsens opgaver består i:

- At forhåndsgodkende budget og regnskab, inden disse forelægges afdelingsmødet
- At forelægge budget og regnskab for afdelingsmøde
- At forelægge rammer for arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmøde

- At sikre udmøntning af arbejder og aktiviteter i overensstemmelse med afdelingsmødets beslutninger herunder beslutte, hvilken rækkefølge aktiviteterne skal gennemføres i.
- At påse vedligeholdelsestilstand og at der er god orden i boligafdelingen.

Boligorganisationens bestyrelse har pligt til at yde afdelingsbestyrelsen den bistand, som er nødvendig, for at afdelingsbestyrelsen kan udføre sine pligter. Herudover har boligorganisationens bestyrelse pligt til at informere afdelingsbestyrelsen om ansættelser og afskedigelser af ejendomsfunktionærer.

Opsamling på lovgrundlag

Beboerdemokratiet er en lovfæstet rettighed for beboere i almene boligafdelinger - uanset ejerforholdene omkring disse. Med undtagelse af kommunale almene ældreboliger omfatter retten til beboerdemokrati både det øverste myndighedsniveau og afdelingsniveauet. I almene boligorganisationer og selvejende institutioner kan beboerne indirekte udøve indflydelse via en beboerrepræsentant.

Beboernes mulighed for indflydelse er størst på afdelingsniveau, hvor de som udgangspunkt kan være med til at træffe alle væsentlige beslutninger i forhold til den løbende drift af afdelingen. De har således mulighed for indflydelse på budget, regnskab, igangsættelse af aktiviteter, huslejeændringer, husorden mv.

Rammerne for beboerdemokrati på afdelingsniveau er hhv. afdelingsmøde og afdelingsbestyrelse. Aktivitetsniveauet omkring beboerdemokratiet afhænger i høj grad af beboernes egne ønsker her til. Som minimum skal der afholdes et årligt ordinært afdelingsmøde, hvor budget og evt. regnskab skal forelægges. Såfremt beboerne ikke selv tager initiativ til dette, er det boligorganisationens bestyrelses pligt at arrangere dette møde. Ejes boligafdelingen af en selvejende institution eller er den kommunalt ejet, er det hhv. bestyrelsen eller kommunalbestyrelsen, der har pligt til at sikre, at mødet arrangeres.

3.3. Beboerdemokrati i praksis

Som led i nærværende analyse er der gennemført en afdækning af, hvordan beboerdemokratiet fungerer i praksis. Afdækningen omfatter de tolv ældreboliginstitutioner i Københavns Kommune, som er drevet efter almenboligloven. Seks af disse ældreboliginstitutioner er ejet af boligorganisationer, fem er kommunalt ejede, og en ældreboliginstitution er ejet af en selvejende institution.

Undersøgelsen er baseret, dels på en spørgeskemaundersøgelse blandt lederne på samtlige tolv ældreboliginstitutioner (elleve ud af tolv har svaret), dels på uddybende interview med lederne af tre af ældreboliginstitutionerne.

Undersøgelsen af beboerdemokratiet i praksis har været fokuseret omkring følgende områder:

- Rammer for beboerdemokrati
- Interesse for beboerdemokrati
- Information til beboerne om beboerdemokrati
- Betydning af beboerdemokrati

Disse fokusområder giver mulighed for at vurdere, hvorvidt beboerdemokratiet fungerer i overensstemmelse med intentionerne i lovgivningen. Ligeledes giver fokusområderne indblik i baggrunden for de udfordringer, der kendetegner beboerdemokratiet. I det følgende præsenteres resultaterne for hvert fokusområde særskilt.

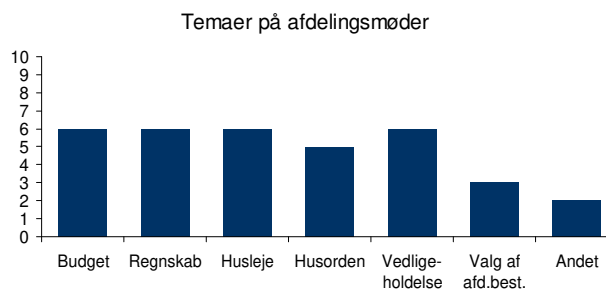
Rammer for beboerdemokrati

I forbindelse med analysen er det undersøgt, hvorvidt de formelle rammer for beboerdemokratiet er etableret og udnyttet i praksis. Det er således afdækket, om der afholdes afdelingsmøder, om der er oprettet afdelingsbestyrelse, samt hvilke forhold der drøftes og træffes beslutning om i disse fora. Herudover er det undersøgt, hvorvidt beboerne søger indflydelse på øverste myndighedsniveau gennem beboerrepræsentant, samt hvorvidt der findes forretningsorden eller tilsvarende for de kommunale almene ældreboliger.

Afdelingsmøder

Undersøgelsen viser, at der afholdes afdelingsmøder på syv ud af elleve ældreboliginstitutioner. På alle syv institutioner afholdes udelukkende det årlige ordinære, obligatoriske afdelingsmøde. To af de øvrige ældreboliginstitutioner holder andre former for beboermøder. På disse møder drøftes bl.a. forhold omkring kost og nyt fra bruger-pårørende råd, men ikke forhold, der er direkte relateret til administrationen af boligafdelingen. En ældreboliginstitution for svært demente har angivet af der i stedet for beboermøder holdes møder mellem boligorganisation og forstander samt orienteringsmøder for de pårørende, når det skønnes relevant.

På hovedparten af de ældreboliginstitutioner, som holder afdelingsmøder, gennemgås de fleste de kompetenceområder, som i lovgivningen er henlagt til de enkelte boligafdelinger, dvs. budget, regnskab, husleje, husorden og vedligeholdelse, jf. nedenstående figur.



Af figuren ses, at seks af ældreboliginstitutionerne gennemgår budget, årsregnskab, husleje og planer for vedligeholdelse på afdelingsmødet. Herudover behandles husordenen typisk også. Derimod er det kun tre af ældreboliginstitutionerne, som angiver, at valg af afdelingsbestyrelse drøftes.

På de øvrige ældreboliginstitutioner orienteres beboerne ud fra det oplyste ikke om budget, regnskab, husleje eller vedligeholdelse. Oplysning om disse forhold er væsentlige i forhold til at kunne udøve indflydelse på forholdene i boligafdelingen.

To ældreboliginstitutioner har under kategorien 'andet' angivet, at der også drøftes fælles aktiviteter som for eksempel ture eller arrangementer i ældreboliginstitutionens fællesrum. Endvidere har en tredje ældreboliginstitution angivet, at afdelingsmødet har delegeret kompetence vedr. beboerblad, fællesarrangementer og udsmykning til beboerudvalg.

Generelt vælger beboerne ikke repræsentanter til boligorganisationernes repræsentantskab/den selvejende institutions bestyrelse. Dette sker ifølge resultaterne af undersøgelsen kun på én af ældreboliginstitutionerne.

Samme ældreboliginstitution har som det eneste gennemført urafstemninger. Emnet herfor var budget og huslejestigninger.

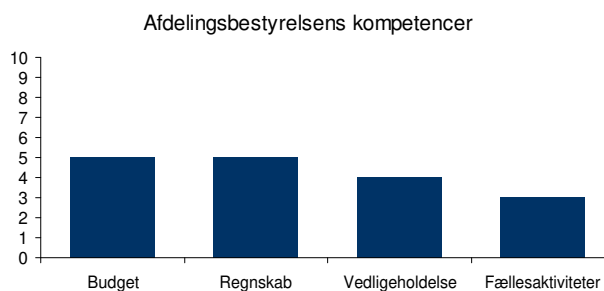
Endelig tyder undersøgelsens resultater på, at der ikke er udarbejdet forretningsorden eller tilsvarende for de kommunale ældreboliger. Dermed er rammerne omkring beboerdemokrati på disse ældreboliginstitutioner ikke beskrevet på samme detaljeringniveau som for de øvrige ældreboliginstitutioner.

Afdelingsbestyrelse

På fem af ældreboliginstitutionerne er der etableret en afdelingsbestyrelse. En af disse bestyrelser har kun ét medlem og lever dermed ikke op til lovgivningens krav om mindst tre medlemmer. Yderligere tre af bestyrelserne har et lige antal medlemmer, hvilket er i strid med kravet om et ulige antal bestyrelsesmedlemmer.

Herudover er der i tre af bestyrelserne medlemmer, som ikke er beboere på ældreboliginstitutionerne, hvilket bestyrelsesmedlemmerne ifølge lovgivningen skal være. De eksterne medlemmer er enten repræsentanter fra boligorganisationen eller pårørende (På en af ældreboliginstitutionerne udgøres afdelingsbestyrelsen således af bruger-pårørenderådet).

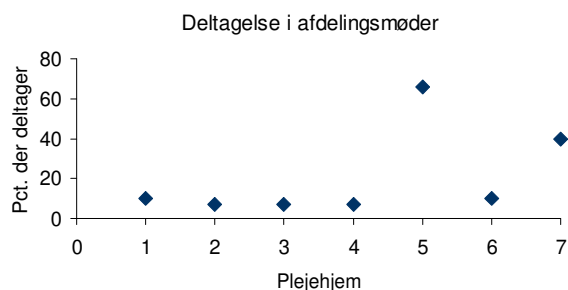
Ingen af de etablerede afdelingsbestyrelser lever således op til alle lovmæssige krav til sammensætning.



Undersøgelsen har endvidere afdækket afdelingsbestyrelsernes kompetencer. Det fremgår heraf, at kompetencerne som hovedregel vedrører godkendelse af driftsbudget, årsregnskab, vedligeholdelse og fællesaktiviteter, jf. nedenstående figur.

Interesse for beboerdemokrati

På tværs af ældreboliginstitutionerne er der store variationer i opbakningen til beboerdemokratiet, vurderet ud fra andelen af beboere, der kommer til afdelingsmøderne. De fleste steder er deltagelsen på afdelingsmøderne begrænset, mens det på enkelte ældreboliginstitutioner er hhv. 40 pct. og to tredjedele af beboerne, der deltager, jf. nedenstående figur.



Der er angivet forskellige begrundelser for den begrænsede interesse. Som den væsentligste årsag nævnes, at mange af beboerne har begrænsede fysiske og mentale ressourcer og derfor ikke magter at involvere sig.

Herudover nævnes det, at en del af de beboere, som i princippet har ressourcerne, ikke er interesserede i at deltage aktivt i beboerdemokratiet. De vil hellere bruge deres energi på de daglige aktiviteter på ældreboliginstitutionen og på deres pårørende.

I forbindelse med de uddybende interview er det undersøgt, om beboerne har større interesse i nogle af beboerdemokratiets kompetenceområder frem for andre. Svarene tyder på, at beboerne generelt viser større interesse for anvendelse af fællesrum samt arrangement af fællesaktiviteter end for budget og regnskab. På flere af de ældreboliginstitutioner, hvor fremmødet til afdelingsmøder er begrænset, deltager en stor del af beboerne således i fælles arrangementer som banko og busture. Ligeledes er der typisk stor interesse for interne beboerblade.

Som allerede nævnt skiller to af ældreboliginstitutionerne sig ud ved at have en markant højere opbakning omkring beboerdemokrati. Det er i den forbindelse undersøgt, om der gør sig særlige forhold gældende disse steder.

Umiddelbart vurderer lederne af de pågældende ældreboliginstitutioner, at beboerne som gruppe hverken er yngre eller friskere end på andre ældreboliginstitutioner. Derimod fremhæver begge ledere, at der lægges stor vægt på beboernes ret til at bestemme over eget liv, herunder at beboerne er vant til at blive lyttet til.

På den ene af ældreboliginstitutionerne er retten til selvbestemmelse bl.a. udmøntet i, at der kun sidder beboere i bruger-pårønderådet. Det har været et bevidst valg så vidt muligt at undgå at overdrage beslutningskompetence til pårørende. Herudover har ældreboliginstitutionen en stærk interesseorganisation i ryggen, som beboerne er vant til at kunne hente opbakning fra.

På den anden ældreboliginstitution arbejdes der ligeledes med beboernes ret til selvbestemmelse, herunder respekten for, at beboerne bor i egen bolig. Som følge heraf må personalet som udgangspunkt kun træde ind i boligerne, hvis beboerne har inviteret dem.

Endvidere gøres der meget ud af at lytte til beboerne. I den forbindelse fremhæves boligafdelingens ejendomsfunktionærer som aktive medspillere. De kommer således hyppigt på ældreboliginstitutionen og er gode til at lytte til beboernes ønsker samt opfylde disse, såfremt det er muligt i forhold til afdelingens driftsbudget og vedligeholdelsesplaner. Alternativt kan ønsker videreføres til næste budgetperiode.

Endelig har ældreboliginstitutionens personale fokus på at opfordre beboerne til at tage aktiv del i beboerdemokratiet (såvel som andre samfundsaktiviteter). Personalet taler således om beboerdemokrati og afdelingsmøder med beboerne og minder dem om, hvornår møderne afholdes.

Erfaringerne fra disse to ældreboliginstitutioner tyder på, at et vel-fungerende beboerdemokrati er afhængigt af, at beboerne oplever, at deres ret til selvbestemmelse og medindflydelse respekteres og bakkes op af omgivelserne. Det skal understreges, at datamaterialet ikke giver mulighed for at drage en entydig konklusion herom.

Information til beboerne om beboerdemokrati

Det er en væsentlig forudsætning for beboernes involvering i beboerdemokratiet, at de er informeret om beboerdemokrati og deres muligheder for indflydelse på egne boligforhold. I den forbindelse er det undersøgt, hvilken information beboerne får fra boligorganisation/administrator og personalet på ældreboliginstitutionen.

Information fra boligorganisation/administrator

På de fleste af ældreboliginstitutionerne er boligorganisationerne/ejendomsadministratorerne med til at informere om beboerdemokratiet. På de syv ældreboliginstitutioner, som afholder afdelingsmøder, er det således boligorganisationen/administratoren, der sørger for indkaldelse til møderne. Indkaldelsen sker pr. brev til hver lejer, som det er krævet i lovgivningen.

På otte af ældreboliginstitutionerne modtager beboerne endvidere skriftligt materiale om bl.a. beboerdemokrati i forbindelse med indflytningen. Pjecerne er udarbejdet af boligorganisationen/administrator. Materialet er ikke tilpasset i forhold til beboernes særlige behov. Skriften i materialet er for eksempel relativ lille, og en del af informationerne i materialet er formodentlig irrelevante for beboerne, fx regler om fremleje. Endvidere dækker materialet ikke informationsbehov, der særligt vedrører beboere på ældreboliginstitutioner (fx hvilke opgaver og aktiviteter, der hører til under boligafdelingen, og hvilke der er en del af hjælpen fra kommunen). Den nuværende profil kan medvirke til at materialet bliver uoverskueligt at sætte sig ind i for beboerne. Flere af ældreboliginstitutionerne vurderer da også, at beboerne ikke læser materialet.

Information fra personalet

Ud over informationen fra boligorganisationen/administrator informerer personalet på flere af ældreboliginstitutionerne også beboerne om beboerdemokratiet. Dette sker typisk i forbindelse med indflytningssamtalen. To steder informeres der endvidere om beboerdemokrati i nyhedsbreve.

I forbindelse med de uddybende interview har lederne på ældreboliginstitutionerne endvidere fortalt, at beboerne gerne mindes om forestående afdelingsmøder og spørges, om de har lyst til at deltage. Hvis beboerne giver udtryk for, at de ikke er interesserede, gøres der som hovedregel ikke yderligere.

Otte af lederne på ældreboliginstitutionerne har i forbindelse med denne undersøgelse taget stilling til kvaliteten af informationen om beboerdemokrati. Heraf er syv tilfredse med kvaliteten, mens en leder angiver, at informationen fra administrator er mangelfuld. Enkelte af lederne foreslår, at informationen i højere grad tilpasses de ældres behov, og at dialogen mellem personale og beboere om beboerdemokrati styrkes.

Betydning af beboerdemokrati

Som led i undersøgelsen er lederne på ældreboliginstitutionerne blevet spurgt, hvordan de vurderer betydningen af beboerdemokrati. Otte af lederne angiver i den forbindelse, at beboerdemokratiet er af stor principiel betydning. Det er således vigtigt, at beboerne oplever at have mulighed for indflydelse, uanset om de har overskud til at deltage aktivt. Retten til at deltage i beboerdemokratiet ses således som et udtryk for respekt for de ældres ret til indflydelse på deres eget liv.

Omkring beboerdemokratiets praktiske betydning er vurderingerne mere blandede. Tre af lederne anfører, at beboerdemokratiet ikke har haft nogen praktiske konsekvenser. Seks af lederne giver derimod eksempler på resultater af beboerdemokratiet. Disse omfatter:

- Nedsættelse af varslet husleje-forhøjelse
- Flere fællesarrangementer
- Istandsættelse af facade
- Beboeravis
- Udsmykning af gangarealerne
- Bedre bo- og arbejdsmiljø
- Øvrig vedligeholdelse

På halvdelen af ældreboliginstitutionerne har beboerne således udnyttet muligheden for at få indflydelse på aktiviteter i boligafdelingen og deres boligforhold generelt.

3.4. Sammenfatning og perspektivering

Undersøgelsen af beboerdemokrati i praksis har omfattet følgende fokusområder: De formelle rammer, beboernes interesse, informationen til beboerne og betydningen af beboerdemokratiet.

Rammer for beboerdemokrati

Undersøgelsen har vist, at de lovmæssige rammer ikke efterleves fuldt ud i praksis. Som minimum bør der i henhold til lovgivningen afholdes et årligt afdelingsmøde i alle afdelinger, hvor budget,

regnskab mv. behandles. Kun på syv ud af elleve ældreboliginstitutioner afholdes disse afdelingsmøder.

Der er i lovgivningen ikke noget krav om, at der skal oprettes en afdelingsbestyrelse. Hvis en sådan oprettes, er der dog krav om, at medlemmerne er beboere, at der mindst er tre medlemmer og at antallet af bestyrelsesmedlemmer er ulige. Ingen af de fem oprettede afdelingsbestyrelser opfylder alle disse kriterier på en gang. Der sidder således repræsentanter fra boligorganisationerne og pårørende i flere af afdelingsbestyrelserne.

Herudover har undersøgelsen vist, at beboerne generelt ikke søger indflydelse på øverste myndighedsniveau gennem valg af beboerrepræsentant. Ligeledes har undersøgelsen afdækket, at der ud fra det oplyste ikke er udarbejdet forretningsorden eller lignende for de kommunale almene ældreboliger.

Interesse for beboerdemokratiet

Hovedparten af lederne på ældreboliginstitutionerne angiver, at beboernes interesse for beboerdemokrati er begrænset. Dog er beboerne generelt mere interesserede i fællesaktiviteter end andre forhold omkring boligafdelingen.

Den typiske årsag til den begrænsede interesse vurderes at være manglende overskud som følge af begrænsede fysiske og mentale ressourcer. På enkelte ældreboliginstitutioner opleves en solid opbakning til beboerdemokratiet. Lederne på disse ældreboliginstitutioner vurderer, at en væsentlig årsag til den opbakningen er, at beboerne oplever, at de reelt har medindflydelse, og at der bliver lyttet til dem. På baggrund af datagrundlaget er det ikke muligt at vurdere, om disse ældreboliginstitutioner på dette punkt adskiller fra de øvrige institutioner i undersøgelsen.

Information om beboerdemokrati

Informationen om beboerdemokrati består af indkaldelser til afdelingsmøder, pjecer fra boligorganisationen eller administrator samt vejledning fra personalet på ældreboliginstitutionen som led i indflytningssamtalerne. Herudover minder personalet typisk beboerne om forestående afdelingsmøder.

Materialet fra boligorganisationerne/administratorerne er standardiseret materiale. Materialet synes således ikke at være tilpasset i forhold til beboernes særlige behov for læsevenlighed og overskuelighed. Dette kan gøre det uoverskueligt for beboerne at sætte sig ind i materialet.

De fleste ledere på ældreboliginstitutionerne er tilfredse med informationsniveauet. Enkelte peger på, at det kan forbedres ved

større tilpasning til målgruppen behov og ved at styrke dialogen om beboerdemokrati mellem personale og beboere.

Betydning af beboerdemokrati

Hovedparten af lederne på ældreboliginstitutionerne er enige om, at beboernes ret til indflydelse på egne boligforhold er af stor principiel betydning. Beboerdemokratiet ses som udtryk for respekt for de ældres ret til indflydelse på eget liv.

På halvdelen af ældreboliginstitutionerne har beboerne udnyttet deres muligheder for indflydelse i forhold til vedligeholdelse, fællesaktiviteter og beslutninger om huslejeniveau.

3.5. God praksis i forhold til beboerdemokrati

På baggrund af afdækningen af lovgrundlaget samt undersøgelsen af beboerdemokrati i praksis må det konkluderes, at beboerdemokratiet kun til dels fungerer efter hensigterne i lovgivningen. De formelle krav til rammerne for beboerdemokratiet efterleves ikke på alle ældreboliginstitutioner, og på de fleste af disse institutioner udnytter beboerne ikke - eller kun i begrænset omfang - deres muligheder for indflydelse. Den begrænsede opbakning omkring beboerdemokratiet forklares typisk med, at beboerne har få ressourcer til at kunne deltage aktivt. Denne mulighed kan ikke afvises på baggrund af datagrundlaget.

Dog er det interessant, at der på to af ældreboliginstitutionerne findes et velfungerende beboerdemokrati med stort fremmøde til afdelingsmøderne, afdelingsbestyrelser og mærkbare resultater. Som forklaring på det velfungerende beboerdemokrati har lederne på begge ældreboliginstitutioner peget på vigtigheden af at lytte til beboerne og respektere deres ret til indflydelse på eget liv. Begge steder er beboerne også blevet bakket op i deres interesse for beboerdemokratiet, hhv. af en tilknyttet interesseorganisation, personalet på ældreboliginstitutionen og ejendomsfunktionærerne i boligorganisationen. Endvidere fremhæver den ene af lederne vigtigheden af fokus fra ledelsens side.

Resultaterne af kortlægningen af beboerdemokratiet giver anledning til at definere følgende retningslinjer for god praksis:

- Kravene i lovgivningen skal efterleves
- Beboerne skal kende deres muligheder for indflydelse på deres boligforhold
- Beboerdemokratiet skal have opbakning fra ledelsens side.

Efterlevelse af kravene i lovgivningen

Efterlevelse af de formelle minimumskrav til rammerne for beboerdemokrati i lovgivningen vil kræve:

- At alle boligafdelinger afholder ordinære obligatoriske afdelingsmøder en gang om året
- At eventuelle afdelingsbestyrelser overholder kravene vedr. størrelse og sammensætning.

Afhængigt af ejerforhold er det hhv. boligorganisationens bestyrelse, den selvejende institutions bestyrelse eller kommunalbestyrelsens pligt at sikre, at disse krav er overholdt. I forhold til de ældreboliginstitutioner, der ikke er kommunalt ejede, er det relevant, at tilsynsenheden er opmærksom på, hvorvidt forpligtelser omkring beboerdemokratiet overholdes. Kommunen kan herudover understøtte efterlevelsen af kravene ved aktivt at vejlede og rådgive boligorganisationerne om deres forpligtelser i forhold til beboerdemokrati. I forhold til de kommunalt ejede almene ældreboliger bør kommunen stramme op på procedurerne for overholdelse af reglerne vedr. beboerdemokrati i forhold til boligafdelinger, hvor det er relevant. Beboerdemokrati bør således sættes på dagsordenen i forhold til den eksterne administrator af de kommunale almene ældreboliger.

Information om beboerdemokratiet

Hvis beboerne skal involvere sig i beboerdemokratiet, er det en forudsætning, at de kender deres muligheder for indflydelse. I forhold hertil har afdækningen af praksis peget på, at informationen omkring beboerdemokrati kan forbedres.

På nuværende tidspunkt informeres beboerne typisk via pjecer og eventuelt i forbindelse med indflytningssamtalen. Problemet hermed er, at pjecerne ikke er målrettet beboernes særlige behov for konkret information, læsevenlighed og overskuelighed, og at der ved indflytningssamtalerne også gives mange andre informationer.

På baggrund heraf vurderes det, at informationen om beboerdemokrati kan forbedres på flere områder. For det første kan den skriftlige information tilpasses de ældres behov for informationer. Det er Deloitte's erfaring fra andre projekter på ældreområdet:

- At den skriftlige information bør være formuleret i et læsevenligt sprog og følge en overskuelig opbygning
- Skriftstørrelsen ikke bør være for lille
- At teksten ikke bør være for teknisk kompliceret. For eksempel kan det være uoverskueligt for beboere i almene ældreboliger at sætte sig ind i en gennemgang af de enkelte poster på boligafde-

lingens budget og regnskab. En mindre detaljeret gennemgang vil passe bedre til de fleste beboeres behov.

- At teksten bør være relativt kort og derfor kun omfatte de mest relevante informationer.

For det andet vil det være god praksis, at det skriftlige materiale fortsat suppleres af en samtale om beboerdemokrati. En af fordelene herved er, at informationen i højere grad kan tilpasses den enkelte beboers behov. Samtalen om beboerdemokrati kan formodentlig med fordel ske på et andet tidspunkt end ved indflytningen. Årsagen hertil er, at beboeren i forbindelse hermed i forvejen skal forholde sig til mange informationer og nye indtryk. Dermed er der risiko for, at informationen om beboerdemokrati drukner blandt de øvrige meddelelser.

For de kommunale almene ældreboliger bør der udarbejde forretningsordener eller lignende, der konkretiserer forholdene omkring beboerdemokrati mv. Dette er en væsentlig forudsætning for, at beboerne kan kende deres beboerdemokratiske muligheder.

Ledelsesmæssig opbakning

Det er væsentligt, at ledelsen på den enkelte ældreboliginstitution bakker op om at give beboerdemokratiet opmærksomhed. Lederen kan bakke op om beboerdemokratiet på flere måder.

For det første kan lederen over for personalet synliggøre, hvordan hensigterne med beboerdemokrati stemmer overens med ældreboliginstitutionens øvrige værdigrundlag. Lederen kan i den forbindelse også tage en snak med personalet om, hvordan hensigterne med beboerdemokratiet kan indarbejdes i ældreboliginstitutionens hverdag. Som led heri kan lederen bakke op om, at der føres en kontinuerlig dialog med beboerne om beboerdemokratiet.

Herudover bør lederen sikre sig, at nye medarbejdere og beboere introduceres til beboerdemokratiet. I relation hertil er det vigtigt at overveje, hvornår og hvordan informationerne om beboerdemokratiet bedst formidles. I forhold til beboerne bør lederen endvidere forholde sig til, om de pårørende ligeledes bør informeres om beboerens rettigheder og evt. opfordres til at støtte aktivt op om beboerdemokratiet.

For at bakke op om lederens arbejde med beboerdemokratiet bør kommunen overveje at formidle lovkravene vedr. beboerdemokrati til lederne på de relevante ældreboliginstitutioner. En del af informationen bør vedrøre kommunens forventninger og ideer til, hvordan lederen griber denne rolle an. Dette ville være med til at sikre forankring af denne viden tæt på beboerne.

Alternative forslag til styrkelse af beboerdemokratiet

Ovenstående beskrivelse af god praksis forudsætter, at beboerne på ældreboliginstitutionen er ressourcestærke nok til at kunne deltage aktivt i beboerdemokratiet under de rigtige forudsætninger. På de fleste ældreboliginstitutioner vil der imidlertid altid være en stor andel af beboere, som ikke har de nødvendige ressourcer. Hvis hovedparten af beboerne er for svage til at deltage aktivt, må det forventes at blive vanskeligt at etablere et aktivt beboerdemokrati trods implementering af god praksis.

Som følge heraf kan det være relevant at overveje, om der er andre muligheder for udmøntningen af beboerdemokratiet. I relation hertil er det relevant at nævne, at Københavns Kommune i en analyse af driften af plejeboligerne i De gamles by foreslår, at der søges dispensation fra lovgivningen, så andre får mulighed for at repræsentere beboernes interesser.

Dette forslag er på linje med forslag fra flere ledere på ældreboliginstitutionerne, som ligeledes er inde på, at det kan være relevant at lade fx pårørende eller repræsentanter fra personalet varetage beboernes interesser. Der kan tænkes flere forskellige måder at lade pårørende og andre repræsentere beboerne på:

- Bruger-pårørenderåd fungerer som afdelingsbestyrelse. Fordele herved kan være en tættere kobling mellem aktiviteterne i boligafdelingen og aktiviteterne omkring plejen af beboerne.
- Pårørende får mulighed for at indgå i afdelingsbestyrelsen. Denne model giver mulighed for, at pårørende til svage beboere bedre kan repræsentere disses interesser.
- Personale fra ældreboliginstitutionen får mulighed for at indgå i afdelingsbestyrelsen. Argumentet herfor kan være, at personalet har stort kendskab til beboernes daglige behov samt fordele og ulemper ved boligerne. Denne viden kan udnyttes bedre, hvis repræsentanter for personalet får indflydelse i afdelingsbestyrelsen.
- Beboerne får mulighed for at give de pårørende fuldmagt til at stemme for sig i forbindelse med afdelingsmøderne. En fordel ved denne model er, at den i forhold til de øvrige forslag kræver en mere begrænset indsats fra de pårørendes side⁷. Endvidere vil den enkelte pårørende kun have stemmevægt svarende til en beboer.

⁷ Flere plejehjemsledere har angivet, at det kan være vanskeligt at finde pårørende, der er interesseret i at deltage i de mere formelle dele af plejehjemmene dagligdag.

Ovennævnte modeller vil alle kræve dispensation fra gældende lovgivning, idet andre ikke kan repræsentere beboerne på afdelingsniveau ifølge denne.

I forhold til øverste myndighedsniveau giver lovgivningen dog i særlige tilfælde mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan udpege beboerrepræsentanter til boligorganisationers bestyrelser. Forudsætningen herfor er, at boligorganisationerne udelukkende består af ældreboliger, og at beboerne er plejekrævende. Der synes således i lovgivningen at være en vis forståelse for, at der kan være situationer, hvor beboerne ikke har ressourcerne til at varetage egne interesser.

Denne forståelse genfindes også i vejledningen om kommunale og amtskommunale ældreboliger. I denne vejledning lægges der op til, at beboerne kan vælge kun at udøve indflydelse i forhold til visse dele af driften, mens andre kompetencer overgår til kommunen. For eksempel kan tænkes, at beboerne bevarer kompetencen vedr. udarbejdelse af husorden, anvendelse af fælleslokaler samt arrangering af fællesaktiviteter inden for en veldefineret budgetmæssig ramme. En sådan kompetencedeling ville stemme godt overens med praksisundersøgelsens afdækning af beboernes interesser.

4. Tilsyn

4.1. Resume

Opgavekommissorium

I forbindelse med analysen af tilsynsopgaven har Deloitte følgende opgaver:

- Beskrivelse af lovgrundlaget for tilsyn
- Beskrivelse af, hvordan tilsynet i forhold til henholdsvis almenboligloven og serviceloven varetages i Københavns Kommune
- Indhentning af erfaringer fra andre kommuner omkring varetagelsen af tilsynsopgaven.

På baggrund heraf skal der udarbejdes forslag til, hvordan tilsynsopgaven kan løses fremover.

Lovgrundlag vedrørende tilsyn

Der føres tre typer tilsyn med ældreboliger drevet efter almenboligloven: Tilsyn efter almenboligloven, tilsyn efter serviceloven og embedslægens tilsyn. I denne analyse afdækkes tilsyn efter almenboligloven og efter serviceloven.

Lovgrundlag efter almenboligloven

Tilsynet efter almenboligloven skal sikre, at boligorganisationerne lever op til deres ansvar vedrørende driften af de almene boliger, herunder at driften er forsvarlig og baseret på rationelle administrationsmetoder, samt at forvaltningsudgifterne holdes på lavest mulige niveau.

Tilsynsforpligtelsen er henholdsvis beskrevet i lov om almene boliger, lov om boliger for ældre og personer med handicap, bekendtgørelse om drift af almene boliger og vejledning om drift af almene boliger.

Tilsynet omfatter almene ældreboliger ejet af henholdsvis almene boligorganisationer og selvejende institutioner, men ikke kommunale almene ældreboliger. Kommunen fastsætter selv opfølgningen på driften af disse.

For almene ældreboliger inkluderer tilsynsaktiviteterne et organisatorisk tilsyn, tilsyn med den almindelige drift, et økonomisk tilsyn og tilsyn med vedligeholdelsesstandarder. Herudover yder tilsynsenheden rådgivning over for boligorganisationerne og følger op på henvendelser fra beboere m.v.

Det organisatoriske tilsyn og tilsynet med den almindelige drift vedrører godkendelse af konkrete anmodninger fra boligorganisati-

onerne. Det kan fx dreje sig om sammenlægning af afdelinger, vedtægtsændringer eller godkendelse af lejeforhøjelser som følge af moderniseringsarbejder. Disse tilsynsaktiviteter udføres på baggrund af konkrete henvendelser fra boligorganisationerne.

Det økonomiske tilsyn er baseret på en kritisk gennemgang af det godkendte og reviderede regnskab, som indsendes af boligorganisationerne hvert år. Ved gennemgangen af materialet bør det blandt andet undersøges, hvorvidt de formelle krav til regnskabsmaterialet er opfyldt, om der er balance mellem indtægter og udgifter i den enkelte afdeling, herunder om evt. underskud afvikles i overensstemmelse med lovgivningen, og om henlæggelserne er rimelige. Herudover bør det blandt andet undersøges, om kapitalforvaltningen er i overensstemmelse med lovgivningen.

Tilsynet med vedligeholdelsesstandarder skal sikre, at denne er forsvarlig. Der er ikke specifikke lovkrav til, hvordan opfølgningen herpå skal tilrettelægges.

I forbindelse med udførelsen af tilsynet har kommunen en række muligheder for at reagere på konklusionerne herfra. Som udgangspunkt kan kommunen anvende de henstillinger og pålæg, som kommunen vurderer, er nødvendige, herunder også indsætte en midlertidig forretningsfører. Der lægges dog op til, at kommunen i første omgang forsøger at løse eventuelle problemer gennem dialog.

Lovgrundlag efter serviceloven

Grundlaget for tilsynet er beskrevet i lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. samt vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Tilsynsforpligtelsen omfatter alle borgere, der modtager personlig pleje, praktisk hjælp samt hjælp til genoptræning efter sygdom, der ikke er forbundet med hospitalsindlæggelse.

Der skal føres tilsyn med, at borgerne modtager den hjælp, de har krav på ifølge kommunens afgørelse, samt med om hjælpen opfylder sit formål. Herudover skal der følges op på, om hjælpen leveres i overensstemmelse med kommunens kvalitetsstandarder og kravene i lovgivningen, og på om hjælpen leveres med tilstrækkelig faglig standard.

Der er særlige retningslinjer for tilsynet vedrørende beboerne i plejeboliger. Som led i dette tilsyn skal der foretages mindst et anmeldt og et uanmeldt tilsynsbesøg i ældreboliginstitutionen. I relation til hvert af disse tilsynsbesøg skal der udarbejdes en tilsynsrapport, som skal offentliggøres og sendes i høring i ældrerådet og bruger- og pårørenderådet.

Mindst én gang årligt skal der udarbejdes en samlet redegørelse vedrørende alle anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg efter service-loven samt embedslægens tilsyn. Redegørelsen skal blandt andet indeholde en opgørelse over den afdækkede sammenhæng mellem de tildelte og de faktisk leverede ydelser. Denne redegørelse skal ligeledes sendes i høring, hvorefter den skal drøftes i kommunalbestyrelsen.

Tilsyn i praksis

Praksisundersøgelsen er baseret på oplysninger indsamlet fra tilsynsenhederne i henholdsvis Sundhedsforvaltningen og Bygge- og Teknikforvaltningen i Københavns Kommune samt Frederiksberg, Ballerup og Gentofte kommuner.

Tilsyn efter almenboligloven

Tilsynet efter almenboligloven er placeret i Plan & Arkitektur i Bygge- og Teknikforvaltningen, som blandt andet følger op på almene ældreboliger ejet af almene boligorganisationer og selvejende institutioner. I det følgende beskrives enhedens løsning af opgaverne vedrørende organisatorisk tilsyn, tilsyn med almindelig drift, økonomisk tilsyn og vedligeholdelsestilsyn kort.

- **Organisatorisk tilsyn og tilsyn med almindelig drift:** Opgaverne består i sagsbehandling af anmodninger fra boligorganisationerne samt rådgivning i relation hertil. Der er ikke udarbejdet procedurer for, hvordan opgaverne udføres, eller hvordan der træffes afgørelse i forhold til organisationernes anmodninger.
- **Økonomisk tilsyn:** Det økonomiske tilsyn er baseret på en kritisk gennemgang af det indsendte regnskabsmateriale. Materialet gennemlæses, og der opstilles et regneark med relevante nøgletal. Soliditetsgrad og likviditetsgrad beregnes. Der er ikke udarbejdet procedurer for det økonomiske tilsyn eller vejledende retningslinjer i forhold til fortolkning af regnskabstal og nøgletal. På baggrund af gennemgangen af regnskabsmateriale udarbejdes en tilbagemelding til boligorganisationerne. Der kan gå flere år, fra materialet er indsendt, til organisationen modtager en tilbagemelding herpå.
- **Vedligeholdelsestilsyn:** Tilsynet har hidtil været baseret på en antagelse om, at beboerne via deres beboerdemokratiske rettigheder selv ville sikre en acceptabel vedligeholdelsestilstand. En pilotundersøgelse har vist, at dette ikke kan forventes at være tilfældet. Tilsynet har derfor valgt at styrke indsatsen, således at der blandt andet foretages en byggeteknisk gennemgang af alle boligafdelinger inden for en tiårs periode.

- Øvrige tilsynsaktiviteter: Ud over ovenstående følger tilsynet op på henvendelser fra beboere, ligesom tilsynet kan tage sager op på baggrund af fx omtale i medierne.

Opfølgningen på driften af de kommunale almene ældreboliger er placeret i Sundhedsforvaltningen. Det har hidtil ikke været tilstrækkeligt fokus på forvaltningens forpligtelse til at sikre forsvarlig drift af disse boliger, hvorfor der ikke er foregået en systematisk opfølgning. Sundhedsforvaltningen har netop kortlagt driften af de kommunale almene ældreboliger. Det er nu hensigten, at der skal rettes op på problematiske forhold omkring disse. Efterfølgende forventes disse boliger overtaget af Københavns Ejendomme.

Styrker og udfordringer i relation til tilsynet efter almenboligloven

Styrker og udfordringer ved kommunens praksis er blandt andet vurderet med udgangspunkt i anvisningerne i lovgivningen og praksis i sammenligningskommunerne. I det følgende opsummeres styrker og udfordringer.

- *Overholdelse af lovgivningen:* Det vurderes, at kommunens praksis er i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at dette også gør sig gældende i sammenligningskommunerne, og at der kun er få specifikke lovmæssige krav til tilrettelæggelsen af tilsynet.
- *Tilsynet er samlet i én enhed:* Tilsynsopgaven er samlet i én enhed, hvilket skaber gode forudsætninger for erfaringsudveksling og -opbygning samt effektiv ressourceudnyttelse. Tilsynsopgaverne er ikke samlet på samme måde i sammenligningskommunerne.
- *Nøgletalsanalyse:* Kommunen gør relativt meget ud af at vurdere forsvarligheden af driften på kort og lang sigt og beregner i den forbindelse nøgletal vedrørende soliditet og likviditet. Denne form for nøgletalsanalyse foretages ikke i sammenligningskommunerne.
- *Sammenligning af hovedtal i regnskabet:* Den regnearksmodel, kommunen anvender, understøtter kun i begrænset omfang sammenligninger af regnskabstal over tid eller på tværs af afdelinger. Dette vurderes at være en udfordring i forhold til udarbejdelse af ledelsesinformation, idet udarbejdelse heraf vil kræve yderligere arbejdsbelastning. En af sammenligningskommunerne anvender en regnearksmodel, der i højere grad understøtter sammenligninger. Endvidere anvender tilsynsenheden under Sundhedsforvaltningen en database, der ligeledes giver bedre forudsætninger for udarbejdelse af ledelsesinformation.

- *Generelt overblik over tilsynsprocedure:* Der er ikke udarbejdet procedurebeskrivelser vedrørende de enkelte tilsynsaktiviteter. Erfaringen hermed er således primært forankret hos den medarbejder, der i praksis udfører aktiviteten. Dette er en udfordring i forhold til videndeling og gør derudover tilsynsvaretagelsen sårbar. Endvidere er det vanskeligt for ledelsen at vurdere, om de principper, tilsynsvaretagelsen er baseret på, er hensigtsmæssige.
- *Opfølgning på vedligeholdelsestilstanden:* Opfølgningen på vedligeholdelsestilstanden har på baggrund af den hidtidige praksis ikke sikret identifikation af boligafdelinger med uforvarsligt vedligeholdelsesniveau. Styrkelsen af praksis sikrer identifikation heraf. Dog kan der gå op til ti år, inden der gennemføres tilsyn med en given afdeling. I to af sammenligningskommunerne baseres det løbende tilsyn med vedligeholdelsestilstanden på gennemgang af indsendte vedligeholdelsesplaner for boligafdelingerne.
- *Lang reaktionstid:* Der har ifølge det oplyste været en lang reaktionstid i forhold til tilbagemelding på det økonomiske tilsyn. Det vurderes at være en udfordring for tilsynets muligheder for at gribe ind i tide over for eventuelle problematiske forhold. Tilsvarende lang reaktionstid ses ikke i sammenligningskommunerne.
- *Dokumentation:* Ifølge det oplyste er der kun begrænset dokumentation for de gennemførte tilsyn. Dette kan være en udfordring i forhold til blandt andet at kunne finde tilbage i en given sag samt i forhold til udarbejdelse af ledelsesinformation. I to af sammenligningskommunerne udarbejdes der indstillinger til politikerne, som understøttes af bilag, hvilket sikrer den relevante dokumentation for tilsynet.
- *Tilsyn med ældreboliger:* Tilsynet med ældreboliger adskiller sig ikke fra tilsynet med andre almene boliger. Dette gælder også i sammenligningskommunerne. Det kan være en udfordring, idet beboerne i ældreboliger typisk ikke vil være i stand til at varetage deres interesser på samme måde som andre beboere i almene boliger. Dermed kan der være et øget behov for at kontrollere, at driften af boligerne sker i overensstemmelse med beboernes interesser.
- *Ledelsesinformation:* Det er ikke en del af praksis at udarbejde ledelsesinformation vedrørende tilsynets aktiviteter. Dette kan være en udfordring i forhold til at identificere generelle udviklingstendenser samt områder, der kan være behov for at fokusere særligt på. Den manglende erfaringsopsamling begrænser endvidere kommunens muligheder for at påvirke udviklingen aktivt. I en af sammenligningskommunerne opsamles ledelses-

information om forholdene i boligorganisationerne i den pågældende kommune.

Tilsyn efter serviceloven

Tilsynet efter serviceloven er baseret på de anmeldte og uanmeldte tilsyn. Disse er tilrettelagt med forskellige formål, idet de anmeldte tilsyn bruges til sparring med ældreboliginstitutionerne, mens de uanmeldte tilsyn bruges til decideret kontrol af forholdene på ældreboliginstitutionerne.

I forbindelse med tilsynsbesøgene interviewes tilfældigt udvalgte beboere og medarbejdere samt lederne for ældreboliginstitutionerne. Dette foregår efter faste procedurer og standardiserede interviewguides, som er baseret på kommunens kvalitetsstandarder, og som udvikles løbende. Ud over diverse samtaler og interview går de tilsynsførende en runde på ældreboliginstitutionen, og i forbindelse med de uanmeldte besøg foretages endvidere en stikprøveundersøgelse af dokumentationen samt medicinbehandlingen vedrørende udvalgte beboere.

På baggrund af tilsynsbesøgene udarbejdes tilsynsrapporter, og nøgleoplysninger indtastes i en database, som anvendes til udarbejdelse af ledelsesinformation. Oplysningerne i databasen anvendes blandt andet til udarbejdelse af kvartals- og årsrapporter for tilsynsenhedens virksomhed. Afrapporteringen i tilsynsrapporterne tyder på, at der i forbindelse med tilsynene blandt andet er særligt fokus på tilfredshed blandt borgere og medarbejdere.

Styrker og udfordringer i relation til tilsynet efter serviceloven

Styrker og udfordringer ved kommunens praksis er blandt andet vurderet med udgangspunkt i anvisningerne i lovgivningen og praksis i sammenligningskommunerne.

- *Standardiserede tilsynsprocedurer:* Standardiseringen af tilsynet gør dette mere effektivt og forbedrer grundlaget for sammenligninger på tværs af ældreboliginstitutionerne og over tid. Endvidere bliver det tydeligere, hvad det er, der følges op på. To af sammenligningskommunerne arbejder ligeledes efter standardiserede metoder.
- *Ledelsesinformation:* Indsamlingen af nøgledata i en database giver gode muligheder for at udarbejde relevante statistikker. Endvidere kan databasen uden større vanskeligheder tilpasses evt. forandrede fremtidige informationsbehov. På dette punkt vurderes praksis i Københavns Kommune at være mere udviklet end i de øvrige kommuner.

- *Fokus på sparring:* Det er en styrke ved tilsynene, at de også er tilrettelagt med forebyggende sigte igennem dialog og sparring. Den viden som tilsynsenheden indsamler i forbindelse hermed anvendes endvidere af andre dele af forvaltningen til udvikling af hjælperedskaber til ældreboliginstitutioner m.fl. Herudover afholder tilsynsenheden erfaringsudvekslingsmøder med alle forstandere bydelsvis. Fokus på sparring genfindes i alle kommunerne.
- *Opfølgning på forholdene på ældreboliginstitutionerne:* Af de indsamlede oplysninger om tilsynet fremgår det, at opfølgningen på forholdene på institutionerne er baseret på bestemmelserne i lovgivningen og kommunens kvalitetsstandarder. På trods heraf synes afrapporteringen fra tilsynene i højere grad at have fokus på beboeres og medarbejders tilfredshed. Det vurderes, at sammenhængen mellem de konkrete tilsynsaktiviteter, lovbestemmelser og kvalitetsstandarder med fordel kan synliggøres yderligere i afrapporteringen. Denne udfordring kendetegner flere af sammenligningskommunerne.

Kriterier for bedømmelse: Det fremgår ikke entydigt, hvilke objektive kriterier der lægges til grund for vurderingen af forholdene på den enkelte ældreboliginstitution. En klarere beskrivelse af disse kriterier vurderes at kunne bidrage til at synliggøre koblingen mellem tilsynspraksis og bestemmelserne i lovgivningen og kommunens kvalitetsstandarder. Problemstillingen genfindes i flere af sammenligningskommunerne.

Anbefalinger

Anbefalinger vedrørende tilsyn efter almenboligloven

- *Beskrivelse af tilsynsprocedure:* Dette vil styrke mulighederne for videndeling på tværs af medarbejderne i tilsynsenheden samt skabe bedre forudsætninger for deling af opgaver og hensigtsmæssig ressourceudnyttelse. Tilsynets sårbarhed reduceres.
- *Videreudvikling af redskaber til tilsyn:* Det anbefales, at regnearksmodellen videreudvikles, så den bliver mere overskuelig og bedre egnet til videreformidling, og så den understøtter flere dele af det regnskabsmæssige tilsyn. Herudover kan modellen udvikles, så den bedre understøtter sammenligninger på tværs af boligafdelinger og over tid og dermed udarbejdelsen af ledelsesinformation.
Tilsynet bør endvidere overveje at udvikle et redskab, som kan understøtte den løbende vurdering af vedligeholdelsestilstanden.
- *Dokumentation:* Det anbefales, at der udvikles redskaber, der kan understøtte dokumentationen af arbejdet. Udviklingen af

sådanne redskaber kunne evt. tage afsæt i den tjekliste, der anvendes i en af sammenligningskommunerne.

- *Udarbejdelse af fortolkningsværktøjer:* Det anbefales, at der udarbejdes fortolkningsværktøjer, som kan anvendes til at kvalificere bedømmelsen af det indsendte materiale. Fortolkningsværktøjerne kan fx bestå i vejledende retningslinjer for fortolkning af nøgletal vedrørende likviditet og solvens samt henlæggelser m.v. Fortolkningsværktøjer vil gøre tilsynets vurdering mere gennemsigtig og endvidere kunne bruges i udarbejdelsen af ledelsesinformation.
- *Udarbejdelse af ledelsesinformation:* Det anbefales, at der indsamles ledelsesinformation med henblik på erfaringsopsamling og videreudvikling af tilsynspraksis m.v. Der bør således arbejdes med at definere, hvilke informationer det er relevant at kunne følge systematisk på tværs af boligorganisationer og -afdelinger og over tid, hvem informationerne indsamles til, samt hvordan de skal indsamles.
- *Styrket tilsynsindsats i forhold til ældreboliger:* Det anbefales, at tilsynsindsatsen styrkes i forhold til boligafdelinger bestående af ældreboliger for at sikre, at driften varetages i beboernes interesse. Styrkelsen af indsatsen kan evt. ske i et samarbejde med tilsynsenheden i Sundhedsforvaltningen.

Anbefalinger vedrørende tilsyn efter serviceloven

- *Styrket kobling mellem tilsynspraksis og kriterier i lovgivning samt kvalitetsstandarder:* Det anbefales, at afrapporteringen af tilsynet tilpasses, så det tydeligere fremgår, hvordan tilsynsenheden følger op på de specifikke krav i lovgivning og kvalitetsstandarder. Det gælder fx i forhold til at kontrollere, om borgerne får den hjælp, de har krav på, samt om plejeplanerne udarbejdes sammen med borgerne. Der kan evt. hentes inspiration i sammenligningskommunerne.
- *Udarbejdelse af mere konkrete bedømmelseskriterier vedrørende fokusområder:* Det anbefales, at beskrivelsen af bedømmelseskriterierne i relation til de uanmeldte tilsyn konkretiseres yderligere, således at det mere entydigt fremgår, i hvilke situationer de forskellige vurderinger anvendes.
- *Yderligere målretning af tilsynspraksis:* Det bør overvejes, om tilsynsenheden skal følge op på forhold som medarbejdertilfredshed og fysiske rammer på ældreboliginstitutionerne, da disse ikke er direkte koblet til tilsynsforpligtelsen i lovgivningen. Hvis opfølgningen på disse forhold ikke tjener andre relevante formål, anbefales det at målrette tilsynspraksis i forhold hertil.

4.2. Lovgrundlag vedrørende tilsyn

Der føres tre typer tilsyn af ældreboliger⁸ drevet efter almenboligloven: Tilsyn efter almenboligloven, tilsyn efter serviceloven og embedslægens tilsyn. I forbindelse med denne undersøgelse fokuseres der på tilsyn efter almenboligloven og serviceloven.

Det er kommunen, der har tilsynspligten i forhold til såvel almenboligloven som serviceloven. Almenboligloven vedrører forhold omkring administrationen af almene boliger, mens tilsynspligten efter serviceloven omfatter den personlige pleje, praktiske hjælp m.v., som beboerne modtager.

Da henholdsvis almenboligloven og serviceloven forholder sig til vidt forskellige forhold på ældreboliginstitutionerne, er det hensigtsmæssigt at beskrive dem særskilt. I det følgende beskrives først lovgrundlaget for tilsynspligten vedrørende almenboligloven og dernæst tilsynsforpligtelsen i relation til serviceloven.

Tilsyn efter almenboligloven

Formålet med tilsynet efter almenboligloven er at sikre, at driften af boligorganisationer og boligafdelinger sker i overensstemmelse med lovkravene hertil samt boligorganisationernes vedtægter. Den relevante lovgivning vedrørende drift af boligorganisationer og boligafdelinger omfatter almenboligloven, lov om leje af almene boliger og bestemmelser, der er udstedt i medfør af disse love.

Almenboligloven regulerer forhold omkring beboerdemokrati, administration, kapitalforhold, budget og regnskab, revision o.l. Lov om leje af almene boliger vedrører forholdet mellem udlejer og den enkelte lejer, herunder lejekontrakt, vedligeholdelsesforpligtelser i relation til det enkelte lejemål m.v.

Tilsynet skal sikre, at boligorganisationerne lever op til deres ansvar vedrørende driften af de almene boliger, herunder at driften er forsvarlig og baseret på rationelle administrationsmetoder, samt at forvaltningsudgifterne holdes på lavest mulige niveau.

Lovgrundlaget for tilsynsforpligtelsen

Reglerne vedrørende tilsyn med almene boliger er beskrevet i følgende lovtekster og vejledninger:

- Lov om almene boliger (LBK nr. 610 af 21/06/2005)
- Lov om boliger for ældre og personer med handicap (LBK nr. 664 08/08/2002)

⁸ I det følgende benævnes boligerne i de af undersøgelsen omfattede boligafdelinger som plejeboliger. Boligafdelingerne omfattet af undersøgelsen benævnes som plejecentre.

- Bekendtgørelse om drift af almene boliger (BEK 627 af 23/06/2005)
- Vejledning om drift af almene boliger (VEJ nr. 4130 af 27/12/1996) (driftsvejledningen)

Herudover er der udarbejdet en *Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri*, som på baggrund af lovgrundlaget beskriver tilsynsforpligtelsen og illustrerer denne med relevante eksempler. Håndbogen er udarbejdet af KL i samarbejde med blandt andet den tidligere Bygge- og Boligstyrelse.

Hvem er omfattet af tilsynet

I forhold til nærværende undersøgelse omfatter tilsynet henholdsvis ældreboliginstitutioner tilhørende almene boligorganisationer og selvejende institutioner⁹. Som udgangspunkt omfatter det kommunale tilsyn alle aktiviteter i boligorganisationer og selvejende institutioner. I overensstemmelse med denne analyses kommissorium er fokus på de dele af tilsynet, der er relevante i forhold til egentlige boligafdelinger¹⁰.

Tilsynsforpligtelsen efter almenboligloven omfatter ikke kommunalt ejede almene ældreboliger. Jævnfør driftsvejledningen fastlægger kommunerne selv opfølgningen på driften af disse boliger. Kommunen har dog pligt til at sikre, at driften af ældreboligerne er i overensstemmelse med reglerne i den kommunale styrelseslov og de bestemmelser, der er udstedt i medfør af denne, jf. Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri.

En oversigt over organiseringen af almene ældreboliger fremgår af afsnit 3.2.

⁹ Tilsynet efter almenboligloven omfatter også en række andre boligtyper, som ikke indgår i denne undersøgelse.

¹⁰ Ifølge lovgivningen skal alle afdelinger udgøre selvstændige økonomiske enheder. Selvom en boligorganisation har oprettet afdelinger med henblik på at udføre sideaktiviteter, bør det således ikke påvirke driften af dens boligafdelinger, herunder afdelinger med plejeboliger. Som følge heraf omfatter nærværende analyse heller ikke boligafdelinger, der omfatter servicearealer.

Forhold, der skal føres tilsyn med

Der skal føres tilsyn med, at driften er i overensstemmelse med bestemmelserne herom i henholdsvis lov om almene boliger, lov om leje og bestemmelser, der er udstedt i medfør af disse love. Herudover føres der tilsyn med, om driften er i overensstemmelse med boligorganisationernes vedtægter. Det er i høj grad op til den enkelte kommune, hvordan den vælger at tilrettelægge sit tilsyn.

Tilsynet med boligorganisationerne og de selvejende institutioner varetages af den kommune, hvor boligorganisationen/den selvejende institution har hjemsted¹¹. Tilsynet med boligorganisationens enkelte afdelinger varetages af den/de kommuner, som afdelingerne er beliggende i. Hvis der ikke er sammenfald mellem hjemstedskommune og beliggenhedskommune, vil der være behov for at koordinere tilsynet på tværs af tilsynskommunerne.

I driftsvejledningen er den samlede tilsynsforpligtelse inddelt i organisatorisk tilsyn, almindeligt tilsyn med driften, økonomisk tilsyn, tilsyn med udlejningen og vedligeholdelsestilsyn. I det følgende beskrives lovgrundlaget efter denne opbygning.

Organisatorisk tilsyn

Det organisatoriske tilsyn omfatter primært godkendelse i forbindelse med oprettelse af nye boligorganisationer og boligafdelinger samt godkendelse af ændringer af organisatoriske forhold for eksisterende boligorganisationer og -afdelinger. Kommunen skal således træffe beslutning om godkendelse eller afslag i forhold til følgende forhold:

- *Oprettelse af nye boligorganisationer*, herunder godkendelse af vedtægter. I forbindelse hermed skal kommunen blandt andet vurdere behovet for nye boligorganisationer.
- *Ændringer i vedtægter*. Vedtægterne skal overholde minimumsbetingelserne i lovgivningen (og normalvedtægterne), herunder blandt andet indeholde de påkrævede oplysninger og være i overensstemmelse med kravene vedrørende beboerdemokrati.
- *Ændring af organisationsformen*. Den øverste myndighed i boligorganisationen skal have godkendt ændringen, inden kommunen ansøges om godkendelse.
- *Sammenlægning af boligorganisationer*. Kommunen skal forholde sig til sammenlægningens konsekvenser i forhold til vedtægter, organisationsform, konsekvenser for lejere m.v. Endvi-

¹¹ Hvis det fremgår af bestemmelser i organisationens vedtægter, at tilsynet med boligorganisationen føres af en anden offentlig myndighed, bevares disses gyldighed. Hvis det ønskes af tilsynsmyndigheden eller boligorganisationen, kan tilsynet overføres til kommunen efter forhandling med denne.

dere skal sammenlægning være godkendt af boligorganisationernes øverste myndighed.

- *Sammenlægning af boligafdelinger*¹²: Beslutningen om at sammenlægge afdelinger skal være godkendt af boligorganisationens øverste myndighed og godkendt af flertallet af beboerne i de berørte afdelinger.
- *Godkendelse af aftaler ved risiko for inhabilitet*. Aftaler vedrørende grundsalg, entreprenørvirksomhed, leverandørvirksomhed, arkitektvirksomhed, advokatvirksomhed m.v. skal godkendes af kommunen, hvis der er risiko for interessesammenfald. Konkret skal der søges om godkendelse hos kommunen, hvis medlemmer i boligorganisationens bestyrelse, afdelingsbestyrelsen, forretningsføreren, funktionærer i boligorganisationen eller disse nære slægtninge/nærtstående har overlappende interesser i forhold til indgåelse af ovennævnte typer aftaler.

Gives der afslag i forbindelse med behandlingen af ovennævnte sager, skal dette være formuleret skriftligt og være sagligt begrundet. Såfremt kommunalbestyrelsen ikke ifølge lovgivningen træffer den endelige afgørelse, skal afslaget endvidere indeholde den fornødne klagevejledning.

Som led i det organisatoriske tilsyn skal kommunen løbende sikre, at de gældende regler for beboerdemokratiet overholdes, jf. håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri. Der lægges i håndbogen op til, at dette sker i forbindelse med behandling af ovenstående godkendelsessager. Dette gøres ved at sikre, at beboerne har været involveret i beslutningsprocesserne i overensstemmelse med kravene i lovgivning og vedtægter.

Ifølge håndbogen om tilsyn med drift af støttet byggeri vil gennemførelsen af det organisatoriske tilsyn som udgangspunkt være baseret på indberetninger fra boligorganisationerne, disses beboere m.fl.¹³

Almindeligt tilsyn med driften

Det almindelige tilsyn omfatter godkendelse (eller afslag) af en række forhold i forbindelse med driften af boligorganisationer og selvejende institutioner. Det drejer sig blandt andet om:

- Godkendelse af midlertidig leje samt endelig leje ved ibrugtagning, senere lejeforhøjelser som følge af moderniseringsarbejder m.v.¹⁴ samt senere ændringer i lejefordelingen.

¹² Hvis der er givet støtte til mindst en af afdelingerne, hvilket typisk vil være tilfældet.

¹³ Det skal bemærkes, at kommunen som regel ikke har kompetence til at afgøre tvister mellem boligorganisation/boligafdeling og lejerne.

¹⁴ Hvis lejeforhøjelsen overstiger 1 pct. inden for et regnskabsår.

- Godkendelse af forhøjelse af beboerindskud/depositum.
- Godkendelse af bestyrelsesvederlag ud over det normale vederlag.

Som for det organisatoriske tilsyn lægges der op til, at opgaverne vedrørende det almindelige tilsyn med driften sker på baggrund af henvendelser fra boligorganisationerne m.fl.

Økonomisk tilsyn

Formålet med det økonomiske tilsyn er at vurdere, om boligorganisationens og dens afdelingers drift og økonomi er forsvarlig og i overensstemmelse med lovgivningens krav. Vurderingen foretages en gang årligt på baggrund af indsendt regnskabsmateriale. Regnskabsmaterialet skal være indsendt senest seks måneder efter regnskabsårets afslutning.

Regnskabsmaterialet skal inkludere følgende:

- *Regnskab for boligorganisationen:* Indsendes til hjemstedskommunen. Forretningsførerorganisationers regnskaber fremsendes til forretningsførerorganisationens hjemstedskommune, til datterorganisationernes hjemstedskommuner og til de kommuner, som dens afdelinger er beliggende i.
- *Regnskaber for de enkelte afdelinger:* Indsendes til hjemstedskommunen. Hvis der er forskel på hjemsteds- og beliggenhedskommune, fremsendes det enkelte afdelingsregnskab også til beliggenhedskommunen. Beliggenhedskommunen skal i givet fald også have en kopi af boligorganisationens regnskab.
- *Spørgeskema:* Skemaet omfatter en række spørgsmål, som kan bidrage til at synliggøre potentielle problemer i forhold til forsvarlig drift af boligorganisationen og dens afdelinger.
- *Udskrift af revisionsprotokol:* I revisionsprotokollen skal revisor blandt andet beskrive, hvilke revisionsarbejder der er udført samt resultatet heraf. Herudover skal revisor beskrive eventuelle væsentlige usikkerheder, fejl eller mangler vedrørende boligorganisationens bogholderi, regnskabsvæsen eller interne kontrol. Ligeledes skal revisionsprotokollen redegøre for revisors vurdering af og konklusioner vedrørende sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Endelig skal det fremgå, om revisionen har givet anledning til særlige bemærkninger.
- *Organisationsbestyrelsens årsberetning:* Der er ikke fastsat specifikke krav om form og indhold. Kommunen kan evt. påvirke årsberetningens indhold gennem dialog med boligorganisationen.

Medmindre kommunen specifikt har anmodet herom, har boligorganisationerne ikke pligt til at fremsende driftsbudgetterne. Bud-

gettallene for det efterfølgende år indgår dog som en del af regnskabet. Kommunen skal kun foretage en gennemgang af budgettet, hvis der skønnes at være særlig grund hertil.

Kommunen har ikke pligt til at foretage en egentlig revisionsmæssig gennemgang af regnskaberne, men regnskaberne skal forelægges til kritisk gennemgang¹⁵. I driftsvejledningen og Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri anbefales det, at kommunen er særligt opmærksom på følgende forhold:

- At regnskabet indeholder ajourførte standardoplysninger.
- At regnskabet er indsendt rettidigt.
- At regnskabsmaterialet omfatter det påkrævede, jf. ovenfor.
- Om der i årsberetningen er beskrevet aktiviteter, som ikke er lovlige eller behørigt godkendt af kommunen, eller om der er andre problematiske forhold, som kommunen bør følge op på.
- Om der i revisionsprotokollen er bemærkninger eller rejses kritik, som kommunen bør reagere på.
- Vurdering af de enkelte poster på henholdsvis drifts- og statusregnskabet, herunder om princippet om balanceleje er overholdt. Det anbefales, at niveauet på relevante poster sammenlignes med niveauet for tidligere år eller for andre boligforeninger.
- Vurdering af afdelingsregnskaber. I håndbogen om tilsyn med driften af støttet boligbyggeri lægges der op til, at det efter en konkret prioritering kan vælges kun at gennemgå regnskaberne for afdelinger, hvor der er særlig risiko for bygningsmæssige eller økonomiske problemer. Som led i en systematisk gennemgang anbefales det, at der udarbejdes statistik for udvalgte konti. Alle afdelinger anbefales som minimum vurderet ud fra revisionsprotokollen, årsberetningen og påtegninger fra forretningsfører, bestyrelse og revisor. Ved gennemgangen af regnskaberne bør kommunen være særligt opmærksom på: Afviklingen af eventuelle underskud (og underfinansiering), om der er lejetab, om der er balance mellem indtægter og udgifter, og om henlægningsniveauet er af fornødent omfang.
- Om afdelingerne er økonomisk uafhængige enheder.
- Om regler om anbringelse og forvaltning af boligorganisationens og afdelingernes midler er overholdt.

¹⁵ Er der forskel på beliggenheds- og hjemstedskommune, anbefales i Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri, at de involverede kommuner koordinerer deres tilsyn.

Som led i det økonomiske tilsyn skal kommunen endvidere godkende økonomiske enkeltdispositioner. Det kan blandt andet dreje sig om salg, køb og belåning. Sagsbehandlingen i forbindelse hermed sker på foranledning af konkrete ansøgninger fra boligorganisationerne.

Kommunen skal være opmærksom på, at den har en frist på seks uger til at give afslag på en ansøgning. Hvis der ikke gives afslag inden fristens udløb, er ansøgningen automatisk godkendt. Et eventuelt afslag skal være begrundet. Det kan ikke påklages til anden myndighed.

Tilsyn med udlejning

Kommunen skal i nødvendigt omfang påse, at ledige boliger lejes ud i overensstemmelse med bestemmelserne i udlejningsbekendtgørelsen, herunder til den relevante personkreds. For boliger på ældreboliginstitutioner har kommunen som regel den fulde anvisningsret¹⁶. Derigennem kan kommunen naturligvis sikre, at boligerne udlejes i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen.

Eventuelle klager over anvisningen til ældreboliger behandles af det sociale nævn.

Uenigheder mellem lejer og udlejer om forhold, der reguleres af almenlejeloven, håndteres som hovedregel ikke af den kommunale tilsynsmyndighed. Beboerne kan dog rette henvendelse hertil, hvorefter tilsynsmyndigheden evt. kan henvise videre til beboerklagenævnet, hvis det er relevant.

Vedligeholdelsestilsyn

Kommunen skal føre løbende kontrol med, at boligafdelingernes ejendomme er holdt forsvarligt ved lige. Er dette ikke tilfældet, kan kommunen påbyde udførelse af nødvendige vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder m.v.

Der er i lovgivningen ikke nogen krav til, hvordan den løbende kontrol med vedligeholdelsestilstanden skal føres. I Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri præsenteres en række forslag til, hvordan tilsynet kan tilrettelægges.

- Anvendelse af vedligeholdelsesplan. Der skal udarbejdes en særskilt vedligeholdelses- og fornyelsesplan for alle afdelinger, der dækker en periode på mindst ti år. Det er ikke obligatorisk for boligorganisationerne at fremsende vedligeholdelsesplanerne. Kommunen kan dog anmode herom og efterfølgende bruge dem i vurderingen af vedligeholdelsestilstanden.

¹⁶ Kommunen kan dog overlade anvisningsretten til ejeren.

- Vurdering af omfanget af henlæggelser til indvendig og udvendig vedligeholdelse.
- Udvendig besigtigelse af bygningerne. Kommunen kan beslutte at lade fx teknisk forvaltning foretage en udvendig besigtigelse af bygningerne med faste intervaller.
- Tilsynet kan baseres på oplysninger fra uvildig bygningsgennemgang.
- Tilsynet kan baseres på henvendelser fra beboerne.
- Tilsynet kan baseres på oplysninger fra eventuelle kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer i boligorganisationens bestyrelse.

Udover det løbende tilsyn skal kommunen godkende moderniserings- og reoveringsarbejder m.v., såfremt udgiften hertil indebærer en huslejestigning på mere end en pct. inden for et regnskabsår.

I forbindelse hermed bør kommunen sikre sig, at reglerne vedrørende beboerdemokratiet er overholdt, det vil sige kontrollere, at henholdsvis øverste myndighed og beboerne i den berørte afdeling har godkendt beslutningen om reovering/modernisering m.v. Herudover bør kommunen vurdere, om de påtænkte arbejder er rimelige i pris og omfang. I forhold til at sikre en rimelig pris kan kommunen stille krav om, at der indhentes tilbud fra forskellig side.

Reaktionsmuligheder

Alt efter resultaterne af tilsynet kan kommunen vælge at reagere på forskellig vis. Vedrører tilsynsopgaven en ansøgning om kommunens godkendelse af en given disposition, kan kommunen enten imødekomme eller afslå anmodningen. Afslag skal være begrundede og skriftlige, og eventuelle klagemuligheder bør fremgå.

Vedrører tilsynsopgaven den årlige gennemgang af de indsendte regnskaber, kan kommunen enten tage regnskaberne til efterretning uden eller med bemærkninger. Regnskabet kan tages til efterretning uden bemærkninger, såfremt revisor ikke har fremsat bemærkninger, og gennemgangen af regnskab m.v. ikke har givet anledning til kritik.

Regnskabet tages til efterretning med bemærkninger, hvis revisor har fremsat kritiske bemærkninger til regnskabet eller forretningsgangen, eller kommunen selv har fundet anledning til kritik.

Herudover har kommunen en række muligheder for at sikre, at eventuelle problematiske forhold bringes i orden. Disse reaktionsmuligheder er af mere eller mindre drastisk karakter og kan efter kommunens skøn anvendes, når det findes nødvendigt.

Der er generelt ikke nogen klare anvisninger på, hvornår kommunen bør anvende de forskellige reaktionsmuligheder. I Håndbog

om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri anbefales, at eventuelle uklarheder eller problemer forsøges løst igennem dialog, før mere omsiggribende reaktioner anvendes.

Årsagen hertil er blandt andet ønsket om at skabe mulighed for, at det kommunale tilsyn kan fungere som sparringspartner for boligorganisationerne og ikke blot som kontrollant. Dette er hensigtsmæssigt, da boligorganisationerne spiller en vigtig rolle i relation til kommunernes boligsociale opgaver. Kommunen har dog ret til at træffe alle nødvendige skridt i forhold til at sikre, at bestemmelserne i lovgivningen overholdes.

Kommunens reaktionsmuligheder er beskrevet nedenfor.

- *Anmodning om supplerende oplysninger:* Det kan være relevant for kommunen at anmode om supplerende oplysninger, hvis der er tvivl om fx forsvarligheden af den økonomiske drift. Boligorganisationerne skal således på forlangende give kommunen enhver oplysning om boligorganisationens forhold til belysning af, om denne ledes og drives i overensstemmelse med gældende bestemmelser.
- *Dialog:* Kommunen kan som ovenfor beskrevet vælge at forsøge at løse evt. problemer igennem dialog med boligorganisationen, jf. ovenfor. For at undgå misforståelser bør resultater/aftaler på baggrund af dialog noteres skriftligt og fremsendes i kopi til boligorganisationen.
- *Henstilling:* Henstillinger kan fx anvendes, når kommunen ønsker at gøre opmærksom på et u hensigtsmæssigt forhold, der ikke er decideret ulovligt. De kan ligeledes anvendes som forvarsling af et påbud. Er der eksempelvis problemer med vedligeholdelsestilstanden, vil normal procedure være, at kommunen henstiller til boligorganisationen, at forholdene bringes i orden, jf. driftsvejledningen.
- *Påbud:* Påbud kan anvendes, såfremt det ikke lykkes at løse eventuelle problemer gennem dialog, eller hvis det ikke skønnes forsvarligt at afvente resultaterne af en dialog. Det kan være særligt relevant i forbindelse med forhold, der er i strid med bestemmelserne i lovgivningen. Kommunen har mulighed for at meddele de påbud, der skønnes nødvendige. Det kan fx dreje sig om påbud om at udføre konkrete renoveringsarbejder eller lignende.

Et påbud skal være skriftligt og begrundet, og det skal varsles enten mundtligt eller skriftligt. Når påbuddet er givet, skal boligorganisationen have mulighed for at reagere. Det anbefales i Håndbog om tilsyn med drift af støttet byggeri, at der fastsættes en tidsfrist herfor. Det anbefales ligeledes, at kommunen kun anvender påbud, hvis det forhold, som påbuddet vedrører, er belyst til bunds.

- *Ekstern undersøgelse:* Eksterne undersøgelser kan være relevante, hvis der er sagligt begrundet mistanke om mere alvorlige uregelmæssigheder. Eksterne undersøgelser kan være af juridisk, økonomisk eller teknisk karakter. Blandt andet af hensyn til omkostningerne ved en ekstern undersøgelse anbefales det i håndbogen, at mindre vidtgående metoder forsøges anvendt først. Vælges det at gennemføre en ekstern undersøgelse, bør kommunen udarbejde et kommissorium for denne. Boligorganisationen kan evt. inddrages i udarbejdelsen heraf.
- *Udpegning af midlertidig forretningsfører til at varetage administration og eventuelt ledelse:* Dette er et af de mest vidtgående skridt, som kommunen kan tage i varetagelsen af tilsynsopgaven. Det bør normalt kun anvendes, hvis alle andre muligheder er udtømte, og når kommunen har begrundet mistillid til, at organisationen selv kan rette op på de problematiske forhold. Det er boligorganisationen, der skal betale for den midlertidige forretningsførelse. Der bør udarbejdes et kommissorium for den midlertidige varetagelse af forretningsføreropgaven. Den midlertidige administration kan begrænses til at omfatte enkeltstående opgaver. Den midlertidige administration ophører som udgangspunkt, når det/de kritisable forhold er bragt til ophør.
- *Indberetning til Socialministeriet:* Kommunen skal indberette boligorganisationen til ministeriet, hvis organisationen undlader at efterkomme kommunalbestyrelsens påbud, eller dens forhold i øvrigt giver anledning til væsentlig kritik. Indberetning kan undlades, hvis det vurderes, at boligorganisationen vil efterkomme kommunens påbud.

Som supplement til tilsynsordningen kan kommunen indgå i boligorganisationens bestyrelse.

Opsamling på tilsyn efter almenboligloven

Tilsynsforpligtelsen efter almenboligloven er beskrevet i henholdsvis almenboligloven, driftsbekendtgørelsen og lov om boliger for ældre og personer med handicap. Herudover er reglerne uddybende beskrevet i driftsvejledningen og i Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri.

Det er kommunen, der har tilsynsforpligtelsen. I relation til denne analyse skal det bemærkes, at tilsynsforpligtelsen kun omfatter ældreboliger ejet af almene boligorganisationer og selvejende institutioner. Kommunale almene ældreboliger er således ikke omfattet af tilsynsforpligtelsen efter ovennævnte lovgrundlag. For kommunale almene ældreboliger er det op til kommunen selv at tilrettelægge kontrollen med, at bestemmelserne i almenboligloven m.v. overholdes. Kontrollen skal dog være i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov og bestemmelser udstedt i medfør heraf.

Tilsynet efter almenboligloven medfører overordnet set følgende typer tilsynsaktiviteter:

- Organisatorisk tilsyn og almindeligt tilsyn med driften: Sagsbehandling i relation til godkendelse eller afslag på anmodninger fra boligorganisationerne af organisatorisk, økonomisk eller teknisk (vedligeholdelsesmæssig) karakter. Tilsynsopgaverne vedrørende godkendelse af boligorganisationernes aktiviteter løses typisk på foranledning af henvendelser fra boligorganisationerne.
- Økonomisk tilsyn: Kritisk gennemgang af boligorganisationernes og deres afdelingers regnskabsmateriale samt godkendelse af økonomiske enkeltdispositioner. Gennemgangen af regnskabsmaterialet skal gennemføres årligt. Formålet er at sikre, at boligorganisationernes drift og økonomi er forsvarlig. Lovgivningen lægger op til, at tilsynsmyndigheden forholder sig til, hvorvidt formkravene er opfyldt, og om driftsregnskabet er fornuftigt, og kapitalforvaltningen er forsvarlig og sker i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen. Tilsynsmyndigheden har ikke pligt til at gennemføre en egentlig revision af regnskaberne.
- Tilsyn med udlejning: Tilsynsforpligtelsen i forhold til ældreboliger er begrænset, da kommunen har anvisningsretten.
- Vedligeholdelsestilsyn: Tilsyn med om vedligeholdelsesstanden er tilfredsstillende i forhold til at bevare boligernes oprindelige brugsværdi.

Herudover lægges der op til, at tilsynsmyndigheden fungerer som sparringspartner for boligorganisationerne.

Ud over ovennævnte tilsynsaktiviteter kan tilsynsmyndigheden af anden vej blive opmærksom på relevansen af at undersøge eventuelle problematiske forhold. Det kan for eksempel ske på baggrund af henvendelser fra beboere eller omtale i medierne.

Kommunen har forskellige muligheder for at reagere på eventuelle uregelmæssigheder i driften af boligorganisationer og disses afdelinger. Disse reaktionsmuligheder strækker sig fra dialog og henstillinger over påbud til udpegning af midlertidig forretningsfører, der kan overtage administration og evt. ledelse. Endelig har kommunen mulighed for at foretage indberetning til Socialministeriet.

Det anbefales i Håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri, at eventuelle uoverensstemmelser i forhold til lovgivningen søges løst gennem dialog, såfremt dette skønnes forsvarligt. Formålet hermed er at skabe forudsætninger for et konstruktivt samarbejde mellem kommune og boligorganisationer/selvejende institutioner. Dette vurderes at være af væsentlig værdi for kommunerne, idet

boligorganisationer/selvejende institutioner spiller en væsentlig rolle i forhold til kommunens boligsociale opgaver.

Tilsyn efter serviceloven

Formålet med tilsynet efter serviceloven er at sikre, at borgerne modtager de ydelser, de ifølge kommunens afgørelse har krav på, og at ydelserne gives i overensstemmelse med det fastsatte formål. Ovennævnte ydelser kan omfatte personlig pleje, hjælp til praktiske opgaver (§ 71) og hjælp til genoptræning efter sygdom, der er ikke er forbundet med hospitalsindlæggelse (§ 73 a).

Formålet med tilsynet er herudover at sikre, at hjælpen er tilrettelagt og bliver udført på en faglig og økonomisk forsvarlig måde, samt at kunne gribe forebyggende ind over for eventuelle problemer.

Tilsynsforpligtelsen fremgår af Lov om social service (LBK nr. 280 05/04/2005) og af Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (LBK nr. 72 af 06/02/2004). Herudover er det kommunale tilsyn beskrevet i vejledning om sociale tilbud til ældre m.fl. (VEJ nr. 59 06/03/1998) og vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område (VEJ nr. 21 af 24/02/2004).

Tilsynsforpligtelsen omfatter alle borgere, der modtager hjælp efter §§ 71 eller 73 a i serviceloven, herunder beboere på ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven.

Forhold, der skal føres tilsyn med

Ifølge retssikkerhedsloven har kommunen en generel pligt til at føre tilsyn med indholdet af de kommunale serviceydelser og den måde, som ydelserne leveres på. I forhold til ydelserne på ældreområdet er tilsynspligten konkretiseret i serviceloven.

Ifølge serviceloven er kommunen forpligtet til at følge op på enkeltsager for at sikre, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Det vil sige, at der skal følges op på, om der fortsat er overensstemmelse mellem borgernes behov og den hjælp, de er bevilget. I forbindelse hermed skal kommunen være opmærksom på, hvorvidt der er behov for at yde andre former for hjælp til den pågældende borger.

Ud over pligten til at følge op på enkeltsager skal kommunen også følge op på, om de kommunale opgaver efter §§ 71 og 73 a løses i overensstemmelse med kommunens kvalitetsstandarder og de truffene afgørelser.

Tilrettelæggelse af tilsynet

Det er i høj grad op til kommunen selv, hvordan tilsynet organiseres i praksis. Serviceloven indeholder dog enkelte anvisninger.

I forhold til opfølgningen på enkeltsager er der således krav om, at opfølgningen skal ske ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med borgeren.

Endvidere fremgår det af serviceloven, at kommunen mindst én gang årligt skal foretage mindst et anmeldt og et uanmeldt besøg i ældreboliginstitutioner¹⁷. Dette skal ske som led i opfølgningen på, om hjælpen leveres efter kommunens kvalitetsstandarder og afgørelser. Tilsynsbesøgene må ikke varetages af leverandører eller andre personer, der udfører opgaver på området.

Efter hvert af ovennævnte tilsynsbesøg skal kommunen udarbejde en tilsynsrapport til brug for opfølgningen på tilsynet. Rapporterne skal offentliggøres og sendes til høring i bruger- og pårørenderådet og ældrerådet. Kommunen har pligt til at give en mundtligt præsentation af rapporterne, hvis ovennævnte råd anmoder herom. Herudover skal den enkelte bruger eller pårørende have tilbud om løbende at få tilsendt tilsynsrapporterne.

Mindst én gang årligt skal kommunen udarbejde en samlet redegørelse vedrørende anmeldte og uanmeldte tilsyn samt embedslægens tilsyn. Redegørelsen skal blandt andet indeholde en opgørelse over den afdækkede sammenhæng mellem de tildelte og faktisk leverede ydelser. Redegørelsen offentliggøres og sendes i høring i bruger- og pårørenderådet og ældrerådet. Kommunalbestyrelsen drøfter herefter redegørelsen med henblik på opfølgning på tilsynet.

Vejledningerne om henholdsvis retssikkerhed og administration på det sociale område og sociale tilbud til ældre m.fl. beskriver herudover en række redskaber, som kommunen kan vælge at gøre brug af i forbindelse med tilsynet. Det drejer sig om:

- Virksomhedsplaner eller årsplaner, der udarbejdes ud fra politisk fastlagte mål og rammer for service og kvalitetsniveau
- Kvalitetsstandarder
- Ressourcestyring, hvorefter hjælpen tildeles efter kommunens overordnede mål og økonomiske rammer for området
- Serviceinformation om kommunens mål for området og oplysning om klagemuligheder
- Uddannelse og supervision af ledere
- Ledermøder
- Uddannelse og supervision af medarbejdere
- Kommunikation med brugere og pårørende

¹⁷ Herunder de plejeboliger, der drives efter almenboligloven.

Vejledningerne kommer ikke nærmere ind på, hvordan disse redskaber kan indarbejdes i den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet.

4.3. Praksis vedrørende tilsyn efter almenboligloven

Udover afdækningen af lovgrundlaget omfatter analysen af tilsyn med ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven også en praksisafdækning. Praksisafdækningen vedrører både tilsyn efter almenboligloven og tilsyn efter serviceloven.

Undersøgelsen af den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet er baseret på en række forskellige datakilder: Procedurebeskrivelser, eksisterende undersøgelser, interview med medarbejdere, der varetager tilsynet og gennemgang af afrapportering på baggrund af tilsynet.

I undersøgelsen er der i overensstemmelse med kommissoriet fokuseret på at afdække den nuværende praksis i Københavns Kommune. Endvidere er der indsamlet oplysninger om tilsynspraksis i tre andre kommuner med henblik på at sammenligne og vurdere praksis i Københavns Kommune. Herudover indgår dataindsamlingen på tværs af kommunerne som inspirationsmateriale i forhold til fremadrettede anbefalinger vedrørende tilrettelæggelsen af tilsynspraksis.

De tre kommuner, der sammenlignes med, er henholdsvis Ballerup Kommune, Frederiksberg Kommune og Gentofte Kommune.

Fokusområder i praksisafdækningen

I praksisafdækningen fokuseres på følgende områder:

- Den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet
- Redskaber, der anvendes i tilsynet
- Ledelsesinformation
- Udvikling i tilsynets praksis

I relation til fokusområderne vurderes det endvidere, om praksis er i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen. I det følgende præsenteres resultaterne af praksisafdækningen for hvert af fokusområderne særskilt.

Praksis vedrørende tilsyn i Københavns Kommune

Praksisafdækningen i Københavns Kommune er baseret på fokusgruppeinterview med nøglemedarbejdere fra tilsynsenheden i Plan & Arkitektur, fremsendte procedurebeskrivelser, rapporter fra undersøgelser foretaget i tilsynsenheden og eksempler på anvendte redskaber.

Organisering af tilsynet

Tilsynet efter almenboligloven er placeret i Plan & Arkitektur, som er en del af Bygge- og Teknikforvaltningen. Plan & Arkitekturs tilsyn omfatter almene boligorganisationer, forretningsførerorganisationer og andelsselskaber samt selvejende ungdoms- og ældreinstitutioner. Tilsynet med ældreboliginstitutioner drevet efter almenboligloven indgår således som en delmængde heraf. Det skal bemærkes, at tilsynet ikke omfatter kommunale almene ældreboliger. Opfølgningen på driften af de kommunale almene ældreboliger er placeret i Sundhedsforvaltningen.

I alt omfatter tilsynsopgaven i Plan & Arkitektur ca. 45 almene boligorganisationer og 33 selvejende institutioner med i alt ca. 450 boligafdelinger. Syv af disse boligafdelinger indgår i nærværende undersøgelse. Til den samlede tilsynsopgave er der afsat ca. tre årsværk fordelt på fem til seks medarbejdere.

I det følgende præsenteres tilrettelæggelsen af tilsynet efter almenboligloven. Den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet med ældreboliger adskiller sig ikke fra tilsynet med andre typer af almene boliger. Opfølgningen på driften med de kommunale almene ældreboliger er beskrevet i et separat afsnit.

Tilrettelæggelse af tilsynet

Tilsynet i Plan & Arkitektur omfatter de i lovgivningen beskrevne tilsynsaktiviteter i relation til organisatorisk tilsyn, almindeligt driftstilsyn, økonomisk tilsyn, vedligeholdelsestilsyn m.v.

I det følgende beskrives praksis for hver af disse tilsynsopgaver. Beskrivelsen gælder både for boligorganisationer og selvejende institutioner. I det følgende sondres der kun mellem boligorganisationer og selvejende institutioner, hvis der er forskel i kravene til disse.

Organisatorisk tilsyn og tilsyn med almindelig drift (godkendelsessager)

I overensstemmelse med lovgivningen beskæftiger tilsynet sig også med godkendelse af en række anmodninger fra boligorganisationerne. Varetagelse af disse tilsynsopgaver beror på konkrete henvendelser fra boligorganisationerne. Generelt må boligorganisationerne således ikke ændre på organisatoriske eller forhold uden at have indhentet kommunens tilladelse hertil først.

Vurderingskriterierne i forhold til behandling af godkendelsessager afhænger af indholdet i den konkrete sag. Vedrører sagen en ændring af vedtægterne, kontrolleres det, om lovgivningens minimumskrav til blandt andet beboerdemokrati fortsat overholdes i de ændrede vedtægter. Vedrører sagen godkendelse af en aktivitet

med økonomiske konsekvenser, vurderes, hvorvidt økonomien i relation til pågældende aktivitet er forsvarlig. Der er ikke udarbejdet standardiserede kriterier herfor.

Tilsynet har generelt ikke opstillet godkendelseskriterier for de enkelte typer sager. I relation til denne analyse skal følgende normer dog kort fremhæves:

- *Godkendelse af beboerindskud:* Efter ansøgning godkender tilsynet som regel forhøjelse af beboerinskuddet svarende til maksimalt tre måneders leje. Gør særlige forhold sig gældende, kan et højere beboerindskud evt. godkendes.
- *Godkendelse af huslejeforhøjelser:* Tilsynet skal godkende forhøjelser af huslejen, som skyldes forbedringer eller moderniseringer, hvis disse overstiger en pct. af huslejeniveauet i et regnskabsår. I forbindelse hermed forholder tilsynet sig til de konkrete udgifter.

Økonomisk tilsyn

Det økonomiske tilsyn er baseret på regnskabsmateriale indsendt af den enkelte boligorganisation, dvs. regnskaberne for henholdsvis boligorganisationen og boligafdelingerne i denne, revisionsprotokol, spørgeskema og revisors påtegning af regnskabet.

Som led i gennemgangen beregnes en række nøgletal, og følgende forhold kontrolleres:

- Om de enkelte afdelinger udgør selvstændige økonomiske enheder. Det gøres ved at vurdere afdelingens økonomiske bæredygtighed og sammenhængen mellem de enkelte poster i regnskabet.
- Om regler for forvaltning og anbringelse af afdelingens midler er overholdt.
- Om underskud eller underfinansiering afvikles efter reglerne herom. Det vurderes ud fra gennemlæsning af regnskaberne, herunder noter til disse og revisors påtegning.
- Om der henlægges i fornødent omfang. Det fremgår ikke, hvordan dette vurderes i forbindelse med det normale regnskabsmæssige tilsyn. Vedligeholdelsesplanerne inddrages ikke som standard i forbindelse hermed¹⁸.
- Om eventuelle henstillinger og påbud fra tidligere år er efterkommet. Dette vurderes på baggrund af gennemlæsning af det indsendte regnskabsmateriale.

¹⁸ Det skal bemærkes, at der heller ikke er lovkrav herom.

- Om aktiviteterne i afdelingerne er i overensstemmelse med lovgivningen. Dette vurderes på baggrund af gennemlæsning af det indsendte regnskabsmateriale.

Hvis revisor herudover har påpeget eventuelle kritisable forhold, tages disse op til nærmere undersøgelse og vurdering.

Formålet med nøgletalsberegningen er at vurdere forsvarligheden af de enkelte afdelingers drift og økonomi. Nøgletallene belyser henholdsvis afdelingernes likviditet og soliditet – dvs. deres evne til at svare deres betalingsmæssige forpligtelser på kort sigt og dække eventuelle tab på langt sigt.

Herudover beregnes henholdsvis boligleje og samlede driftsudgifter med henblik på at vurdere, om princippet om balanceleje er overholdt. Den faktiske boligleje sammenholdes med *det mulige boliglejeniveau*, som er en teoretisk størrelse, som erfaringsmæssigt ikke giver anledning til udlejningsvanskeligheder¹⁹.

I forbindelse med vurderingen af driftsregnskabet inddrages budgettallene for det kommende år også. Som led i gennemgangen af driftsbudgettet beregnes udgiftsniveauet for de enkelte poster pr. kvadratmeter. Dette giver mulighed for sammenligninger mellem boligafdelinger og inden for den enkelte boligafdeling over tid. Der foretages ikke en egentlig vurdering af niveauet af de enkelte driftsudgifter. Tilsynet baserer sit tilsyn hermed på, at regnskabet allerede er godkendt af henholdsvis revisor og boligorganisationens bestyrelse.

Endelig er der særligt fokus på, at der ikke forekommer usædvanlige stigninger i administrationsbidraget. Der er ikke udarbejdet normtal for administrationsbidraget, eller for hvad der er en usædvanlig stigning.

Der er ud fra det oplyste ikke fastlagt nærmere definerede procedurer for vurderingen af henlæggelsernes størrelse i forbindelse med det regnskabsmæssige tilsyn. Der er fx ikke fastlagt normer eller retningslinjer for, hvor store henlæggelserne bør være. Dette afhænger af det konkrete behov i boligafdelingen. Det skal bemærkes, at tilsynsenheden har intensiveret tilsynet med vedligeholdelsestilstanden, jf. nedenfor.

I forbindelse med gennemgangen af regnskabet for boligorganisationerne godkendes bestyrelsesvederlaget. Praksis er at godkende et vederlag, som er i samme størrelsesorden som normtallet for 1998, som fremgår af driftsbekendtgørelsen. Af driftsbekendtgørelsen fremgår det, at normtallet kan fremskrives i overensstemmelse med udviklingen i Danmarks Statistiks lønindeks for den private

¹⁹ Det er ikke nærmere oplyst, hvordan det mulige boliglejeniveau er estimeret.

sektor med indekset for februar måned 2000 som basis. Dette er ud fra det oplyste ikke indarbejdet i praksis.

Som afslutning på tilsynet afrapporteres tilsynets vurdering til boligorganisationen. I tilbagemeldingen angives, hvilke bemærkninger der er til regnskabet samt eventuelle henstillinger eller pålæg. Som oftest er der ingen bemærkninger til regnskabet. Reaktionen på regnskabet vil afhænge af karakteren af de eventuelle fundne kritisable forhold.

Regnskabsmaterialet gennemgås løbende efter modtagelse i det tempo, som de tilgængelige ressourcer tillader. Ifølge de adspurgte boligorganisationer kan der gå flere år, inden der gives tilbagemelding på regnskabet.

Reaktion i relation til det økonomiske tilsyn

Tilsynets reaktion på regnskabet er baseret på et 'frit' skøn over samtlige omstændigheder vedrørende regnskabsaflæggelsen. Der er således ikke udarbejdet vejledende toleranceniveauer for nøgletal vedrørende likviditet m.v., som udløser specifikke reaktioner fra tilsynet. Der er ud fra det oplyste heller ikke udarbejdet andre former for retningslinjer.

Tilsynets typiske tilbagemelding til boligorganisationen vil være, at regnskaberne tages til efterretning uden bemærkninger, samt en vurdering af udviklingen i nøgletallene for pågældende boligorganisation. Det er således kun et fåtal af de indsendte regnskaber, der giver anledning til kritik fra tilsynets side.

Statistik vedrørende det økonomiske tilsyn

Der udarbejdes ikke som standard statistik vedrørende det økonomiske tilsyn. Det vil dog være muligt at udarbejde oversigter over nøgletal på tværs af boligorganisationer og afdelinger.

I forbindelse hermed skal det også nævnes, at det ikke er muligt at opgøre tidsforbruget til gennemgang af de enkelte regnskaber. Dette skyldes, at der er stor forskel i regnskabernes omfang og kompleksitet.

Vedligeholdelsestilsyn

Tilsynet med vedligeholdelsestilstanden har hidtil været baseret på en antagelse om, at beboerne via beboerdemokratiet selv sikrede, at vedligeholdelsestilstanden er forsvarlig. Der har således ikke været praksis for at følge løbende med i vedligeholdelsestilstanden.

På baggrund af en stikprøveundersøgelse af vedligeholdelsestilstanden i ti boligafdelinger har kommunen valgt at intensivere tilsynet. Pilotundersøgelsen viste, at der var problemer med vedligeholdelsestilstand eller dertil relaterede forhold i hovedparten af de undersøgte afdelinger.

Tilsynet er derfor i år gået i gang med undersøgelse af vedligeholdelsestilstanden i alle 450 boligafdelinger i kommunen, herunder også boligafdelinger bestående af ældreboliger

Undersøgelsen af vedligeholdelsestilstanden er baseret på gennemgang og vurdering af henlæggelsernes størrelse, af den tiårige vedligeholdelsesplan samt besigtigelse af ejendommene i den enkelte afdeling. I forbindelse med gennemgangen vurderes blandt andet, om de enkelte arbejder er prissat korrekt, og om henlæggelserne er tilstrækkelige til at dække de fremtidige fornødne arbejder. Undersøgelsen af samtlige boligafdelinger forventes gennemført over de kommende ti år.

Vejledning af boligorganisationerne

Som led i varetagelsen af tilsynsopgaverne fungerer tilsynet også som rådgiver for boligorganisationerne. Det sker således relativt ofte, at boligorganisationerne henvender sig i forbindelse med fx godkendelsessager med henblik på at få tilsynets vurdering inden en konkret anmodning indgives. Typisk vil tilsynet kunne vejlede om lovgivningens bestemmelser og kommunens praksis i forhold til godkendelse. Flere af de adspurgte boligorganisationer²⁰ har angivet, at rådgivning er den hyppigste årsag til kontakt med tilsynsenheden.

Opfølgning på henvendelser og klager fra beboere m.v.

Tilsynet modtager mange klager og forespørgsler fra beboere i almene boligafdelinger. I forbindelse med modtagelsen af disse undersøges det, om henvendelsen har relevans i forhold til tilsynets opgaver, eller om den evt. skal videresendes til beboerklagenævnet. Generelt har tilsynet ikke kompetence til at træffe afgørelse i sager mellem beboere og boligorganisation.

Ud over opfølgning på beboerhenvendelser kan tilsynet også tage sager op på baggrund af fx medieomtale.

Redskaber til tilsyn

Der er generelt ikke udarbejdet standardiserede redskaber eller procedurebeskrivelser for aktiviteterne i tilsynet. Dette gælder både i forhold til det regnskabsmæssige tilsyn og godkendelsessagerne. Den konkrete viden om, hvordan de enkelte opgaver gennemføres, er således primært forankret hos den medarbejder, der konkret løser disse. I det omfang, at andre medarbejdere i tilsynet har behov

²⁰ Tre boligorganisationer er blevet interviewet, primært i relation til analysen vedrørende økonomiske forhold og deres opgavevaretagelse.

for viden om opgaver, de ikke selv sidder med, spørger de hinanden til råds.

I forbindelse med det regnskabsmæssige tilsyn er der udviklet en regnearksmodel, der bruges til beregning af de nøgletal, der indgår i analysen af regnskabet for den enkelte afdeling. Definitionen af de enkelte nøgletal vedrørende likviditet, soliditet og driftsregnskab er endvidere beskrevet i forskellige notater og rapporter.

Regnearksmodellen er bygget op, så den både giver mulighed for at vurdere de omfattede regnskabsstals absolutte størrelse og niveauet pr. kvadratmeter. Sidstnævnte giver mulighed for at sammenligne niveauer på tværs af afdelinger. Af beskrivelserne af modellen fremgår det ikke, hvilke sammenligninger der gennemføres. Ligeledes fremgår det ikke, hvordan de beregnede nøgletal konkret anvendes til at vurdere forsvarligheden af afdelingernes økonomi. Der er således ikke defineret vejledende tolerancegrader eller –intervaller for nøgletallene. Vurderingen af nøgletallene sker som en del af den samlede vurdering af regnskabsmaterialet.

Ledelsesinformation

Der er generelt ikke praksis for at udarbejde systematisk ledelsesinformation i forbindelse med tilsynet. Der udarbejdes således ikke registreringer eller statistik over tilsynets opgavevaretagelse. Undtagelsen herfra er pilotundersøgelsen vedrørende vedligeholdelsestilstand.

Afrapporteringen til ledelsesniveau beror primært på den enkelte medarbejders vurdering af nødvendigheden heraf. Afrapporteringen kan i givet fald foregå i forbindelse med kontormøderne, der holdes hver 14. dag eller i forbindelse med møder med kontorets ledelse og direktionen.

Udvikling af tilsynet

Plan & Arkitektur har angivet, at der generelt ikke er ressourcer til at videreudvikle tilsynspraksis. Dog er der skærpet opmærksomhed på tilsynet med vedligeholdelsestilstanden, om end aktiviteterne i forbindelse hermed forventes gennemført over en relativt lang periode (5-10 år).

Tilsyn med kommunale almene ældreboliger

Som beskrevet i gennemgangen af lovgrundlaget omfatter tilsynsforpligtelsen efter almenboligloven ikke de kommunale almene ældreboliger. Som ejer har kommunen dog en forpligtelse til at sikre, at disse boliger drives i overensstemmelse med kravene i lovgivningen. På nuværende tidspunkt henhører driften af de kommunale almene ældreboliger under Sundhedsforvaltningen.

Den daglige drift varetages af KAB, hvilket sker på baggrund af driftsaftalen herom. Sundhedsforvaltningen har hidtil fulgt op på driften igennem årlige forhandlinger med KAB. Der findes ikke dokumentation i form af fx procedurebeskrivelser eller referater herfra. Som led i driften holder KAB øje med vedligeholdelsestilstanden. Såfremt der er behov for at igangsætte vedligeholdelsesarbejder og lignende, tages kontakt til teknisk afdeling i Sundhedsforvaltningen, som tager stilling til, hvordan opgaven skal udføres.

Af de indsamlede oplysninger fremgår det, at der kun i begrænset omfang er arbejdet med at udvikle rammer for opfølgningen på driften af de kommunale almene ældreboliger. Endvidere er forvaltningens praksis vedrørende driften af de almene ældreboliger kun dokumenteret i begrænset omfang. En af årsagerne hertil er, at man ikke har været opmærksom på, at der er andre regler for tilsynet med kommunale almene ældreboliger end for den øvrige almene boligmasse.

Forventet udvikling i forhold til opfølgningen på driften af de kommunale almene ældreboliger

Netop nu er Sundhedsforvaltningen i gang med at analysere driften af de almene kommunale ældreboliger. Undersøgelsen har afdækket en række problematiske forhold, blandt andet vedrørende balanceløse. Endvidere har vedligeholdelsesplanerne vist sig ikke at være retvisende²¹.

Det er hensigten, at resultaterne af undersøgelsen skal anvendes i forbindelse med genopretning af de kritisable forhold. Det er i den forbindelse ikke hensigten, at der skal udarbejdes generelle procedurer for forvaltningens opfølgning på driften af boligerne. Årsagen hertil er, at ejendomsretten til de kommunale almene ældreboliger forventes overdraget til Københavns Ejendomme efter genopretningen. Sundhedsforvaltningen forventer, at Københavns Ejendomme har de fornødne kompetencer til at sikre en passende opfølgning. I forbindelse med nærværende analyse er der ikke fulgt op på, hvorvidt dette er tilfældet.

²¹ For yderligere uddybning henvises til Sundhedsforvaltningens undersøgelse: *Analyse af plejeboligernes driftsmæssige forhold*.

Praksis vedrørende tilsyn i sammenligningskommuner

I dette afsnit beskrives praksis vedrørende tilsyn efter almenboligloven for tre udvalgte sammenligningskommuner, henholdsvis Frederiksberg, Ballerup og Gentofte.

Frederiksberg

Tilsynet med almene boligorganisationer i Frederiksberg Kommune er placeret i afdelingen Bygge og Bolig og varetages af en enkelt medarbejder²². De kommunale almene ældreboliger administreres af Teknisk Direktorat, FK-Ejendom, som administrerer alle kommunens ejendomme.

Tilrettelæggelse af tilsynet

Kommunens tilsyn med boligorganisationerne omfatter primært følgende aktiviteter: Regnskabsmæssigt tilsyn, årlige møder med boligorganisationerne og godkendelsessager.

Det regnskabsmæssige tilsyn er baseret på en tjekliste for det regnskabsmæssige tilsyn, som er udarbejdet af Kommunernes Revision. Tjeklisten forholder sig blandt andet til, hvorvidt:

- Regnskabsmaterialet indeholder det påkrævede.
- Der er revisionspåtegninger og påkrævede underskrifter.
- Gennemlæsning af de forskellige dele af regnskabsmaterialet, fx bestyrelsens årsberetning, giver anledning til kritiske spørgsmål.
- Vedligeholdelsestilstand er rimelig på baggrund af vedligeholdelsesplan og henlæggelser (samt evt. bygningsgennemgang af Teknisk forvaltning).
- Bestemmelser vedrørende kapitalforvaltning overholdes.
- Bestemmelser vedrørende driftsbudget overholdes, herunder princip om balanceleje, huslejudvikling m.v.

Tjeklisten gennemgås systematisk af den tilsynsførende på baggrund af det påkrævede regnskabsmateriale samt vedligeholdelsesplanerne. Tjeklisten er opbygget, så den giver mulighed for at dokumentere den tilsynsførendes kontrol af de enkelte punkter, herunder de kommentarer gennemgangen giver anledning til.

Der beregnes ikke økonomiske nøgletal som led i gennemgangen. I relation hertil forventer den tilsynsførende, at det reviderede regn-

²² Denne del af tilsynsvirksomheden omfatter ikke almene ældreboliger. Tilrettelæggelsen af praksis vurderes alligevel at være relevant, da den er baseret på samme lovgrundlag som tilsynspraksis i Københavns Kommune.

skabsmateriale tegner et retvisende billede. Der er ikke udarbejdet specifikke kriterier for, hvornår et konkret forhold skal give anledning til kritik fra kommunens side.

På baggrund af den regnskabsmæssige gennemgang udarbejdes en indstilling til kommunalbestyrelsen, som herefter skal godkende regnskabet.

Ud over det regnskabsmæssige tilsyn gennemføres årlige møder med hver enkelt boligorganisation i kommunen. På disse møder drøftes eventuelle problemstillinger og udfordringer, som måtte præge den enkelte boligorganisation. Endvidere kan kommunen komme med input i forhold til den fremadrettede udvikling i boligorganisationen. Fokus har i den forbindelse været på beboersammensætning og udvikling af miljømæssig karakter.

Den tilsynsførende karakteriserer disse møder som en væsentlig del af tilsynet, idet de giver kommunen mulighed for at følge udviklingen i boligorganisationen på relativt tæt hold, herunder forholde sig til eventuelle problemstillinger inden disse vokser sig store. Endvidere giver møderne kommunen mulighed for at præge udviklingen fremover. Der udarbejdes referat fra alle møderne.

Herudover behandler den tilsynsførende godkendelsessager. Dette sker på baggrund af konkrete skriftlige henvendelser fra boligorganisationerne. Som led i behandlingen af disse sager udarbejder den tilsynsførende en indstilling ud fra de oplysninger, der er angivet i ansøgningen. Hvis det er nødvendigt, indhentes supplerende oplysninger. Kommunalbestyrelsen tager stilling til indstillingen, hvorefter beslutning om godkendelse eller afslag formidles skriftligt til boligorganisationen.

Ledelsesinformation

Der udarbejdes ledelsesinformation i form af et samlet referat for den årlige møderække med boligorganisationerne. Dette referat udarbejdes af den tilsynsførende og videreformidles til ledelsen i forvaltningen, som derigennem har mulighed for at følge de generelle udviklingstendenser.

Der udarbejdes ikke samlet ledelsesinformation for de regnskabsmæssige tilsyn. Der findes dog systematisk dokumentation for alle gennemførte tilsynsaktiviteter.

Opfølgning på drift af kommunale almene ældreboliger

Opfølgningen på driften med de kommunale almene ældreboliger er karakteriseret af, at kommunen selv forestår driften af ældreboligerne. Dermed er opfølgningen på driften i høj grad en del af de løbende driftsaktiviteter. Kommunen peger selv på følgende aktivi-

teter som relevante i forhold til at sikre en forsvarlig drift af ejendommene i overensstemmelse med lovgivningen: Udarbejdelse af budgetter, forelæggelse af budgetter for beboerne i ældreboligerne, ind- og fraflytningssyn og flytteafregning, opkrævning af leje, rykkerprocedure, udarbejdelse af varmeregnskaber samt udarbejdelse af vedligeholdelsesplaner. Herudover afholdes årligt afdelingsmøde med beboerne, hvor der afholdes afstemning om, hvorvidt afdelingsbestyrelse ønskes nedsat, og hvor driftsbudgettet gennemgås og godkendes.

Vedligeholdelsesplanerne udarbejdes på baggrund af en årlig gennemgang af ældreboliginstitutionernes ejendomme, som foretages af byggeteknisk kyndige medarbejdere samt kvartalsmøder med forstandere og udvalgte faggrupper.

Der udarbejdes ikke særskilte regnskaber for de enkelte ældreboliginstitutioner (boligafdelinger), hvilket der heller ikke er krav om i lovgivningen. Regnskabstallene for ældreboligerne indgår derimod direkte i kommunens regnskab, som revideres i overensstemmelse med reglerne i den kommunale styrelseslov og bestemmelser udstedt i relation hertil.

Ballerup²³

Tilsynet med driften af almene boliger omfatter de i lovgivningen beskrevne opgaver, herunder et regnskabsmæssigt tilsyn og behandling af godkendelsessager. Opgaverne er forankret i forskellige dele af den kommunale forvaltning, dog primært i Økonomi & Planlægning. Behandling af godkendelsessager vedrørende vedtægtsændringer behandles af Borgmestersekretariatet.

Tilrettelæggelse af tilsynet

Tilsynet bliver hovedsagligt ført med udgangspunkt i det regnskabsmateriale, som boligorganisationerne indsender. Dette omfatter det revisorattesterede regnskab for boligorganisationen og dens afdelinger, spørgeskema og revisionsprotokol. Det årlige regnskabsmæssige tilsyn baseres på dette materiale samt vedligeholdelsesplanerne for boligafdelingerne.

Ud over gennemlæsning af materialet opstilles en række nøgletal i en dertil udviklet regnearksmodel. Nøgletallene omfatter administrationsbidrag, arbejdskapital, bestyrelseshonorar, forskellige former for henlæggelser, husleje og overskud/underskud.

Nøgletallene er typisk angivet som total, pr. kvadratmeter og indekseret. Endvidere giver modellen mulighed for at sammenligne

²³ Den beskrevne tilsynspraksis er generel for alle typer almene boliger, som der føres tilsyn med i kommunen.

udviklingen inden for den seneste femårige periode. I forbindelse med bestyrelseshonoraret er det tilladte bestyrelseshonorar udregnet og angivet, så en umiddelbar sammenligning er mulig. For huslejeniveauet er den procentvise stigning angivet. Henlæggelserne til vedligeholdelse og fornyelse vurderes i forhold til vedligeholdelsesplanen. Der følges ikke op på, om vedligeholdelsesplanen afspejler det faktiske behov for vedligehold. Der følges heller ikke specifikt op på, om afdelingerne udgør økonomisk uafhængige enheder.

På baggrund af gennemlæsningen af regnskabsmaterialet og vedligeholdelsesplanen samt beregningen af nøgletal udarbejdes et notat og en indstilling til økonomisk udvalg. Notatet sammenfatter indholdet og vurderingen af regnskabet. Som bilag vedlægges de beregnede nøgletal. På baggrund heraf træffer økonomisk udvalg beslutning om godkendelse af regnskabet, herunder reaktionen på dette.

Som afslutning på tilsynet udarbejdes en tilbagemelding til boligorganisationen.

Der udarbejdes ikke statistik eller ledelsesinformation på tværs af boligorganisationer/boligafdelinger.

Redskaber

I forbindelse med tilsynet er udviklet en række redskaber og skabeloner. Det vigtigste redskab er den regnearksmodel, som anvendes til opstilling af nøgletal. Indlagt i modellen er der endvidere et lille hjælperedskab til fremskrivning af det tilladte bestyrelsesvederlag.

Modellen er overskuelig i sin opbygning og giver samtidig mulighed for at foretage en række hurtige analyser af væsentlige parametre, herunder blandt andet:

- Sammenligninger over tid
- Sammenligninger på tværs af boligafdelinger
- Vurderinger af stigningstakster i diverse nøgletal

I forbindelse med modellen er der ikke udarbejdet vejledende toleranceniveauer i forhold til niveauet af de enkelte nøgletal eller udviklingen i disse.

Ud over regnearksmodellen er der udarbejdet skabeloner til afrapportering til økonomisk udvalg og til tilbagemelding til boligorganisationerne.

Endelig henvises til håndbog om tilsyn med drift af støttet boligbyggeri, som anvendes som opslagsværk.

Gentofte

Tilsynet efter almenboligloven er i Gentofte Kommune opdelt i forhold til mærkningen af boligerne og tilsynsopgaverne. Tilsynet med de almene ældreboliger, som er ejet henholdsvis af kommunen og en selvejende institution, er forankret i Fællessupport, mens det øvrige tilsyn er placeret i Social & Sundhed. Tilsynet med de almene familie- og ungdomsboliger er placeret i Tværgående Funktioner, Jura. Godkendelsesopgaver er placeret samme sted som tilsynet.

I det følgende beskrives tilsynet med de kommunale almene ældreboliger.

Tilrettelæggelse af tilsynet

Tilsynet er baseret på det indsendte regnskabsmateriale i relation til hver enkel boligafdeling (ældreboliginstitution). Regnskabsmaterialet gennemgås med henblik på at kontrollere, hvorvidt:

- Princippet om balanceleje er overholdt.
- Huslejudviklingen er rimelig.
- Udviklingen i de enkelte driftsposter er rimelig, herunder udgifter til ejendomsfunktionærer, el og vedligeholdelse.

Niveauet for de enkelte poster i regnskabet vurderes på baggrund af en sammenligning på tværs af boligafdelingerne (ældreboliginstitutionerne). Herudover foretages der sammenligninger med niveauet i en nabokommune. Der udarbejdes ikke ledelsesinformation i forbindelse med tilsynet. Ledelsen orienteres således typisk mundtligt om eventuelle problematiske forhold.

Det er ikke udarbejdet særlige redskaber til varetagelsen af tilsynsopgaven.

Erfaringer fra tilsynet med kommunale almene ældreboliger

Siden kommunens plejehjem blev omdannet til kommunale almene ældreboliginstitutioner i slutningen af 1990'erne, er der opsamlet forskellige erfaringer i relation til varetagelsen af tilsynsopgaven. De væsentligste præsenteres kort her.

Tilsynet har for det første oplevet, at det har været en udfordring for lederne på ældreboliginstitutionerne at vænne sig til de økonomiske betingelser i relation til driften af almene boliger. En række af de dispositioner, som lederne tidligere var vant til at sørge for (fx visse fællesaktiviteter og vedligehold), hører nu under boligafdelingens drift og dermed beboerdemokratiets kompetence. Lederne har således ikke længere nogen formel kompetence i forhold til disse forhold. Endvidere er det nyt for lederne, at disse udgifter påvirker beboernes bruttohusleje direkte. Det har krævet en del vej-

ledning fra tilsynets side at sikre udbredelse af kendskabet til almenboligloven blandt ældreboliginstitutionernes ledere.

For det andet oplever tilsynet det som en forbedring, at kommunens ejendomsadministration siden 1. januar 2004 er udliciteret til DAB, således at det ikke længere er samme kommunale enhed, der både varetager driften og tilsynet, hvilket var tilfældet indtil dette tidspunkt. Forbedringen skyldes en klarere rolleadskillelse og dermed bedre forudsætninger for en saglig og objektiv opfølgning på driften af boligafdelingerne.

Endelig peger tilsynet på, at det ville være en fordel med en yderligere samling af tilsynsopgaven for alle typer af almene boliger, idet det ville give bedre muligheder for at udnytte kompetencerne på området.

Opsamling

I dette afsnit samles der op på styrker og udfordringer i tilsynspraksis i København Kommune. Dette gøres blandt andet på baggrund af sammenligningen med de øvrige kommuner. Der tages i forbindelse hermed hensyn til, at kommunerne har forskellige forudsætninger for varetagelsen af tilsynet.

Tilrettelæggelse af tilsyn

De indsamlede oplysninger vedrørende tilsynspraksis i Københavns Kommune giver anledning til at fremhæve dennes styrker såvel som visse udfordringer.

Styrker

Først og fremmest vurderes det, at kommunens praksis overholder de formelle bestemmelser vedrørende tilsynet i lovgivningen. Kommunens tilsynspraksis omfatter således de tilsynsaktiviteter, som lovgivningen lægger op til. Ligeledes forholder tilsynet sig i forbindelse med det regnskabsmæssige/økonomiske tilsyn sig til de konkrete forhold, som kommunen ifølge lovgivningen bør have særligt fokus på. Det drejer sig eksempelvis om balanceleje, forsvarelsen af driften, kapitalforvaltning m.v.

Det påpeges, at tilsynspraksis i de tre sammenligningskommuner ligeledes vurderes at være i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen. Endvidere skal det bemærkes, at lovgivningen ikke indeholder anvisninger på, hvordan tilsynet konkret bør tilrettelægges. Overholdelse af lovgivningen er således en forudsætning, men ingen garanti, for, at tilsynspraksis er tilrettelagt mest hensigtsmæssigt.

En anden styrke ved tilsynet i Københavns Kommune er, at hele tilsynsopgaven varetages af en enkelt enhed. Dette giver bedre muligheder for videndeling i det daglige, end det er tilfældet i kom-

muner, hvor tilsynsopgaven er spredt i forskellige enheder. Det giver således bedre forudsætninger for at indbygge tværfaglighed i form af fx regnskabsmæssige, juridiske og byggetekniske kompetencer i den løbende varetagelse af tilsynsopgaverne.

Tilsynsopgaven er ikke samlet på samme måde i de tre sammenligningskommuner. En af de adspurgte tilsynsførende har i den forbindelse påpeget, at dette synes uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre bedst mulig erfaringsudveksling og -opbygning samt ressourcenyttelse.

En tredje styrke ved tilsynspraksis i Københavns Kommune er, at der gøres relativt meget ud af systematisk at vurdere forsvarligheden af driften på kort og lang sigt. Dette gøres ved beregning af nøgletal vedrørende soliditet og likviditet. Denne form for nøgletalsanalyse foretages ikke i de tre sammenligningskommuner.

Derimod kan det være vanskeligt at få overblik over, hvordan tilsynet i Københavns Kommune konkret fører tilsyn med en række af de øvrige forhold i relation til det økonomiske tilsyn. Det drejer sig blandt andet om henlæggelser, bestyrelsesvederlag m.v.

På dette punkt synes praksis i Ballerup Kommune at være mere udviklet. Ballerup Kommune anvender således en analysemodel, der giver et hurtigt overblik over udviklingen i regnskaberne nøgleposter, herunder vedrørende henlæggelser og bestyrelsesvederlag. Overblikket omfatter både den relative og absolutte udvikling over en periode på fem år. Modellen suppleres endvidere af en skriftlig afrapportering til politisk niveau. Tilsammen giver disse redskaber mulighed for at dokumentere, at tilsynet har forholdt sig til de relevante poster.

Herudover er det særegent for praksis i Københavns Kommune, at det faktiske huslejeniveau sammenholdes med et estimeret muligt huslejeniveau.

Endelig opgøres en række af nøgleposterne i de indsendte regnskaber pr. kvadratmeter, hvilket skaber forudsætninger for at sammenligne på tværs af boligafdelingerne. Det er dog vanskeligt at vurdere, hvilke sammenligninger, der gennemføres i praksis, herunder hvordan disse indgår i tilsynsvaretagelsen.

I Gentofte og Ballerup udarbejdes ligeledes grundlag for at foretage sammenligninger på tværs af boligafdelinger. I Gentofte bruges dette grundlag til at sammenligne niveauet på de forskellige poster i driftsbudgettet på de enkelte ældreboliginstitutioner. Dette er en væsentlig del af kommunens grundlag for at vurdere, om driften er rationel.

Udfordringer

På visse punkter vurderes praksis i Københavns Kommune at være præget af udfordringer. Nogle af disse udfordringer synes også at omfatte sammenligningskommunerne.

En væsentlig udfordring for tilsynet i Københavns Kommune vedrører opfølgningen på vedligeholdelsestilstanden. Dette er tilsynsmyndigheden selv blevet opmærksom på i forbindelse med en pilotundersøgelse heraf. Kommunen har tidligere tilrettelagt denne del af tilsynet på henvendelser fra beboere, hvilket har vist sig ikke at være tilstrækkeligt.

For at få overblik over vedligeholdelsestilstanden har Københavns Kommune nu igangsat en undersøgelse, der omfatter samtlige boligafdelinger, og som blandt andet indebærer en byggeteknisk gennemgang af samtlige ejendomme. Den samlede undersøgelse forventes at tage op mod ti år. Tidshorizonten på ti år synes at være relativ lang, når det tages i betragtning, at der var problematiske forhold i relation til vedligeholdelsestilstanden i hovedparten af de boligafdelinger, der indgik i pilotundersøgelsen.

Som led i tilsynet med vedligeholdelsestilstanden i henholdsvis Ballerup og Frederiksberg kommuner indhentes vedligeholdelsesplanerne som standard. Disse sammenholdes med henlæggelserne til vedligeholdelse i de indsendte regnskaber. Kvaliteten af denne praksis afhænger af, om vedligeholdelsesplanerne tegner et retvisende billede. I Gentofte varetager kommunen selv vedligeholdelsesopgaven, hvorfor der ikke føres tilsyn med denne.

En anden udfordring er, at dokumentationen vedrørende gennemførelsen af tilsyn i Københavns Kommune ud fra det oplyste er begrænset. Dette kan gøre det vanskeligt for kommunen at finde tilbage i en sag, såfremt det skulle blive nødvendigt. Herudover kan det være en udfordring i forhold til videndeling.

I henholdsvis Ballerup og Frederiksberg kommuner er det enkelte tilsyn dokumenteret i form af henholdsvis udarbejdelse af regneark og indstilling eller udfyldelse af tjekliste samt indstilling.

Herudover vurderes det at være en udfordring, at tilsynsenheden i Københavns Kommune er relativt længe om at fremsende tilbagemeldinger på de indsendte regnskaber. Ifølge de adspurgte boligorganisationer er det således normalt, at der kan gå op til flere år, inden der modtages en tilbagemelding²⁴. Tilsvarende reaktionstider genfindes ikke i sammenligningskommunerne.

²⁴ Det skal bemærkes, at dette udsagn bygger på udtalelser fra tre boligorganisationer og derfor må tages med de forbehold, der bør være over for en stikprøve af denne størrelse.

Endelig skal det nævnes, at det kan være en udfordring, at der ikke tages særlige hensyn i tilrettelæggelsen af tilsynet med almene ældreboliger. Årsagen hertil er, at beboerne i disse boliger udgør en særlig svag gruppe, som på grund af manglende ressourcer kan have vanskeligt ved at tage vare på egne interesser. Dette bekræftes af afdækningen af beboerdemokratiet og rundspørgen hos boligorganisationerne.

Det generelle billede er, at beboerne ikke involverer sig væsentligt i beboerdemokratiet og derfor ikke kan bidrage til at kontrollere, at deres boligafdeling er velfungerende. Ofte fungerer forstanderen som repræsentant for beboerne i relation til driften af boligafdelingen – uden at have formelle rettigheder i den henseende. I relation hertil kan det endvidere være problematisk, at forstanderen både repræsenterer beboerinteresser og medarbejderinteresser.

Som følge af ovenstående problemstillinger kan det overvejes at føre et mere intensivt tilsyn med disse boligafdelinger.

Redskaber

Generelt har der hverken i Københavns Kommune eller sammenligningskommunerne været fokus på at udvikle redskaber til at understøtte den praktiske gennemførelse af tilsynet.

I Københavns Kommune er der udviklet en *regnearksmodel*, som anvendes systematisk i gennemførelsen af tilsynet. Ligeledes anvendes en regnearksmodel i Ballerup Kommune. Modellerne har hver især styrker. Fordelen ved Københavns Kommunes model er, at analysen af likviditet og soliditet er mere udviklet. Til gengæld er regnearket svært at gennemskue for personer, der ikke er vant til at arbejde med dette. Dermed kan det ikke umiddelbart bruges til videreformidling. Modellen fra Ballerup Kommune kan derimod videreformidles uden særlige forklaringer. Herudover har den en række fordele i forhold til sammenligninger over tid i den enkelte boligafdeling. Det vurderes, at begge modeller med fordel ville kunne videreudvikles.

Ud over regnearksmodellen foreligger der ud fra det oplyste ingen egentlige tjeklister eller arbejdsredskaber til varetagelse af tilsynsopgaverne. Dette vurderes at besværliggøre dokumentation af gennemførelsen af tilsynet. Til sammenligning kan tjeklisten i Frederiksberg Kommune fremhæves, idet denne giver mulighed for relativt nemt at dokumentere, hvilke forhold den tilsynsførende har forholdt sig til.

Ligeledes foreligger der generelt ingen procedurebeskrivelser i relation til tilsynet. Dette gælder for Københavns Kommune såvel

som de øvrige kommuner²⁵. Dette indebærer en vis sårbarhed, fordi den praktiske tilrettelæggelse typisk vil bero på en enkelt medarbejders vurdering af, hvordan tilsynet bedst gennemføres. Risikoen herved er, at der ikke i tilstrækkelig grad reflekteres over, hvilke forhold der skal afdækkes, og hvordan denne afdækning skal tilrettelægges. Endvidere vil tilsynsvaretagelsen være sårbar over for uforudsete udskiftninger blandt medarbejderne, når informationerne om den praktiske arbejdstilrettelæggelse ikke er fælles tilgængelige.

I relation til ovenstående kan det overvejes, om det ville være en fordel at fastlægge vejledende toleranceniveauer i forhold til udviklingen i de specifikke regnskabsposter/nøgletal. Sådanne toleranceniveauer ville kunne lette vurderingen af nøgletallene i forbindelse med tilsynet. Herudover ville de kunne bidrage positivt til videreformidlingen af resultaterne fra tilsynet.

Endelig skal det påpeges, at der eventuelt kunne udarbejdes redskaber, der kunne understøtte tilsynet med vedligeholdelsestilstanden. Den nuværende praksis i Københavns Kommune og sammenligningskommunerne peger i retning af et sådant behov. Enten er praksis meget tidskrævende og omkostningstung (byggeteknisk tilsyn m.v. jf. Københavns dybdegående undersøgelse). Eller også er praksis meget overfladisk og beror udelukkende på kvaliteten af oplysningerne fra boligorganisationerne.

Ledelsesinformation

Der udarbejdes generelt ikke ledelsesinformation vedrørende tilsynsvaretagelsen i Københavns Kommune eller i sammenligningskommunerne. Kun på Frederiksberg er der etableret en praksis, hvor der hvert år samles oplysninger på tværs af kommunens boligorganisationer. Ingen af kommunerne har praksis for at udarbejde statistik i form af økonomiske nøgletal på tværs af boligafdelingerne eller boligorganisationerne.

Udarbejdelsen af systematisk ledelsesinformation vil give kommunen mulighed for at vurdere, om der bør udvælges særlige fokusområder i forhold til tilsynsvaretagelsen, eller om kommunen på visse punkter bør bidrage til udviklingen i boligorganisationerne. Dette er særlig relevant i forhold til ældreboliginstitutionerne, hvor beboerne ikke selv kan forventes at sætte relevante initiativer i gang. Endvidere kan ledelsesinformation omkring de boligmæssige forhold muligvis indgå som værdifuldt input i forhold til samspillet med opgaveløsningen i forhold til serviceloven.

²⁵ Der er udarbejdet overordnede beskrivelser i relation til denne analyse.

4.4. Praksis vedrørende tilsyn efter serviceloven

Undersøgelsen af den praktiske tilrettelæggelse af tilsynet er baseret på fokusgruppeinterview, procedurebeskrivelser, tilsynsrapporter og andet skriftligt materiale.

I afdækningen af praksis er der primært fokuseret på forholdene i Københavns Kommune. Herudover beskrives praksis i henholdsvis Frederiksberg, Ballerup og Gentofte kommuner. Formålet er at skabe et sammenligningsgrundlag og hente inspiration i forhold til fremadrettede anbefalinger vedrørende tilrettelæggelsen af tilsynspraksis.

Praksis vedrørende tilsyn i Københavns Kommune

Tilsynet efter serviceloven er organiseret i tilsynsenheden under Sundhedsforvaltningen. Tilsynsenheden varetager hele tilsynsopgaven og fører i den forbindelse tilsyn med ældreboliginstitutioner, plejehjem, hjemmepleje, dagcentre, daghjem og træningscentre. Det samlede tilsynskoncept, herunder metoder og fokusområder for tilsynet, fastsættes af Borgerrepræsentationen en gang om året.

I denne analyse er fokus udelukkende på tilsyn med ældreboliginstitutioner²⁶. Til varetagelse af den samlede tilsynsopgave anvendes fire årsværk.

Tilrettelæggelse af tilsynet

I overensstemmelse med bestemmelserne i serviceloven gennemføres tilsynet med den enkelte ældreboliginstitution i form af to årlige besøg – et anmeldt og et uanmeldt. Formålet med og gennemførelsen af de to typer besøg er på flere punkter forskellige, jf. nedenfor.

Fælles er dog, at der på baggrund af hvert enkelt tilsynsbesøg udarbejdes en tilsynsrapport, der samler op på de forhold, der er blevet gennemgået under besøget, herunder på konklusionerne af besøget. Tilsynsrapporterne sendes til høring hos henholdsvis ældrerådet, bruger- og pårørenderådet og på den pågældende ældreboliginstitution. Efterfølgende offentliggøres rapporten og eventuelle høringssvar på kommunens hjemmeside.

Ud over udarbejdelsen af tilsynsrapporten indtastes en række fast definerede data fra det enkelte besøg i en database udviklet af tilsynsenheden. Disse data anvendes til at udarbejde statistikker og ledelsesinformation på tværs af ældreboliginstitutionerne.

²⁶ I forhold til tilsyn efter serviceloven er der ikke forskel på tilrettelæggelsen af tilsynet på de ældreboliginstitutioner, der er omfattet af denne undersøgelse og kommunens øvrige plejecentre.

Tilsynsenheden udarbejder endvidere en samlet årlig afrapportering vedrørende alle anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg samt embedslægens tilsyn. I rapporten samles tendenserne på tværs af ældreboliginstitutionerne, herunder styrker og svagheder i forhold til udvalgte fokusområder samt tilsynsenhedens anbefalinger.

Anmeldte besøg

Tilsynsenheden har tilrettelagt sine tilsynsprocedurer med henblik på at kunne varetage to roller: at kontrollere forholdene på ældreboliginstitutionerne samt at kunne fungere som sparringspartner i forhold til den videre udvikling af leveringen af serviceydelser. I forhold til de anmeldte besøg lægges der især vægt på rollen som sparringspartner. Disse besøg bruges således i høj grad til at understøtte udviklingen på ældreboliginstitutionen, både i forhold til institutionens særlige udfordringer i forhold til politisk udpegede fokusområder.

Temaer for interview med beboere og pårørende:

- Omsorg
- Måltidet
- Træning og aktiviteter
- Medinddragelse/indflydelse
- Forslag til ændringer

Temaer for interview med medarbejdere:

- Introduktionen af nye medarbejdere
- Mulighed for udvikling i jobbet
- Arbejdstilrettelæggelse
- BUM
- Omsorg for beboere/brugere
- Forslag til ændringer

Som forberedelse til de anmeldte besøg gennemlæses rapporter og handlingsplaner fra de forrige to tilsyn, og der fastsættes en dag for tilsynet i samarbejde med forstanderen. Endvidere udsendes et spørgeskema til forstanderen, som afdækker eventuelle udfordringer vedrørende implementering af handlingsplaner, generelle forhold, udvalgte fokusområder samt medarbejderforhold.

Under besøget foretages en rundvisning på ældreboliginstitutionen, og der gennemføres tre fokusgruppeinterview med henholdsvis beboere og pårørende, medarbejdere og ledelsen. Interviewene gennemføres på baggrund af semistrukturerede interviewguides. De overordnede temaer i 2005 fremgår af boksene til venstre.

På baggrund af tilsynsbesøget udarbejdes en tilsynsrapport.

Uanmeldte besøg

Det primære formål med de uanmeldte tilsynsbesøg er at kontrollere, at ydelsesleveringen på ældreboliginstitutionerne er karakteriseret ved tilstrækkelig faglig kvalitet og tilstrækkelig omsorg og pleje.

For at sikre kontrolelementet er det kun tilsynsenheden selv, der har kendskab til datoen for tilsynsbesøget. Endvidere forhåndsudvælger tilsynsenheden selv de beboere (ca. ti pct.), som anmodes om at deltage aktivt under tilsynsbesøget²⁷. Stikprøven søges sammensat, så den repræsenterer begge køn og gerne beboere fra alle ældreboliginstitutionens afdelinger. Ligeledes tages der hensyn til indflytningsdato, således, at der både vælges beboere, der har boet

²⁷ Udvalgelsen kvalificeres dog af forstanderen, således at beboere, der forventes at føle sig utrygge ved at deltage, kan fravælges.

på institutionen i længere tid og nyligt er indflyttet. Ud over udvælgelsen består forberedelsen til tilsynsbesøget i at orientere sig i de seneste tilsynsrapporter og handlingsplaner for ældreboliginstitutionen.

Selve besøget gennemføres af to medarbejdere fra tilsynsenheden og består af flere aktiviteter. Efter en indledende samtale med lederen af ældreboliginstitutionen indsamles skriftlig dokumentation samt medicin vedrørende de beboere, som har indvilget i at medvirke i tilsynet. Dokumentationen vedrører blandt andet plejeplaner, daglige notater og medicinadministration. Dokumentation gennemgås, og resultaterne noteres i skema hertil. Efterfølgende stilles der opklarende spørgsmål til de medarbejdere, som er kontaktpersoner for de udvalgte beboere.

Herefter interviewes beboerne enkeltvis i deres lejligheder af de tilsynsførende. Der er ikke personale til stede. Efterfølgende interviewes kontaktpersonerne for de enkelte beboere. Formålet hermed er dels at validere beboerens udtalelser og dels at spørge til medarbejdertilfredsheden og arbejdsklimaet på ældreboliginstitutionen.

På baggrund af de indhentede oplysninger beslutter de to tilsynsførende i fællesskab, hvilken bedømmelse ældreboliginstitutionen skal have for hvert kontrolpunkt. Besøget afsluttes med de tilsynsførendes mundtlige afrapportering til ældreboliginstitutionens leder.

Efterfølgende udarbejdes en skriftlig tilsynsrapport.

Opfølgende tilsyn

Såfremt tilsynsenheden konstaterer kritisable forhold på en ældreboliginstitution gennemføres der et opfølgende tilsyn inden for 3-4 måneder. Formålet hermed er at give ældreboliginstitutionen mulighed for hurtigt at synliggøre, at der er rettet op på de kritisable forhold. Det er ældrekontorets ansvar at følge op herpå. Det opfølgende tilsyn udføres efter samme metode og kriterier som et almindeligt tilsyn.

Skriftlige tilsynsrapporter

Tilsynsrapporterne for såvel anmeldte som uanmeldte tilsyn er udarbejdet efter faste indholdsmæssige skabeloner.

I skabelonen for de uanmeldte tilsyn præsenteres tilsynets vurdering af fokusområderne: omsorg og pleje, dokumentation (stamdata, medicindokumentation, medicinadministration og plejeplaner) og fysiske rammer. Vurderingen kan være ingen bemærkninger, mindre mangler eller større fejl og mangler. Det er anført i rapporten, at vurderingen er baseret på, om lovgivningen, Sundhedsfor-

valtningens regler, rutiner, kvalitetsstandarder og almindelige faglige standarder er overholdt. Vurderingskriterierne for hhv. medicindokumentation, medicinadministration og plejeplaner fremgår således af kommunens interne vejledninger²⁸. Af disse fremgår det dog ikke, hvornår evt. manglende opfyldelse af et givet krav kan forventes at føre til hhv. ingen bemærkninger/få mangler/større fejl og mangler.

I rapporter vedrørende de anmeldte tilsyn samles op på gennemgang af fysiske rammer, samtaler med beboer- og medarbejderrepræsentanter samt arbejdet med fokusområder på ældreboliginstitutionen.

For begge typer rapporter skal det bemærkes, at koblingen mellem lovgrundlag, kvalitetsstandarder m.v. og opsamlingerne på tilsynsbesøgene kan være vanskelig at identificere for personer, der ikke har indgående kendskab til kommunens vejledninger på området. Dette skyldes blandt andet, at der generelt ikke henvises til hverken kvalitetsstandarder eller lovgivning i vurderingen af de konkrete observationer fra tilsynsbesøget eller i begrundelsen af disse vurderinger.

Eksempelvis fremgår det ikke direkte af tilsynsrapporterne, hvilke konkrete forhold, der følges op på i forbindelse med fx gennemgang af plejeplanerne, eller hvordan disse konkrete forhold vurderes. Det kan gøre det vanskeligt at gennemskue, hvorfor den overordnede vurdering kan være 'ingen bemærkninger' trods konstaterede mangler. Endvidere fremgår det ikke direkte af tilsynsrapporterne, om der følges op på, om borgeren får den hjælp, som borgeren har ret til²⁹. I relation hertil skal det dog bemærkes, at tilsynsenheden ikke altid har mulighed for at foretage denne form for opfølgning, da en del borgere på ældreboliginstitutionerne endnu ikke er blevet visiteret til deres serviceydelser.

Endelig skal det nævnes, at formålet med opfølgningen på henholdsvis medarbejdertilfredshed og -forhold samt fysiske rammer ikke fremgår tydeligt af tilsynsrapporterne. Det fremgår således ikke umiddelbart, hvorvidt og hvordan observationer vedrørende medarbejdertilfredshed og fysiske rammer bidrager til at løse tilsynets opgave, jf. lovgivningen og tilsynets egne formålserklæringer.

²⁸ Jf. vejledningerne 'Sådan håndterer du medicin' og 'Krav til udarbejdelse af plejeplaner på Sundhedsforvaltningens plejehjem/boenheder i Københavns Kommune.

²⁹ Det fremgår derimod, at der følges op på, om borgeren er tilfreds med den hjælp, borgeren modtager.

Redskaber

Tilsynsenheden baserer i høj grad sin praksis på standardiserede redskaber og procedurer. Disse er oprindeligt udviklet på baggrund af erfaringer fra andre kommuner samt sparring med to private tilsynsfirmaer, der varetog dele af tilsynsopgaven i 2003. Efterfølgende har tilsynsenheden løbende tilpasset redskaber og procedurer på baggrund af egne erfaringer.

Som led i den løbende udvikling har Sundhedsforvaltningen nedsat en referencegruppe for tilsyn. Referencegruppen består af ledende repræsentanter for myndighedsleddet og udførerleddet i forvaltningen samt repræsentanter fra kvalitetsstaben og bestillerstaben og BST. Derudover beder tilsynsenheden systematisk forstanderne på ældreboliginstitutionerne om at evaluere praksis for tilsynsbesøgene.

Nedenfor præsenteres de konkrete redskaber kort.

Kvalitetsstandarder

Tilsynet anvender kommunens kvalitetsstandarder i sin praksis. Standarderne dækker blandt andet personlig pleje, praktisk hjælp, udførelsen af hjælpen og hverdagen på ældreboliginstitutioner og i beskyttet bolig.

Kvalitetsstandarderne anvendes bl.a. i relation til samtalerne med beboerne under de uanmeldte tilsynsbesøg, idet de danner udgangspunkt for de konkrete spørgsmål, som beboerne stilles. Som led i beboersamtalerne gennemfører de tilsynsførende endvidere en faglig observation af forholdene omkring beboerne med udgangspunkt i kvalitetsstandarderne.

Tilsynet spørger ikke til, om beboerne kender de konkrete standarder, men om de er tilfredse med de forhold, der reguleres af standarderne. Denne måde at spørge på indebærer, at tilsynet får afdækket beboertilfredsheden med en række væsentlige områder i forhold til ydelsesleveringen. Det skal påpeges, at beboernes svar ikke nødvendigvis kan bruges til at vurdere, om kvalitetsstandarderne overholdes. Årsagen hertil er, at der er en vis sandsynlighed for, at beboernes svar er baseret på deres egne standarder snarere end de kvalitetsstandarder, som kommunens ydelser er baseret på. I forhold til at vurdere, hvorvidt standarderne er opfyldt, er de tilsynsførendes faglige observationer samt gennemgang af dokumentation vedr. beboerne derfor af afgørende betydning.

Medarbejdernes kendskab til kvalitetsstandarderne søges afdækket under gruppeinterview i forbindelse med de anmeldte tilsyn. På baggrund af det oplyste er det vanskeligt at vurdere, hvorvidt den valgte spørgeteknik giver de tilsynsførende et dækkende billede af medarbejdernes kendskab til standarderne.

Såfremt de tilsynsførende på baggrund af samtaler med beboerne, deres faglige observationer og interviews af medarbejderne får indtryk af, at kvalitetsstandarderne ikke opfyldes, følges der op herpå. Opfølgningen sker både i forhold til de konkrete medarbejdere og ældreboliginstitutionens ledelse og indgår i den samlede vurdering af forholdene på institutionen.

Procedurebeskrivelser

Der er udarbejdet procedurebeskrivelser for henholdsvis anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg. Procedurebeskrivelserne er blandt andet indarbejdet i tilsynsenhedens årsrapport.

Spørgeskemaer og interviewguides

Der er udarbejdet følgende spørgeskemaer og interviewguides:

Spørgeskema vedrørende anmeldte tilsyn: Hensigten med spørgeskemaet er, at ældreboliginstitutionens ledelse skal angive eventuelle udfordringer i forhold til en række fokusområder. Fokusområderne omfatter blandt andet: handlingsplaner, ældreboliginstitutionens værdier, arbejdsforhold, klager, træning og aktiviteter, BUM, medarbejdspolitik m.v. Skemaet anvendes som oplæg for sparring mellem ældreboliginstitutionens ledelse og tilsynsenheden.

Interviewguides til anmeldte tilsyn: Der er udarbejdet semistrukturerede interviewguides til fokusgruppeinterview til med henholdsvis repræsentanter for beboere og pårørende samt medarbejdere. Temaerne i disse er illustreret i bokse under afsnittet om anmeldte tilsyn.

Evalueringskema vedrørende anmeldt tilsyn: I spørgeskemaet bedes ældreboliginstitutionen forholde sig til: Oplevelsen af spørgeskema, selve tilsynsbesøget samt høringsprocessen, og hvorvidt tilsynsrapporten kan anvendes i et udviklingsperspektiv. Herudover bedes ældreboliginstitutionen komme med forslag til forbedringer af tilsynspraksis.

Indsamlingsramme til uanmeldte tilsyn: Indsamlingsrammen er struktureret omkring en række fokusområder, der alle skal kontrolleres i forbindelse med besøget, jf. boksen til venstre. For hvert fokusområde er angivet en række underpunkter, der skal følges op på. Herudover er der angivet felter til standardiserede konklusioner for hvert fokusområde. Disse omfatter: Ingen bemærkninger, mindre mangler og større fejl og mangler. Endelig er der et skema til dokumentation af stikprøvekontrol af skriftlig dokumentation i relation til de udvalgte beboere.

Evalueringskema vedrørende uanmeldte tilsyn: Evalueringskemaet omfatter samme spørgsmål som skemaet vedrørende anmeldte

te besøg – med undtagelse af vurderingen af spørgeskemaet, der udsendes på forhånd.

Skabeloner

Tilsynsenheden anvender en række standardiserede skabeloner i det daglige arbejde. Det drejer sig om skabeloner for tilsynsrapporter, skabeloner til handlingsplaner og mindre skabeloner i form af tilsynsbeviser og breve til lederne på ældreboliginstitutionerne.

Database til ledelsesinformation

Tilsynsenheden har udarbejdet en database i Microsoft Access til opsamling af statistik vedrørende tilsynsbesøgene. Der opsamles blandt andet information om tidspunktet for tilsynene, resultaterne af disse i forhold til de enkelte fokusområder samt tilsynets anbefalinger.

Databasen gør det nemt for de tilsynsførende medarbejdere at orientere sig i forhold til status på den enkelte ældreboliginstitution. Herudover anvendes databasen til at udarbejde ledelsesinformation på tværs af ældreboliginstitutionerne.

Databasen udvikles løbende, således at den information, der indsamles, er relevant i forhold til den ledelsesinformation, der efterspørges.

Ledelsesinformation

Tilsynsenheden udarbejder ledelsesinformation til en række forskellige modtagere, herunder ældreboliginstitutionerne, ældrecheferne, forvaltningens ledelse og det politiske niveau.

Ældreboliginstitutionerne: For hvert tilsynsbesøg udarbejdes en tilsynsrapport samt et oplæg til handleplan for den enkelte ældreboliginstitution. Disse redskaber skal anvendes aktivt i den videre opfølgning på tilsynene på ældreboliginstitutionerne. Ældreboliginstitutionerne skal således selv konkretisere handlingsplanerne i forhold til indsats og tidsfrister. Tilsynsenheden følger op på handlingsplanen ved næste tilsynsbesøg. Herudover afholder tilsynsenheden erfaringsudvekslingsmøder med forstanderne bydelsvist.

Ældrechefer: Tilsynsenheden tilbyder at præsentere resultaterne fra de enkelte lokalområder for ældrecheferne, herunder at udarbejde sammenligninger mellem bydelene.

Forvaltningens ledelse og politisk niveau: Der udarbejdes en kvartalsoversigt over tilsynsindsatsen. Kvartalsoversigterne er baseret på statistikker over alle gennemførte tilsyn i kvartalet og forklarende tekst. Oversigterne giver indblik i antallet og arten af de gennemførte tilsyn og konklusionerne på tilsynene. Herudover er det

muligt at se, hvordan resultaterne fra tilsynsbesøgene er fordelt på tværs af bydelene.

Ud over kvartaloversigten udarbejdes der en årsrapport, der beskriver tilsynsenheden og embedslægens tilsyn. I forhold til tilsynsenhedens tilsyn beskrives tilsynsprocedurene og resultaterne fra tilsynene, som sammenholdes med året før.

Praksis vedrørende tilsyn i andre kommuner

Som led i afdækningen af praksis ved tilsyn efter serviceloven er der indsamlet erfaringer fra henholdsvis Frederiksberg, Gentofte og Ballerup kommuner. Disse erfaringer præsenteres kort nedenfor.

Frederiksberg Kommune

Tilsynet efter serviceloven er baseret på de lovpligtige anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg. Både formål og tilrettelæggelse adskiller sig for de to typer af tilsyn.

Formålet med anmeldte tilsyn er således i høj grad at fungere som sparringspartner og understøtte udviklingen på den enkelte ældreboliginstitution. I forbindelse hermed fokuserer tilsynet særligt sin indsats på områder, hvor der er konstateret et behov for forbedring eller yderligere udvikling. Nogle fokusområder er ens på tværs af ældreboliginstitutionerne, mens andre er udpeget særskilt for den enkelte ældreboliginstitution. I år er hhv. kvalitetsstandarder og hygiejne udpeget som fokusområder for alle ældreboliginstitutionerne. Indsatsen vedr. videreudvikling og forbedring i forbindelse med de anmeldte tilsyn understøttes af andre initiativer i forvaltningen. Der er fx udarbejdet en pixi-håndbog om medicinadministration til understøttelse af ældreboliginstitutionernes daglige arbejde hermed.

Det anmeldte tilsyn er primært baseret på fokusgruppeinterviews, som gennemføres med udgangspunkt i interviewguides. På baggrund af tilsynet udarbejdes en tilsynsrapport. Der er ikke en fast skabelon herfor.

Formålet med de uanmeldte tilsyn er primært kontrol. Tilsynsbesøget omfatter en rundtur på ældreboliginstitutionen, interview med 4-10 beboere, interview med medarbejderrepræsentanter og evt. pårørende. Ud over interviewene gennemføres stikprøvekontrol i relation til medicinadministration og plejeplaner. En lang række forhold afdækkes i forbindelse med tilsynsbesøget. Det drejer sig om forhold vedr. personale, rengøring, pleje, mad, aktiviteter, medicinadministration, sundhedsmæssige foranstaltninger, samarbejde med og information til beboere og pårørende. Fokus er i høj grad på at afdække beboernes tilfredshed, samt om der leves op til kravene i lovgivning mv. på området. Der udarbejdes en tilsynsrapport vedr. observationerne fra tilsynet.

Vurderingen af, hvorvidt forholdene på de enkelte områder er i orden, er baseret på den tilsynsførendes vurdering af, hvorvidt der lever op til kravene i lovgivningen og vejledningerne på området. Der er ikke udarbejdet faste kriterier for bedømmelsen. Hvis det vurderes, at der er større fejl eller mangler på en ældreboliginstitution, anmodes lederen om en redegørelse indeholdende tidsplan og indkaldes til drøftelse af denne.

Der udarbejdes tre typer ledelsesinformation på baggrund af tilsynene. Rapporter vedr. de enkelte tilsyn, en samlet rapport for alle de anmeldte tilsyn samt en samlet rapport vedr. alle de uanmeldte tilsyn og endelig en samlet årsrapport baseret på alle tilsynene samt embedslægens tilsyn. Alle rapporter anvendes på ledelsesniveau og på politisk niveau. Rapporterne sendes til høring i overensstemmelse med bestemmelserne i lovgivningen.

Gentofte Kommune

Både de anmeldte og uanmeldte tilsyn gennemføres af konsulenter i omsorgsafdelingen i Pleje og Sundhed. Praksis er udviklet over en længere årrække, og kommunen har valgt en praksis, hvor proceduren for tilsynene ændres med nogle års mellemrum. Dette har ifølge kommunen blandt andet den fordel, at det giver anledning til at se på tilsynsopgaven med nye øjne.

Der er forskel på fokus og tilrettelæggelse for henholdsvis anmeldte og uanmeldte tilsyn. De anmeldte tilsyn gennemføres som en semistruktureret samtale med forstanderen og bruger- og pårørenderådet. Under samtalen tales om det daglige liv i huset, samarbejdet med personalet og arbejdet i beboer- og pårørenderådet. I relation hertil spørges der til, hvad der kan arbejdes mere med. Ud over samtalen gås en runde på ældreboliginstitutionen. Observationerne fra tilsynet afrapporteres i en fast skabelon. Hvis der har været anledning til at komme med bemærkninger, skal lederen af ældreboliginstitutionen senest fire uger efter besøget tilkendegive, hvordan der arbejdes med at rette op på de problematiske forhold.

Under de uanmeldte tilsyn er der fokus på den skriftlige dokumentation i relation til beboerne (2-4 tilfældige beboere udvælges), arbejdstilrettelæggelsen og medicinhåndteringen. Tjekpunkterne vedrørende dokumentation og medicinhåndtering afspejler kommunens formelle standarder herfor. Herudover gennemføres et interview med kontaktpersonerne for de udvalgte beboere. Fokus for samtalen er arbejdstilrettelæggelsen i forhold til den konkrete beboer samt kontaktpersonens kendskab til beboeren. Opfølgningssproceduren svarer til proceduren i relation til de anmeldte tilsyn.

De to typer af tilsyn supplerer hinanden. I forbindelse med det anmeldte tilsyn er der i høj grad fokus på at afdække beboernes tilfredshed. I det uanmeldte tilsyn følges der tæt op på den faglige ar-

bejdstilrettelæggelse, samt hvorvidt det er dokumenteret, at beboeren får den hjælp, beboeren har ret til. Dermed afspejler tilrettelæggelsen af det uanmeldte tilsyn tydeligt hensigter med tilsynet i lovgivningen.

De enkelte rapporter videregives til ledelsen, bruger- og pårørende-rådet og socialudvalget. Repræsentanter fra ældre-handicaprådet er typisk repræsenteret i bruger-pårørenderåd og får rapporten herfra.

På baggrund af tilsynsrapporterne udarbejdes en samlet årlig rapport vedrørende tilsynene samt embedslægens tilsyn. Rapporten videregives til socialudvalget og anvendes som input i det politiske arbejde på området.

Ballerup Kommune

I Ballerup Kommune udføres de anmeldte tilsyn af medlemmerne af Socialudvalget. Repræsentanter fra forvaltningen er deltager med henblik på at udarbejde referat fra tilsynsbesøget. Under tilsynsbesøget sørger politikerne for at tale med beboere, personale samt evt. pårørende. Der tales blandt andet om sygefravær, aktiviteter og mad. Herudover observerer politikerne, om ældreboliginstitutionen og beboerne afspejler en tilfredsstillende hygiejnisk standard. Der er ikke udarbejdet nogen egentlig procedure eller andre former for redskaber til varetagelsen af disse tilsyn.

De uanmeldte tilsyn gennemføres af en ekstern konsulent med sygefaglig baggrund. Konsulenten anvender interviewskemaer, som oprindeligt er inspireret af materiale fra KL. Som led i tilsynet dokumenteres følgende forhold: Pleje, rengøring, mad, ejendommens tilstand, sundhedsmæssige foranstaltninger, aktiviteter, plejeplaner, atmosfære og samarbejde med beboere og pårørende.

Det er på baggrund af afrapporteringen fra begge typer tilsyn vanskeligt at identificere koblingen til kravene vedrørende opfølgning i lovgivningen. Der følges fx ikke op på, om plejeplanerne er udarbejdet sammen med beboeren, eller om den leverede hjælp svarer til den tildelte hjælp. Det er også vanskeligt at vurdere, hvilke konkrete kriterier der er lagt til grund for vurderingen af fagligheden i opgaveløsningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommunen forventer at videreudvikle tilsynspraksis samt udarbejde kvalitetsstandarder for ældreboliginstitutionerne i løbet af efteråret.

Ud over tilsynsrapporterne fra de enkelte besøg udarbejdes en samlet afrapportering en gang om året.

Opsamling

På baggrund af de indsamlede oplysninger fremgår det, at der er en række styrker og svagheder ved den nuværende tilsynspraksis. Det-

te gælder ikke kun for tilsynet i Københavns Kommune, men også for de tre sammenligningskommuner.

En væsentlig styrke ved praksis i Københavns Kommune er, at der er udviklet en standardiseret tilsynsprocedure. I forhold til den nuværende praksis er processen således beskrevet fra planlægningen af det enkelte tilsyn til udarbejdelse af detaljeret ledelsesinformation på tværs af samtlige tilsyn. Standardiseringen af processen gør denne mere effektiv og forbedrer grundlaget for sammenligninger på tværs af ældreboliginstitutionerne og over tid. Endvidere bliver det tydeligere, hvad det er, der følges op på. Også Gentofte og Frederiksberg kommuner arbejder efter standardiserede metoder.

En anden styrke ved praksis i København er grundlaget for udarbejdelse af ledelsesinformation. Metoden med at samle nøgledata i en database giver således gode muligheder for let at udarbejde relevante statistikker. Endvidere kan databasen uden større vanskeligheder tilpasses evt. forandrede fremtidige informationsbehov. På dette punkt vurderes praksis i Københavns Kommune at være mere udviklet end i de øvrige kommuner.

En tredje styrke ved tilsynene er, at de er tilrettelagt, så de kan modvirke, at eventuelle problemer udvikler sig. Den forebyggende indsats via dialog og sparring genfindes i alle kommunerne

En udfordring i forhold til praksis i København såvel som Ballerup og Frederiksberg kommuner er, at der i afrapporteringen fra tilsynsbesøgene synes at være et langt større beboernes tilfredshed end på at beskrive, hvorvidt plejen lever op til lovgivning, kvalitetsstandarder m.v. Det er naturligvis relevant, om beboerne er tilfredse, men opfølgning herpå er ikke tilstrækkelig i forhold til opfyldelse af tilsynsforpligtelsen, som denne fremgår af serviceloven. Heraf fremgår det blandt andet, at der skal følges op på, om beboerne modtager den hjælp, de har krav på, og om hjælpen leveres i overensstemmelse med kommunens kvalitetsstandarder og bestemmelserne i lovgivningen. De interne procedurebeskrivelser i hhv. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune indikerer, at der følges systematisk op på krav i lovgivning og kvalitetsstandarder. Det vurderes derfor, at afrapporteringen fra tilsynene med fordel kunne udvikles, så den i højere grad synliggør denne kontrol.

En anden udfordring i forhold til praksis er, at det ikke er entydigt, hvordan kriterierne for bedømmelse af forholdene på ældreboliginstitutionerne anvendes i praksis, hverken i de interne procedurebeskrivelser eller i tilsynsrapporterne. I Københavns Kommune anvendes vurderingerne 'ingen bemærkninger', 'mindre mangler' og 'større fejl og mangler', som ifølge tilsynsenheden er defineret i forhold til kvalitetsstandarder og lovgivning. Det vurderes, at til-

synsenheden med fordel kunne uddybe begrundelsen for anvendelsen af disse vurderinger i tilsynsrapporterne.

En tredje udfordring er, at en række af fokusområderne for tilsynene umiddelbart er vanskelige at kæde sammen med tilsynsforpligtelsen ifølge serviceloven. Det gælder blandt andet beskrivelsen af de fysiske rammer og forhold omkring medarbejdertilfredshed. Umiddelbart er der hverken kvalitetsstandarder eller specifikke krav i lovgivningen i relation til disse fokusområder. Dette gør det vanskeligt at vurdere, hvilke parametre der anvendes til at bedømme disse forhold, herunder hvilke krav tilsynsenheden kan stille i forhold til opfølgning på eventuelle mangler. Opfølgningen på disse forhold genfindes i Ballerup og Frederiksberg kommuner og er således ikke enestående for Københavns Kommune.

Det skal bemærkes, at der kan være en række gode grunde til at følge op på disse forhold, selvom de ikke direkte kan relateres til tilsynsforpligtelsen i serviceloven. Såfremt opfølgningen vurderes at være relevant af andre grunde, kan det overvejes, om afrapporteringen evt. bør tilpasses. Eksempelvis kunne formålet med at beskrive og følge op på disse forhold fremgå af tilsynsrapporterne.

4.5. Anbefalinger vedrørende fremtidig tilrettelæggelse

I det følgende præsenteres en række forslag til, hvordan tilsynsopgaven fremover kan varetages. Forslagene er baseret på de indsamlede data fra Københavns Kommune og de udvalgte sammenligningskommuner. Som i de øvrige dele af dette afsnit er der sondret mellem tilsyn efter almenboligloven og serviceloven.

I forbindelse med udarbejdelse af forslagene har det ikke været muligt at vurdere, hvorvidt disse kan implementeres med de nuværende ressourcer i tilsynsenhederne.

Anbefalinger vedrørende tilsyn efter almenboligloven

Anbefalingerne vedrørende tilsyn efter almenboligloven vedrører:

- *Beskrivelse af tilsynsprocedure:* Det anbefales, at der udarbejdes en mere detaljeret beskrivelse af tilsynsproceduren. Dette vil styrke mulighederne for videndeling på tværs af medarbejderne i tilsynsenheden samt skabe bedre forudsætninger for deling af opgaverne. Endvidere vil det skabe anledning til refleksion i forhold til, hvordan tilsynsenhedens ressourcer benyttes mest hensigtsmæssigt, herunder om tilsynet kan tilrettelægges mere effektivt. På flere måder vil udarbejdelsen af en uddybet procedurebeskrivelse således kunne bidrage til at reducere sårbarheden i relation til varetagelsen af tilsynsopgaven.

- *Videreudvikling af redskaber til tilsyn:* Det anbefales, at regnearksmodellen, som anvendes som led i det regnskabsmæssige tilsyn, videreudvikles. Modellen kan således gøres mere overskuelig og intuitiv, hvilket vil gøre den nemmere at arbejde med for andre og bedre egnet til videreformidling. Det kan endvidere overvejes at udbygge modellen i forhold til direkte at understøtte flere dele af det regnskabsmæssige tilsyn. En af fordelene herved vil være, at modellen vil kunne anvendes til dokumentation af tilsynet. Endelig bør det overvejes at udbygge modellen, så den i højere grad understøtter sammenligninger på tværs af boligafdelinger og over tid. Dermed vil den være mere anvendelig i forhold til udarbejdelse af ledelsesinformation. Ud over videreudvikling af regnearksmodellen bør tilsynet overveje, om der kan udvikles et redskab eller en praksis, som kan understøtte den løbende vurdering af vedligeholdelsestilstanden. Formålet hermed skal være at gøre tilsynet bedre i stand til at opfange indikationer på, at der er grund til nærmere undersøgelse af vedligeholdelsestilstanden.
- *Dokumentation:* Ud fra det oplyste er der kun begrænset dokumentation for gennemførelsen af tilsynet. Det anbefales, at der udvikles redskaber, der kan understøtte dokumentationen af arbejdet. Udviklingen af sådanne redskaber kunne evt. tage afsæt i den tjekliste, der anvendes i Frederiksberg Kommune.
- *Udarbejdelse af fortolkningsværktøjer:* Det anbefales, at der udarbejdes fortolkningsværktøjer, som kan anvendes til at kvalificere bedømmelsen af det indsendte materiale. Her tænkes fx på udarbejdelse af vejledende retningslinjer for fortolkning af nøgletal vedrørende likviditet og solvens samt fortolkningsværktøj i forhold til henlæggelser og evt. administrationsbidrag. Endvidere kan det overvejes om *det mulige boligejeniveau* kan videreudvikles og anvendes mere aktivt i fortolkningen udviklingen i driftsudgifterne.
En gevinst ved at indføre fortolkningsværktøjer er, at det bliver mere gennemskueligt, hvordan tilsynet vurderer det indsendte materiale. Herudover vil fortolkningsniveauerne kunne anvendes i forbindelse med udarbejdelse af ledelsesinformation og rapporter.
- *Udarbejdelse af ledelsesinformation:* Ud fra det oplyste er der på nuværende tidspunkt ikke praksis for at udarbejde ledelsesinformation. Dette begrænser kommunens muligheder for at fungere opsøgende i forhold til forholdene i de almene boliger, ikke mindst de almene ældreboliger. Endvidere begrænser det mulighederne for at opdage eventuelle problemområder. Det anbefales, at der arbejdes med at definere hvilke informationer, det er relevant at kunne følge systematisk på tværs af boligorganisationer og -afdelinger og over tid. Der bør i den sam-

menhæng også reflekteres over, hvorfor og til hvem informationerne indsamles. Endvidere bør det afklares, hvordan de skal indsamles, herunder om de skal indsamles for en repræsentativ stikprøve eller hele populationen af boligafdelinger.

- *Styrket tilsynsindsats i forhold til boligafdelinger bestående af ældreboliger:* Det anbefales, at tilsynet med ældreboliger styrkes i forhold til tilsynet med de øvrige almene boliger. Årsagen hertil er, at beboerne i disse ikke kan forventes at tage hånd om egne forhold og fungere som kontrollant af administrator i samme grad som beboere i andre almene afdelinger. I disse afdelinger er der derfor en særlig risiko for, at boligerne ikke administreres i overensstemmelse med beboernes interesser. Det kan overvejes, om den styrkede indsats evt. kan ske i et samarbejde med tilsynsenheden i Sundhedsforvaltningen. Dermed ville man kunne udnytte, at denne tilsynsenhed besigtiger ældreboliginstitutionerne to gange årligt og i den forbindelse gennemgår de fysiske rammer.

Anbefalinger vedrørende serviceloven

Anbefalingerne vedrørende tilsyn efter serviceloven vedrører:

- *Styrket kobling mellem afrapportering fra tilsyn, kriterier i lovgivningen samt kvalitetsstandarder:* Det anbefales, at afrapporteringen fra tilsynsbesøgene udvikles, så det tydeligere fremgår, hvordan tilsynsenheden følger op på de specifikke krav i lovgivningen. Det gælder blandt andet i forhold til at kontrollere, om beboerne får den hjælp, de har krav på, samt om plejeplanerne udarbejdes sammen med borgerne. Kommunen kan i den forbindelse eventuelt hente inspiration, dels fra Gentofte Kommunes nuværende praksis for uanmeldte tilsyn, dels fra rapporten 'Plejhjemmenes styring af drift og økonomi', som Deloitte udarbejdede for Sundhedsforvaltningen i juni 2005.
- *Udarbejdelse af mere konkrete bedømmelseskriterier vedrørende fokusområder:* Det anbefales, at bedømmelseskriterierne i relation til de uanmeldte tilsyn konkretiseres yderligere, således at det mere entydigt fremgår, i hvilke situationer de forskellige vurderinger anvendes.
- *Yderligere målretning af tilsynspraksis:* Det bør overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at tilsynsenheden følger op på forhold som medarbejdertilfredshed og fysiske rammer på ældreboliginstitutionerne, da disse ikke umiddelbart er direkte koblet til tilsynsforpligtelsen i lovgivningen. Hvis opfølgningen på disse forhold ikke tjener andre relevante formål, anbefales det at målrette tilsynspraksis i forhold hertil.

5. Administrative opgaver

5.1. Resume

Kommissorium

Som led i analysen af ældreboliginstitutioner, der drives efter almenboligloven, skal det beskrives, hvilke specifikke opgaver, bolig- og forretningsførerorganisationerne løser i forbindelse med administrationen af ejendommene i de involverede ældreboliginstitutioner (boligafdelinger). Herunder skal det beskrives, hvordan opgaverne konkret løses, og hvilken ressourceanvendelse der er forbundet hermed.

Opgaver forbundet med administration af boligafdelinger

Bolig- og forretningsførerorganisationerne løser en lang række opgaver som led i administrationen af ældreboliginstitutionernes ejendomme. Overordnet set vedrører disse opgaver økonomistyring, budget- og regnskabsudarbejdelse, udlejning, beboerdemokrati, vedligeholdelse, forskellige former for rådgivning samt kontakt til kommunen.

Generelt varetager organisationerne stort set de samme opgaver i relation til alle ældreboliginstitutionerne. Endvidere er opgaveløsningen organiseret meget ens på tværs af organisationerne. Opgavevaretagelsen er typisk delt mellem specialafdelinger på organisationens hovedkontor, en lokal ejendomsfunktionær og en ejendomsinspektør, som fungerer som bindeled mellem hovedkontoret og ejendomsfunktionæren.

Det er ejendomsinspektøren, der har det daglige ansvar for opgaveløsningen i relation til den enkelte afdeling. Han er leder for ejendomsfunktionæren, tager beslutninger vedr. den daglige drift og varetager en stor del af beboerkontakten. Ejendomsfunktionæren løser en række praktiske opgaver i afdelingen, herunder måleraf-læsning, renholdelse, løbende vedligeholdelse mv. Specialafdelingerne løser en række af de opgaver, som enten kræver særlig ekspertise, eller som der er stordriftsfordele forbundet med at samle. Opgaverne på hovedkontoret omfatter fx udarbejdelse af regnskaber og budgetter, byggeteknisk rådgivning og administration af forsikringer.

På de fleste punkter adskiller administrationen af ældreboliginstitutionernes ejendomme sig ikke fra administrationen af ejendomme i andre boligafdelinger. Dog er beboerdemokratiet sjældent så vel-fungerende som andre steder. Det indebærer, at kontakten til bebo-

erne og beboernes evne til at træffe beslutninger typisk er begrænset. I praksis er dialogen med beboerne typisk erstattet af en tæt dialog med forstanderen, som fungerer som talerør på afdelingens vegne. Formelt set har forstanderen dog ingen rettigheder i forhold til beboerdemokratiet. Endvidere kan der være en risiko for, at forstanderen nogle gange repræsenterer personalemæssige interesser snarere end beboernes interesser.

Ressourceforbrug til opgaveløsning

På baggrund af de eksisterende data er det ikke muligt at udarbejde en nøjagtig opgørelse af ressourceforbruget forbundet med administrationen af de almene ældreboliger. Dette skyldes, at forretningsførerne ikke anvender tidsregistrering, samt at opgaveløsningen er fordelt på en lang række medarbejdere. Sidstnævnte vanskeliggør en ressourceopgørelse uden tidsregistrering.

Det bedste estimat for ressourceforbruget er administrationsbidraget, som skal være fastsat, så det dækker de faktiske udgifter ved boligadministrationen. Boligorganisationerne fastsætter administrationsbidraget på baggrund af deres samlede omkostninger til boligadministration for alle de afdelinger, de administrerer. Boligafdelinger administreret af samme organisation vil således have samme administrationsbidrag pr. boenhed, medmindre de har valgt forskellige servicepakker.

Administrationsbidragene for ældreboliginstitutionerne i denne undersøgelse er på mellem 3.100 kr./år og 3.600 kr./år pr. boenhed.

5.2. Opgaver forbundet med administration af boligafdelinger

Som led i analysen af ældreboliginstitutioner, der drives efter almenboligloven, skal følgende beskrives:

- Hvilke specifikke opgaver boligorganisationerne/forretningsførerne løser i relation til administrationen af ejendommene i de involverede boligafdelinger (ældreboliginstitutioner)
- Hvordan disse opgaver løses
- Hvilken ressourceanvendelse der er forbundet med opgaveløsningen.

I det følgende beskrives lovgrundlaget for forretningsføreropgaven. I de efterfølgende afsnit beskrives, hvilke opgaver der løses, hvordan de løses og med hvilket ressourceforbrug. Afdækningen er foretaget med udgangspunkt i spørgeskemaer til de involverede boligorganisationer/forretningsførerorganisationer, uddybende inter-

views med tre boligorganisationer/forretningsførerorganisationer³⁰ og regnskaberne for de tolv boligafdelinger (ældreboliginstitutioner).

5.3. Lovgrundlag for forretningsføreropgaven

Administrationen af boligafdelinger i almene boligorganisationer, selvejende institutioner og kommunale almene ældreboliger er reguleret af hhv. almenboligloven (LBK nr. 610 af 21/06/2005), driftsbekendtgørelsen (BEK nr. 627 af 23/06/2005) og driftsvejledningen (VEJ nr. 4130 af 27/12/1996). I forhold til kommunale almene ældreboliger gælder endvidere vejledning om kommunale og amtskommunale almene ældreboliger (VEJ nr. 4035 af 05/03/1997) samt lov om kommunernes styrelse (LBK nr. 968 af 02/12/2003) og bestemmelser i medfør heraf. Det skal bemærkes, at bestemmelserne omkring driften af kommunale almene ældreboliger på en række punkter adskiller sig fra bestemmelserne vedr. almene boligorganisationer og selvejende institutioner.

Af almenboliglovens formål fremgår det, at udlejning, administration, vedligeholdelse og modernisering af almene boliger med tilhørende fællesfaciliteter er blandt de almene boligorganisationers hovedformål³¹. Herudover fremgår det, at det er boligorganisationens bestyrelse, der har ansvaret for administrationen af boligafdelinger, herunder for at driften af disse er forsvarlig. Driften skal således tilrettelægges efter rationelle administrationsmetoder, og efter at forvaltningsudgifterne skal søges holdt på det lavest mulige niveau. I forbindelse med driften af boligorganisationen og dens afdelinger skal beboernes interesser tilgodeses, og boligorganisationens og boligafdelingernes interesser varetages bedst muligt.

Boligorganisationens øverste myndighed kan beslutte, at boligorganisationen helt eller delvist skal administreres af en forretningsfører. En evt. aftale om forretningsførelse skal indgås skriftligt. Boligorganisationen kan også vælge selv at varetage driften.

Boligorganisationens øverste myndighed træffer beslutning om boligorganisationens administrationspolitik og dermed det generelle serviceniveau. De enkelte afdelinger kan herudover vælge administrative tillægsydelse. Kommunalbestyrelsen kan ligeledes træffe beslutning om at overlade administrationen til en almen forretningsfører fsva. egne boliger.

³⁰ Interviewene er gennemført med repræsentanter fra Domea, KAB og AKB.

³¹ Øvrige dele af hovedformål vedrører salg af familieboliger og aktiviteter, som har en naturlig tilknytning til boligerne og administrationen af disse. Disse aktiviteter vurderes ikke at være af direkte relevans for denne analyse.

Ud over disse overordnede retningslinjer for varetagelsen af de administrative opgaver indeholder lovgivningen en række krav og retningslinjer for varetagelsen af de enkelte opgaver. Nedenfor er de væsentligste bestemmelser herom kort beskrevet.

Beboerdemokrati

Boligorganisationen³² har pligt til at understøtte beboerdemokratiet. Dette indebærer, at organisationen skal afsætte midler til kurser, lovmateriale og vejledninger, så medlemmer i afdelingsbestyrelse og i boligorganisationens bestyrelse kan erhverve sig den fornødne basisviden.

Endvidere skal boligorganisationen følge op på de beslutninger, som beboerne i den enkelte boligafdeling træffer og sikre sig, at de gennemføres. Hvis beboerne har truffet beslutninger, der strider imod lovgivningen, er det dog boligorganisationens pligt at gribe ind. Det er således boligorganisationens bestyrelse, der har det overordnede juridiske og økonomiske ansvar.

Hvis der, som det ofte er tilfældet på ældreboliginstitutionerne, ikke er valgt en afdelingsbestyrelse, skal boligorganisationen desuden varetage de funktioner, der henlagt til afdelingsbestyrelsen. Det drejer sig bl.a. om indkaldelse og afholdelse af afdelingsmøder samt præsentation af regnskab og budget.

Herudover træffer boligorganisationens bestyrelse en række beslutninger på boligafdelingernes vegne. Kompetencefordelingen mellem boligorganisationens bestyrelse og boligafdelingen er nærmere beskrevet i afsnittet vedr. beboerdemokrati.

Regnskabsmæssige opgaver

Boligorganisationens bestyrelse er ansvarlig for, at budgetlægningen sker i overensstemmelse med bestemmelserne herom. Der skal således årligt udarbejdes et driftsbudget, som huslejen fastsættes ud fra. Huslejeniveauet skal sikre, at der balance mellem indtægter og udgifter i boligafdelingen. Der må således ikke budgetteres med driftsoverskud eller –underskud. Eventuelle underskud skal typisk afvikles over højst tre år.

Driftsbudgettet skal udarbejdes i god tid, så eventuelle huslejestigninger kan træde i kraft ved regnskabsårets begyndelse. Budgettet skal udarbejdes efter samme kontoplan som årsregnskabet, og budgetforudsætningerne skal være oplyst i budgettet.

Budgettet skal godkendes af beboerne i afdelingerne. Er der ikke nedsat en afdelingsbestyrelse, er det boligorganisationens bestyrel-

³² Eller evt. administrator, typisk en forretningsførerorganisation

se, der skal sørge for fremlæggelse af budgettet i forbindelse med afdelingsmøde.

For kommunale almene ældreboliger udarbejdes driftsbudgettet af kommunalbestyrelsen efter de for kommuner gældende regler. Princippet om balanceleje gælder, og budgettet skal godkendes af beboerne.

Der skal udarbejdes særskilt regnskab for hver enkelt boligafdeling. Regnskabet skal opstilles efter de kontoplaner med spørgeskemaer, som er bilag til driftsbekendtgørelsen. Regnskabet skal aflægges i overensstemmelse med principperne i årsregnskabsloven og give et retvisende billede af den økonomiske stilling. Der skal udfyldes et spørgeskema i relation til regnskabsaflæggelsen.

Årsregnskabet skal underskrives af forretningsføreren, boligorganisationens samlede bestyrelse, boligorganisationens øverste myndighed samt evt. afdelingsbestyrelse. Endvidere skal det evt. godkendes af beboerne på afdelingsmødet³³. Regnskabet skal revideres og påtegnes af en statsautoriseret eller registreret revisor.

Hvis der ikke er nedsat en afdelingsbestyrelse, skal boligorganisationen fremlægge regnskabet for beboerne på afdelingsmødet. Afdelingsbestyrelsen (boligorganisationens bestyrelse) kan af pædagogiske grunde vælge at udsende et mere overskueligt regnskab, der alene omfatter hovedposterne.

Regnskabsaflæggelsen for kommunale almene ældreboliger sker efter regler fastsat af kommunalbestyrelsen. Beboerne i kommunale almene ældreboliger har samme muligheder for indflydelse som beboerne i andre boligafdelinger.

Kapitalforvaltning

Boligorganisationen forestår forvaltningen af den enkelte afdelings økonomi. Dette skal ske efter principper om størst mulig sikkerhed og bedst mulig forrentning. Herudover skal kassebeholdningen være mindst mulig, men afdelingens midler skal være anbragt, så de kan gøres likvide med kort varsel³⁴.

Selvom afdelingerne skal udgøre økonomisk uafhængige enheder, kan boligorganisationen vælges at forvalte afdelingernes midler samlet. Baggrunden herfor er muligheden for at opnå en bedre forrentning. Endvidere kan boligorganisationen udlåne midler fra en

³³ Dette afhænger af, om der er nedsat en afdelingsbestyrelse, og om beboerne i boligafdelingen har valgt at ville godkende regnskabet. Det er typisk ikke tilfældet på plejecentrene.

³⁴ De midler, som ikke indgår i kassebeholdningen skal således være anbragt i danske kroner i pengeinstitutter i en EU-medlemsstat eller i danske realkredit- eller statsobligationer.

afdeling til en anden afdeling, såfremt denne afdeling ikke er i økonomiske vanskeligheder som følge af udlejningsvanskeligheder. Boligorganisationen skal i givet fald stå inde for sikkerheden af lånet.

Vedligeholdelse

Boligorganisationen skal sørge for en forsvarlig vedligeholdelse af boligorganisationens ejendomme og boliger. Målsætningen for vedligeholdelsen er, at den oprindelige kvalitet og brugsværdi opretholdes. Der sondres mellem udvendig og indvendig vedligeholdelse.

Udvendig vedligeholdelse

For at sikre en stabil huslejudvikling i boligafdelingerne skal der i fornødent omfang foretages henlæggelser til planlagt vedligeholdelse. Der henlægges ikke til almindelig vedligeholdelse eller til moderniseringer og forbedringer³⁵.

Den planlagte vedligeholdelse sker med udgangspunkt i vedligeholdelsesplanen for hver afdeling, som udarbejdes af boligorganisationen. Planen indeholder en oversigt over forventninger vedr. art, pris og tidspunkter for kommende vedligeholdelsesarbejder. Vedligeholdelsesplanen skal mindst dække en periode på ti år. Henlæggelser til planlagt vedligeholdelse beregnes på baggrund af vedligeholdelsesplanen.

Indvendig vedligeholdelse

I forhold til indvendig vedligeholdelse sker denne i forbindelse med lejerens fraflytning, idet pågældende lejemål sættes i stand inden næste lejers indflytning. Afdelingerne skal henlægge passende beløb til istandsættelse af lejlighederne.

Udlejning/indflytning/raflytning

Boligorganisationernes pligter vedr. udlejning, ind- og fraflytning er primært beskrevet i almenlejeloven. Disse pligter omfatter blandt andet udarbejdelse af lejekontrakt, opkrævning af husleje, forhold omkring opretholdelse af husorden og forhold omkring fraflytning.

³⁵ Almindelig vedligeholdelse vedrører akut vedligeholdelse, mens moderniseringer og forbedringer øger bygningens brugsværdi.

5.4. Hvilke opgaver løses for boligafdelingerne³⁶?

Boligorganisation/ forretningsførerorganisation	Boligafdelinger
KAB	Absalonhus Bonderupgård Bogrupperne Kastanjehusene Klarahus Møllehuset Slottet
Boligkontoret Danmark	Solgavehjemmet
Domea	Kærbo
AKB	Aftensol
FSB	Rundskuedagen
Samvirkende menighedsplejer	Skjulhøjgård

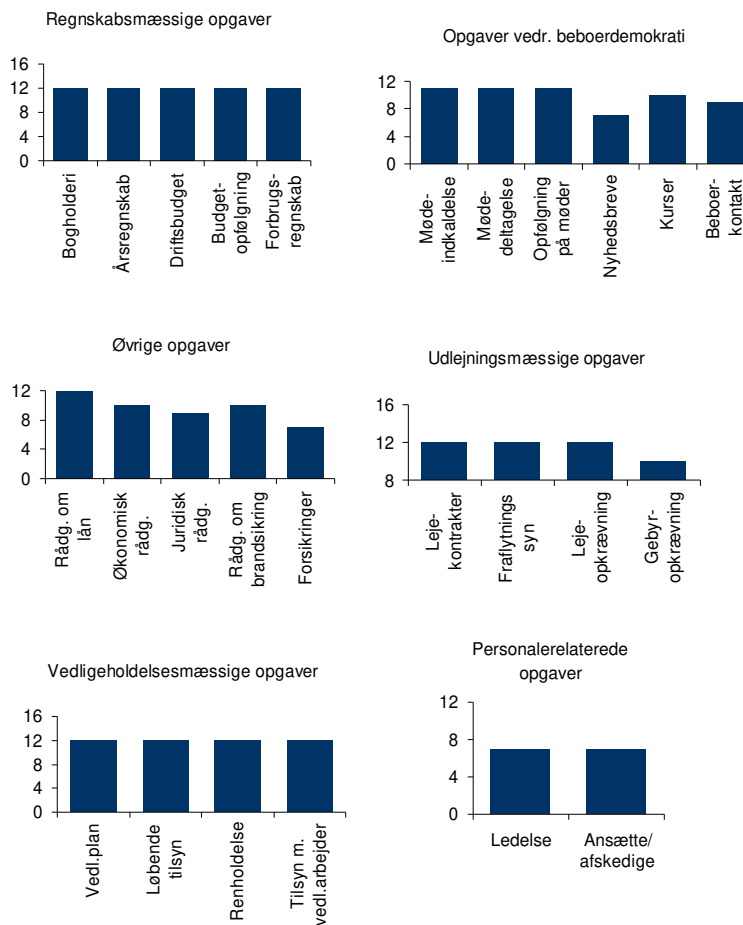
Opgaverne vedr. den ejendomsmæssige drift af de tolv ældreboliginstitutioner varetages af seks forskellige boligorganisationer og forretningsførerorganisationer, jf. boksen til venstre.

På tværs af ældreboliginstitutionerne er der stor overensstemmelse mellem de opgaver, som boligorganisationerne og forretningsførerorganisationerne løser. Opgaverne kan grupperes i følgende kategorier:

- *Regnskabsmæssige opgaver:* Disse opgaver omfatter løbende bogholderi, udarbejdelse af årsregnskab, udarbejdelse af driftsbudget, løbende budgetopfølgning, udarbejdelse af varme-/forbrugsregnskab og betaling af regninger. Herudover anfører en enkelt af forretningsførerorganisationerne, at de udarbejder antenneregnskab.
- *Udlejningsrelaterede opgaver:* Opgaverne inkluderer udarbejdelse af lejekontrakter, fraflytningstilsyn, opkrævning af leje og opkrævning af øvrige gebyrer.
- *Opgaver relateret til beboerdemokratiet:* Herunder hører indkaldelse til afdelingsmøder, deltagelse i afdelingsmøder og afdelingsbestyrelsesmøder, bistand til evt. afdelingsbestyrelse, beboerkontakt, udsendelse af nyhedsbreve og evt. afholdelse af kurser for beboerrepræsentanter.
- *Personalerelaterede opgaver:* Opgaverne omfatter ansættelse og afskedigelse af ejendomsfunktionærer samt ledelse og efteruddannelse af ejendomsfunktionærer.
- *Opgaver i relation til vedligeholdelse mv.:* Disse opgaver inkluderer udarbejdelse af vedligeholdelsesplan, løbende tilsyn med og vedligeholdelse af afdelingens ejendomme, indvendig vedligeholdelse, renholdelse af ejendommen og kontrol af vedligeholdelsesarbejder udført af eksterne håndværkere o.l.
- *Øvrige opgaver:* Opgaverne omfatter rådgivning i forhold til finansiering af afdelingens ejendomme, brandsikring, modernisering mv. Herudover kan de omfatte juridisk og økonomisk vejledning, administration af forsikringer og kontakt til offentlige myndigheder.

Følgende figurer illustrerer, hvor mange af afdelingerne, der får løst de forskellige typer af opgaver.

³⁶ Beskrivelsen omfatter udelukkende de opgaver, der løses i relation til ældreboligerne, dvs. at opgaver i relation til de til ældreboligerne knyttede servicearealer ikke er inkluderet.,



De opgaver, som boligorganisationerne og forretningsførerorganisationerne løser i relation til ældreboliginstitutionerne, adskiller sig generelt ikke fra de opgaver, der løses for andre typer af boligafdelinger. På enkelte punkter kan der dog være forskel i måden, opgaverne løses på, jf. nedenfor.

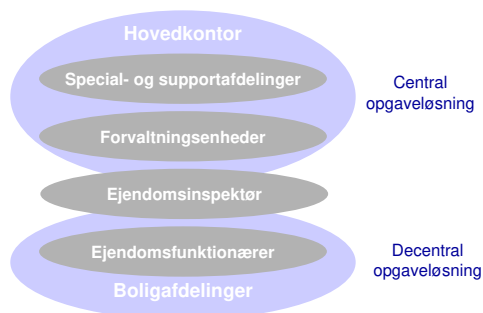
5.5. Hvordan løses opgaverne for boligafdelingerne?

Afdækningen af den specifikke opgaveløsning er baseret på uddybende interviews med tre af bolig- og forretningsførerorganisationerne. Af disse interviews fremgår det, at opgaveløsningen er organiseret relativt ens på tværs af de adspurgte organisationer.

Alle tre steder er opgaveløsningen således delt mellem en række specialafdelinger på hovedkontoret, ejendomsinspektører³⁷/drifts-

³⁷ Fremadrettet refereres der til alle tre titler som ejendomsinspektører.

ledere / ejendomsledere og ejendomsfunktionærer, der er tilknyttet de enkelte boligafdelinger, jf. nedenstående figur.



Specialafdelingerne varetager en lang række opgaver på tværs af alle boligafdelingerne i boligorganisationen/forretningsfører-organisationen. Fælles for disse opgaver er, at enten kræves der særlig ekspertise, eller at der er stordriftsfordele ved at samle dem. Specialafdelingerne omfatter således typisk afdelinger som bogholderi, debitorafdeling, finansafdeling, udlejningsafdeling, huslejeafdeling, byggeri- og teknikafdeling m.fl.

Som oftest vil den enkelte boligafdeling være tilknyttet en bestemt medarbejder i hver specialafdeling. Dette skaber forudsætningerne for, at pågældende medarbejder kan opbygge detaljeret viden om boligafdelingen og dermed yde denne en mere individuelt tilpasset service. Specialafdelingernes konkrete bidrag til opgaveløsningen er beskrevet nedenfor.

Varetagelsen af de opgaver, der kan relateres direkte til de enkelte boligafdelinger, er endvidere understøttet af en række interne supportfunktioner og -aktiviteter. Det kan dreje sig om it-support, sekretariatsfunktioner, informationsaktiviteter, personalemæssig rådgivning, medarbejderkurser mv. Disse opgaver løses fra hovedkontoret.

I en enkelt af de adspurgte organisationer er der oprettet forvaltningsenheder. Disse enheder løser en række opgaver, som i andre organisationer ligger i enten specialenheder eller hos ejendomsinspektøren. Det drejer sig fx om opgaver i relation til regnskab og budget.

Endvidere varetages en række opgaver af ejendomsinspektører, der bl.a. har det overordnede daglige ansvar for løsningen af driftsopgaver i de boligafdelinger, de er tilknyttet. Ejendomsinspektøren fungerer som bindeled mellem hovedkontoret og de enkelte afdelinger. Ejendomsinspektøren er dels involveret i løsningen af praktiske opgaver, dels har han ledelsesansvar i forhold til ejendomsfunktionærerne. Organisatorisk kan han både være tilknyttet et lokalt kontor og have kontor på hovedkontoret.

Herudover løses en del praktiske opgaver af en lokal ejendomsfunktionær, som er tilknyttet den enkelte boligafdeling. Typisk er ejendomsfunktionærens kontor placeret i forbindelse med selve afdelingen.

Endelig løses enkelte opgaver af eksterne leverandører, hvis ydelser indkøbes ad hoc i forhold til konkrete opgaver.

I det følgende er kort skitseret, hvordan de konkrete opgavetyper løses. Typisk vil opgaveløsningen indebære et samspil mellem central og decentral opgaveløsning.

Regnskabsmæssige opgaver

Løsningen af de regnskabsmæssige opgaver er organiseret på lidt forskellig vis. I forhold til **bogføring** konteres de faste regninger typisk af ejendomsinspektøren eller af en regnskabsmedarbejder placeret i en central bogholderifunktion/finansenhed (eller forvaltningsenhed). Øvrige regninger, fx regninger vedr. løbende vedligeholdelse, sendes typisk til kontering hos ejendomsfunktionæren. Alternativt konteres de af ejendomsinspektøren.

Det kan være relevant med ekstra kontrol af fx forbrugsregninger. I to af de adspurgte forretningsførerorganisationer følges der som følge heraf løbende med i udviklingen i forbruget af varme, el og vand. Dette gøres begge steder af en særlig afdeling vedr. energidrift og sker på baggrund af ejendomsfunktionærens måleraflæsninger. Herudover kan økonomiafdelingen være involveret i opstillingen af forbrugsregnskabet.

Den **løbende budgetopfølgning** foregår typisk med månedlige intervaller. Det er generel praksis, at ejendomsinspektøren samt evt. den tilknyttede økonomimedarbejder følger udviklingen i udgifterne og vurderer, hvorvidt udviklingen er fornuftig i forhold til budgettet. I en af de adspurgte organisationer udarbejdes endvidere tre gange årligt en formel afrapportering vedr. budgetopfølgningen. Formålet hermed er at formidle forventningerne i forhold til underskud eller overskud på driftsbudgettet.

Herudover har beboerrepræsentanter mulighed for at følge op på budgettet via opkobling til boligorganisation/forretningsførerorganisation. Muligheden anvendes dog ikke i praksis i relation til boligafdelinger med ældreboliger.

Udarbejdelsen af **årsregnskab** foretages hhv. af den tilknyttede regnskabsmedarbejder i enten forvaltningsenheden eller den centrale regnskabsafdeling. Processen involverer bl.a. kontrol af, hvorvidt de enkelte udgifter er konteret korrekt, opstilling af regnskab mv.

Driftsbudgettet udarbejdes af ejendomsinspektøren og den økonomiarbejder, der er tilknyttet boligafdelingen. Driftsbudgettet la-

ves i forbindelse med den årlige opdatering af vedligeholdelsesplanen, idet størrelsen på næste års henlæggelser fastlægges på baggrund af denne. Driftsbudgettet skal endeligt godkendes af beboerne på afdelingsmødet. Det vil typisk være ejendomsinspektøren, der præsenterer driftsbudget og regnskab for beboerne. I forbindelse med udarbejdelse af driftsbudget beregnes evt. huslejestigninger også.

Det er forskelligt, hvem der har ansvaret for at udarbejde **varme- og forbrugsregnskabet** i de adspurgte boligorganisationer/forretningsførerorganisationer. I en af organisationerne er opgaven placeret i debitorafdelingen, mens den i de andre organisationer er placeret i specialafdelingen vedr. energidrift. Varme- og forbrugsregnskabet udarbejdes én gang årligt på baggrund af ejendomsfunktionærens aflæsning af målere.

Udlejningsrelaterede opgaver

Med undtagelse af fraflytningssyn varetages de udlejningsrelaterede opgaver af specialafdelinger på hovedkontoret. I en af organisationerne er alle opgaverne placeret i en udlejningsafdeling, mens de i de andre organisationer er delt mellem en udlejningsafdeling og en huslejeafdeling.

I forhold til ældreboliginstitutionernes boliger er opgaverne vedr. udleje relativt begrænset. De består at udarbejde og udsende **lejekontrakter**, som er baseret på tilpassede standardkontrakter, **opkrævning af husleje** og øvrige gebyrer i relation hertil. Opkrævning af husleje sker enten via PBS eller via girokort, der typisk uddeles hvert kvartal. Da kommunen har anvisningsretten, varetager organisationerne ikke administration af ventelister.

I forbindelse med **fraflytning** adviseres kommunen om, at der er en ledig bolig. Herudover gennemfører ejendomsfunktionæren fraflytningssyn under overværelse af de pårørende. Endvidere sørger han for dokumentation af fraflytningssynet samt for bestilling af håndværkere til evt. istandsættelse. Bolig- eller forretningsførerorganisationen sørger gennem efteruddannelse for, at ejendomsfunktionæren er opdateret om det relevante regelgrundlag.

I forbindelse med fraflytning fra ældreboliginstitutionernes lejemål yder bolig- og forretningsførerorganisationerne en særlig service for at sikre, at boligerne hurtigst muligt bliver klar til ny indflytning. For at sikre hurtig klargøring af boligen adviserer ejendomsfunktionæren således de nødvendige håndværkere på forhånd. Ligeledes sørger han eller ældreboliginstitutionens forstander for opmagasinering af den tidligere beboers møbler. I to af de adspurgte organisationer udarbejdes der lejekontrakter med skæringsdag på alle dage og ikke kun pr. 1. eller 15. i måneden som normalt. I alle

tre organisationer kan indflytning i princippet ske på alle dage, såfremt lejemalet er klargjort.

Opgaver relateret til beboerdemokratiet

Også opgaverne vedr. beboerdemokratiet er fordelt på tværs af boligorganisationen/forretningsførerorganisationen. Indkaldelse til **afdelingsmøder** og evt. afdelingsbestyrelsesmøder, herunder udarbejdelse af dagsorden, varetages typisk af en sekretær placeret i forvaltningsenheden eller tilknyttet ejendomsinspektøren.

Ejendomsinspektøren deltager typisk på møderne og fremlægger i den forbindelse budget, regnskab og planer vedr. vedligeholdelse. I forbindelse med mødet har ejendomsinspektøren mulighed for at trække på de øvrige ressourcer i boligorganisationen/forretningsførerorganisationen, herunder jurister, teknikere m.fl. I praksis anvendes muligheden, når det er relevant, hvilket ikke vil være ved alle møder.

I forlængelse af afdelingsmøderne udarbejder ejendomsinspektøren referat og sikrer, at der følges op på de beslutninger, der blev truffet på mødet. Normalt ville opgaven med at udarbejde referat ligge hos afdelingsbestyrelsen, men en sådan er ofte ikke oprettet eller tilstrækkeligt velfungerende på ældreboliginstitutionerne til at kunne påtage sig opgaven.

Ud over afdelingsmøderne er ejendomsinspektøren normalt i løbende **dialog med afdelingens beboere** om spørgsmål vedr. ejendommens drift og vedligeholdelse. På ældreboliginstitutionerne er denne dialog typisk begrænset og i stedet erstattet af en tæt dialog med ældreboliginstitutionens forstander. I praksis er det således ofte ældreboliginstitutionens forstander, der formidler ønsker vedr. forhold omkring ældreboliginstitutionens ejendomme. Herudover kan pårørende også være aktive på de ældres vegne. Det gælder især, hvis der opstår behov for ekstraordinære huslejeforhøjelser o.l. Den løbende kontakt med ældreboliginstitutionen involverer også ejendomsfunktionæren.

Endelig udsender to af de adspurgte organisationer **nyhedsbreve**, ligesom de alle udbyder **kurser vedr. beboerdemokrati** o.l. til beboerrepræsentanterne. Nyhedsbreve og kursustilbud er generelle for alle medlemmer i boligorganisationen/forretningsførerorganisationen. Beboerne på ældreboliginstitutionerne benytter sjældent kursustilbuddene. Kurserne organiseres typisk af en særlig uddannelsesafdeling, mens nyhedsbrevene udarbejdes af en særlig informationsafdeling.

Personalerelaterede opgaver

De personalerelaterede opgaver vedrører primært **ledelse, oplæring, ansættelse og afskedigelse** af ejendomsfunktionærer. Disse

opgaver varetages af ejendomsinspektøren – evt. med bistand fra personaleafdelingen eller inspektørens nærmeste leder. Ansættelser og afskedigelser skal typisk godkendes af inspektørens nærmeste leder.

Opgaver i relation til vedligeholdelse mv.

Alle de adspurgte bolig- og forretningsførerorganisationer anfører, at den **langsigtede vedligeholdelsesplan** opdateres årligt. Dette sker på baggrund af en gennemgang af ejendommene i boligafdelingen. I forbindelse med gennemgangen vurderes det, om de hidtidige skøn vedr. art og tidpunkter for konkrete vedligeholdelsesaktiviteter er rimelige, eller om de skal justeres. I forbindelse med opdateringen af planen foretages endvidere en opjustering af skønnede udgifter på baggrund af den generelle prisudvikling.

I to af de adspurgte organisationer foretages gennemgangen af en byggeteknisk kyndig medarbejder. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet i den tredje organisation. I denne organisation (såvel som en af de øvrige organisationer) suppleres den årlige gennemgang af en dybdegående gennemgang hvert tredje år, som foretages af organisationens drifts- og vedligeholdelsesafdeling.

Ud over den årlige gennemgang holder ejendomsfunktionær og ejendomsinspektør løbende øje med afdelingens ejendomme i løbet af året. Relevante observationer tages med i udarbejdelsen af vedligeholdelsesplanen.

Ved udarbejdelse af vedligeholdelsesplanen tages beboernes ønsker med i betragtning, herunder ønsker, der formidles af forstander eller bruger- og pårørenderåd³⁸. Ved prioriteringen af vedligeholdelsesaktiviteterne tages der hensyn til påvirkningen af budgettet og dermed huslejeudviklingen, således at denne så vidt muligt udvikler sig jævnt.

Udførelsen af konkrete planlagte vedligeholdelsesopgaver sker efter beboerdemokratiets godkendelse heraf. Opgaverne igangsættes af ejendomsfunktionæren eller ejendomsinspektøren. Dette afhænger af deres omfang. Mindre opgaver (typisk under 50.000 kr.), som kan klares inden for den budgetmæssige ramme, håndteres af ejendomsfunktionæren. Større opgaver igangsættes af ejendomsinspektøren. Ved større vedligeholdelses- eller fornyelsesarbejder indhenter organisationerne typisk ekstern rådgivning, fx fra arkitekt eller anden relevant ekspert, inden arbejdet igangsættes³⁹.

³⁸ På plejecentrene er det i høj grad forstanderen, der formidler ønskerne til vedligeholdelse.

³⁹ Dette gøres bl.a. af forsikringsmæssige årsager.

Opstår der behov for vedligeholdelse ol., som ikke er planlagt i vedligeholdelsesplanen, vurderes det, om opgaverne er akutte, og om de kan løses inden for budgettet. Er dette tilfældet igangsætter ejendomsfunktionæren de relevante opgaver. Hvis ikke inddrages ejendomsinspektøren.

I forbindelse med mindre vedligeholdelsesarbejder er det ejendomsfunktionæren, der fører kontrol med løsningen af opgaverne.

I forbindelse med de vedligeholdelsesrelaterede aktiviteter kan ejendomsfunktionæren og ejendomsinspektøren hente assistance fra specialafdelingerne på hovedkontoret. Assistancen er typisk af teknisk karakter og kan vedrøre kontrol af vand- og varmekonsum, rådgivning om ventilation og isolering mv. Herudover har de fleste organisationer sat erfaringsudvekslingen mellem ejendomsfunktionærene i system. Ejendomsfunktionærene samles således med jævne mellemrum, fx én gang i kvartalet, for at videndele.

Endelig er det ejendomsfunktionærens opgave at sørge for **renholdelsen** i boligafdelingen. På en af de ældreboliginstitutioner, der administreres af de adspurgte boligorganisationer, løser en kommunalt ansat pedel en række af de praktiske opgaver, som ejendomsfunktionæren normalt varetager. Boligorganisationen betaler kommunen for hans arbejdsindsats. Ud over de opgaver, pedellen varetager for boligorganisationen, fungerer han som altnuligmand for ældreboliginstitutionens beboere. Der findes en tilsvarende ordning på mindst en af de øvrige ældreboliginstitutioner, som er omfattet af analysen.

Øvrige opgaver

De øvrige opgaver omfatter som tidligere nævnt forskellige former for rådgivning samt kontakt til myndighederne. **Rådgivning vedr. finansiering og låneoptagelse** varetages af boligafdelingens / forretningsførerorganisationens økonomiafdeling eller finansieringsafdeling og er baseret på et samarbejde mellem organisationen og en eller flere kreditforeninger. Kreditforeningen holder således øje med hele den låneportefølje, som administreres af organisationen, og informerer organisationen, hvis gevinsten ved en evt. omlægning overstiger en aftalt minimumsgrænse. Overvågningen omfatter ikke lån, som hører ind under Finansstyrelsen.

Boligorganisationerne tilbyder ligeledes **rådgivning og administration af forsikringer**. Opgaven er typisk placeret i en specialafdeling på hovedkontoret, fx juridisk afdeling, og varetages evt. i samarbejde med forsikringsmægler. Som led i forsikringsadministrationen udbyder organisationen sin samlede forsikringsportefølje i EU-udbud. De adspurgte organisationer gennemfører hhv. udbud hvert andet, tredje og femte år.

En af de adspurgte organisationer rådgiver endvidere om skadesforebyggelse som led i forsikringsrådgivningen. Det er organisationens erfaring, at denne rådgivning har en positiv effekt og bidrager til at nedbringe forsikringspræmien i den enkelte boligafdeling.

Juridisk rådgivning kan omfatte fortolkning af lovgivningen vedr. almene boliger, herunder bestemmelser vedr. beslutningskompetence, råderet mv. Herudover kan det bestå i assistance i forbindelse med opkrævning af ubetalte regninger. Bolig- og forretningsførerorganisationerne hjælper ikke boligafdelingerne med at føre egentlige sager. Rådgivningen varetages enten af en juridisk afdeling i organisationen eller af eksterne jurister, der samarbejder med organisationen. Boligorganisationens/forretningsførerorganisationens jurister yder endvidere rådgivning til ejendomsinspektøren m.fl.

Hensigten med den **økonomiske rådgivning** er at sikre, at huslejen holdes på et fornuftigt niveau, og at huslejeudviklingen er stabil. Den økonomiske rådgivning er således tæt knyttet til rådgivningen vedr. vedligeholdelse og fornyelse. Vejledningen vedr. vedligeholdelse omfatter identificering af vedligeholdelsesopgaver, prioritering og tilrettelæggelse af disse. Rådgivningen varetages typisk af ejendomsinspektøren i forbindelse med afdelingsmødet.

Herudover vejleder organisationerne om **brandsikring**. Vejledningen kan omfatte kontrol af, om ejendommens enkelte dele anvendes brandsikringsmæssigt forsvarligt, årlige brandøvelser for beboerne, månedlige brandøvelser for personalet og særlige kurser omkring brandslukning. Det varierer, hvilke vejledningstilbud den enkelte organisation tilbyder boligafdelingerne. Vejledningen varetages typisk af ejendomsinspektøren – evt. med bistand fra ejendomsfunktionæren og særlig sikkerhedsinspektør.

Endelig varetager bolig- og forretningsførerorganisationerne **kontakten til kommunen**. Denne kontakt omfatter kontakt til tilsynsmyndigheden i Plan & Arkitektur samt evt. kontakt til Sundhedsforvaltningen.

Det er stor variation i, hvor tæt kontakt de adspurgte organisationer har til tilsynsmyndigheden. Dette varierer fra en årlig telefonisk kontakt til halvårlige møder. Kontakten er typisk foranlediget af forretningsførerorganisationen og vedrører primært fortolkning af lovgivning, godkendelsessager eller rådgivning omkring sådanne. Kontakten vedr. det regnskabsmæssige tilsyn er minimal, og tilbagemeldingen på dette kan være flere år forsinket. Det er organisationernes oplevelse, at der ikke lægges så stor vægt på det regnskabsmæssige tilsyn som på de øvrige tilsynsopgaver. To af de adspurgte organisationer karakteriserer samarbejdet som godt, mens den sidste organisation har mere blandede erfaringer.

Kontakten til Sundhedsforvaltningen vedrører typisk problemstillinger omkring de servicearealer, som er oprettet i tilknytning til boligafdelingerne.

Særlige forhold omkring opgavevaretagelsen på ældreboliginstitutionerne

På en lang række områder adskiller opgavevaretagelsen sig ikke mellem ældreboliginstitutionerne og andre typer af boligafdelinger. Generelt oplever forretningsførerorganisationerne det således ikke som hverken mere eller mindre ressourcetrækkende at administrere ældreboliginstitutionernes ejendomme. Forretningsførerorganisationerne påpeger dog forskelle i relation til beboerdemokrati, fraflytningssyn, rådgivning vedr. brandsikring, samarbejde med myndigheder, ejerforeningskonstruktioner og budgetlægning.

Dialogen med beboerne på ældreboliginstitutionerne er typisk mindre tidskrævende end i andre boligafdelinger. Til gengæld er den i høj grad erstattet af et relativt tæt samarbejde med ældreboliginstitutionens forstander. Forstanderen fungerer således som talerør for beboernes ønsker. Dette skaber en særlig problemstilling for forretningsførerorganisationerne, idet forstanderen formelt set ikke har nogen rettigheder i forhold til beboerdemokratiet. Endvidere kan det være vanskeligt for organisationerne at vurdere, hvorvidt forstanderen reelt formidler beboernes ønsker, eller om det i nogle tilfælde snarere er ønsker fra personalet⁴⁰.

Herudover følger beboerne typisk mindre med i afdelingens økonomi, end det er tilfældet i andre boligafdelinger. Dette betyder, at ejendomsfunktionær og ejendomsinspektør ofte følger udviklingen tættere, end de ellers ville have gjort.

Også i forhold til fraflytningssyn yder organisationerne en bedre service i relation til ældreboliginstitutionerne end andre boligafdelinger. Den hurtige klargøring af lejemålene er således mere ressourcetrækkende end organisationernes normale procedure.

Kontakten med Sundhedsforvaltningen er unik for ældreboliginstitutionerne. Ligeledes er gennemførelsen af brandøvelser med ældreboliginstitutionens personale unik.

Indgår ældreboliginstitutionen i en ejerforeningskonstruktion⁴¹, indebærer det ekstra opgaver at udarbejde regnskaber og budgetter for denne, særligt i opstartsfasen. Dette skyldes bl.a. opgaven med

⁴⁰ Såfremt administratør er i tvivl om, hvilke interesser forstanderen varetager er det i nogle af organisationerne praksis at henvende sig til boligorganisationens bestyrelse for godkendelse af evt. beslutning.

⁴¹ Gælder Absalonhus og Aftensol, hvor plejeboligerne udgør en ud af flere ejerlejligheder. Servicearealer o.l. og udgør typisk de øvrige lejligheder.

at fordele udgifter mellem ejerlejlighederne samt den efterfølgende kontrol af, om dette er gjort korrekt.

5.6. Ressourceforbrug

Københavns Kommune har blandt andet anmodet om en opgørelse af, hvilke ressourcer boligselskaberne anvender på administrative opgaver.

Undersøgelsen heraf er baseret dels på bolig- og forretningsførerorganisationernes besvarelser af det udsendte spørgeskema, dels på uddybende interviews med tre forretningsførerorganisationer, dels på en gennemgang af ejendomsregnskaberne for de i undersøgelsen omhandlede ældreboliginstitutioner.

På baggrund heraf har vi kunnet konstatere følgende:

Ingen af organisationerne anvender tidsregistrering. Dette indebærer, at organisationerne har vanskeligt ved at estimere det samlede ressourceforbrug i relation til den enkelte afdeling. Det gælder særligt i forhold til de opgaver, der varetages i specialafdelinger på hovedkontoret, og til dels de opgaver, der udføres af ejendomsinspektøren. Årsagen er, at disse medarbejdere løser opgaver for en lang række boligorganisationer.

Det bedste estimat for ressourceanvendelsen er administrationsbidraget. Administrationsbidraget skal være sådan fastsat, at det dækker de reelle udgifter ved boligadministrationen. Det skal dog bemærkes, at administrationsbidraget er fastsat på baggrund af organisationens samlede udgifter. På baggrund af disse har organisationen fastsat en række standardpriser for organisationens forskellige servicepakker og tillægsydelser. Dette indebærer, at administrationsgebyret i den enkelte boligafdeling (ældreboliginstitution) ikke nødvendigvis afspejler det reelle ressourceforbrug, men derimod den servicepakke, som boligafdelingen modtager.

De adspurgte boligorganisationer anfører, at ressourceforbruget i forhold til administration af en boligafdeling med ældreboliger svarer nogenlunde til ressourceforbruget vedr. administration af andre afdelinger, jf. ovenfor.

For ejendomsinspektøren er følgende opgaver vurderet som de mest tidskrævende: Dialog med forstander, udarbejdelse af budget og regnskab, ledelse af ejendomsfunktionær samt opgaver i forbindelse med eventuel ejerforeningsoverbygning. For ejendomsfunktionæren er det den løbende renholdelse, aflæsning af varmemålere og mindre vedligeholdelsesopgaver, der tager mest tid.

Administrationsbidrag i alt

Administrationsbidraget for de enkelte ældreboliginstitutioner er opgjort i tabellerne nedenfor.

Boliger med skæve regnskabsår

Administrationsbidrag ialt i hele 1.000 kr.					
Enhed	Regnskabs	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	171	183	161	168
Absalonhus	1/8 - 31/7	135	147	153	165
Bonderupgård	1/8 - 31/7	171	186	194	209
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	142	140	146	152

Boliger med regnskabsår 1/1 – 31/12

Administrationsbidrag ialt i hele 1.000 kr.						
Enhed	Regnskabs	Regnskab			Budget	
		02	03	04	05	
Rundskuedagens plejecenter	1/1 - 31/12	103	106	110	114	
Aftensol	1/1 - 31/12	125	130	136	134	
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	186	73	128	126	

Som det ses af ovenstående tabeller, er der forskelle i størrelsen af administrationsbidragene, ligesom der er forskelle i udviklingen i administrationsbidragene. Således ses fx administrationsbidraget for Skjulhøjgård for regnskabsår 2002 at andrage 186 t.kr., mens det falder til 73 t.kr. i regnskabsår 2003. Sådanne udsving kan skyldes tilkøb af ekstraydelser såsom byggesagkyndig bistand eller juridisk bistand. Det kan endvidere være udtryk for ændringer i den tilkøbte administrationspakke. Herudover kan det ikke udelades, at der kan være tale om periodeforskydninger i opkrævningen af administrationsbidrag.

Administrationsbidrag fordelt på boenheder

Nedenstående tabeller illustrerer administrationsbidraget pr. boenhed for de enkelte ældreboliginstitutioner.

Boliger med skæve regnskabsår

Administrationsbidrag i alt fordelt på antal boenheder					
Enhed	Regnskabs	Regnskab		Budget	
		02-03	03-04	04-05	05-06
Kærbo	1/10 - 30/9	3.235	3.446	3.038	3.170
Absalonhus	1/8 - 31/7	2.819	3.064	3.188	3.438
Bonderupgård	1/8 - 31/7	2.953	3.207	3.345	3.603
Solgavehjemmet	1/7 - 30/6	3.146	3.119	3.240	3.387

Boliger med regnskabsår 1/1 – 31/12.

<i>Administrationsbidrag i alt fordelt på antal boenheder</i>					
<i>Enhed</i>	<i>Regnskabs</i>	<i>Regnskab</i>			<i>Budget</i>
		<i>02</i>	<i>03</i>	<i>04</i>	<i>05</i>
Rundskuedagens					
plejecenter	1/1 - 31/12	2.783	2.876	2.982	3.081
Aftensol	1/1 - 31/12	2.911	3.020	3.152	3.106
Skjulhøjgård	1/1 - 31/12	4.642	1.823	3.188	3.140

Som det ses af ovenstående tabeller, er administrationsbidraget for ældreboliginstitutionerne relativt ens, idet prisen pr. lejemål varierer fra godt 3.100 kr. til ca. 3.600 kr. Dette underbygger antagelsen om, at administrationsbidraget kan anvendes som estimat for resourceforbruget, idet forretningsførerne stort set løser de samme opgaver på alle ældreboliginstitutionerne. Det skal dog endnu engang anføres, at hovedparten af administrationsbidraget for det enkelte selskab fastsættes på administrationsselskabets generalforsamling og har til formål at dække de samlede udgifter inkl. diverse støttefunktioner ved den samlede administration af alle boliger, som selskabet står som administrator for.

6. Udbud af forretningsføreropgaven

6.1. Resumé

Opgavekommissorium

Der er ønsket en vurdering af om forretningsføreropgaven i forbindelse med fremtidige ombygningsprojekter ved almene ældreboliger skal sendes i udbud. Formålet hermed er at vurdere behovet for at sende pågældende opgaver i udbud, herunder fordelene og ulemperne herved⁴². Vurderingen skal baseres på en gennemgang af lovgivningen samt en gennemgang af de foreliggende data.

Lovgrundlag

Kommunernes indkøb af tjenesteydelser er primært reguleret af EU's nye udbudsdirektiv. Direktivet fastsætter, dels hvilke ydelser der er omfattet af direktivet, dels en tærskelværdi, som er afgørende for, hvorvidt et givent indkøb skal foregå som udbud efter direktivets bestemmelser. Den nuværende tærskelværdi modsvarer 1.760.949 danske kroner.

Det er den samlede anslåede værdi af indkøbet, der skal vurderes i forhold til tærskelværdien. Det vil sige det samlede beløb, som kommunen kan forvente at skulle betale i løbet af kontraktens løbetid inklusive optioner. Ved udbud af delkontrakter vedrørende samme ydelsestype er det den samlede værdi af delkontrakterne, der skal vurderes i forhold til tærskelværdien.

Dansk praksis indebærer, at kontrakter som udgangspunkt maksimalt må løbe over fem år.

Vurdering af forpligtelse til udbud af forretningsføreropgaven

Det er vurderingen, at kommunen vil være forpligtet til at sende forretningsføreropgaven i EU-udbud, såfremt det vælges at indkøbe opgaven eksternt. Vurderingen er baseret på følgende forhold:

- Forretningsføreropgaven hører ind under udbudsdirektivet.
- Det må forventes, at tærskelværdien passeres ved udbud. Dette er baseret på følgende antagelser: At forretningsføreropgaven udbydes med en kontraktperiode på fem år, at administrations-

⁴² Overvejelserne vedr. udbud af forretningsføreropgaven er udelukkende relevante i forhold til ældreboliginstitutioner, der er kommunalt ejede.

bidraget pr. boenhed nogenlunde vil svare til niveauet i dag, og at udbud på tværs af ældreboliginstitutionerne vil skulle betragtes som en samlet kontrakt eller en sum af delkontrakter. Det er estimeret, at tærskelværdien passerer ved et samlet udbud svarende til cirka 100 boenheder, svarende til udbud af forretningsføreropgaven for 2-3 ældreboliginstitutioner.

Fordele og ulemper ved udbud

Den primære fordel ved et udbud forventes at være, at kommunen kan udnytte priskonkurrencen mellem de potentielle leverandører. Muligheden skyldes blandt andet, at der vil være tale om udbud af en standardiseret ydelse. På grund af sit kendskab til de potentielle leverandører fra tilsynet med de almene boligorganisationer er kommunen endvidere i en gunstig position i forhold til at vurdere markedets størrelse og potentialet for priskonkurrence. På baggrund af de indsamlede data vurderes der at være en prisforskel pr. boenhed på cirka 15 procent mellem billigste og dyreste administrator⁴³.

Den største potentielle ulempe er omkostningen ved at forberede og gennemføre dette. Den omkostning vil dog kunne reduceres ved at udnytte, at der er tale om udbud af standardydelser. Dette giver udstrakte muligheder for at genbruge udbudsmaterialet samt for at udbyde opgaven for flere ældreboliginstitutioner under et.

Kommunen bør være opmærksom på, at beboerne har ret til at godkende boligafdelingens (ældreboliginstitutionens) driftsbudget og derigennem har medbestemmelse på administrationsbidragets størrelse. Denne rettighed kan for eksempel imødekommes ved at udbyde opgaven som en basisydelsespakke med mulighed for tilvalg af yderligere ydelser.

6.2. Analyse vedr. udbud af forretningsføreropgaven

Analysen vedrørende udbud af forretningsføreropgaven består af tre elementer. Først redegøres der for regelgrundlaget på området. Herefter er de konkrete forventelige anskaffelser på området sat i relation til dette. Afslutningsvis er der foretaget en kvalitativ gennemgang af fordele og ulemper ved gennemførelse af udbud.

⁴³ Ved vurdering af besparelspotentialet på baggrund af nuværende forskelle mellem de opkrævede administrationsbidrag bør man være opmærksom på, at der er mindre forskelle i de ydelser, der leveres til enkelte ældreboliginstitutioner. Dette indebærer, at administrationsbidragene ikke nødvendigvis er fuldt sammenlignelige.

Lovgivningen på området

Regelgrundlaget for kommunernes køb af tjenesteydelser er primært fastsat gennem EU's nye udbudsdirektiv⁴⁴, som har afløst det hidtidige tjenesteydelsesdirektiv. Dette direktiv er gældende i forhold til en bred vifte af tjenesteydelser og anskaffelser over en fastsat tærskelværdi.

Forretningsføreropgaven falder inden for direktivets område

I direktivet sondres der mellem tjenesteydelser af type A og B, hvoraf kun type A er fuldt omfattet af direktivets bestemmelser. De opgaver, som er omfattet af forretningsføreropgaven, falder under direktivets kategori 14, *Bygningsrengøring og ejendomsadministration*⁴⁵, som falder ind under type A. Der er således tale om en tjenesteydelse, hvor køb er reguleret af direktivet, såfremt den økonomiske værdi overstiger tærskelværdien.

Opgørelse af kontraktværdi i forhold til tærskelværdi

Der er fastsat en mindstegrænse, normalt benævnt en tærskelværdi, for den økonomiske værdi af en kontrakt, som er styrende for, om indgåelsen af denne skal følge direktivets bestemmelser. Den aktuelle tærskelværdi for kommuners anskaffelse af tjenesteydelser er 1.760.949 kr.⁴⁶

Ved opgørelse af en anskaffelses værdi skal der tages hensyn til det anslåede samlede beløb, som den ordregivende myndighed kan komme til at betale, herunder enhver form for optioner og eventuelle forlængelser af kontrakten. Såfremt en kontrakt ikke er tidsbegrænset, skal der i henhold til direktivet ske en opgørelse af værdien for en periode på 48 måneder.

I forhold til vurderingen af en anskaffelses økonomiske værdi er det også nødvendigt at forholde sig til direktivets bestemmelser om opdeling på delkontrakter ved samtidig anskaffelse af ensartede tjenesteydelser. Hovedregelen er, at når *"et påtænkt indkøb af tjenesteydelser kan opdeles på en række delkontrakter, der indgås samtidig, skal den anslåede værdi af alle disse delkontrakter tilsammen lægges til grund"* ved vurderingen af, om værdien overstiger tærskelværdien.

Dette princip blev illustreret i en sag indbragt for Klagenævnet for Udbud tilbage i 1999. Her blev det konstateret, at en kommune ik-

⁴⁴ Europaparlamentets og Rådets direktiv Nr. 2004/18/EF af 31. marts om samordning af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

⁴⁵ CPC-referencenummer 82201-82206.

⁴⁶ Modværdien af 249.000 EUR.

ke kan vælge at udbyde rengøring på sine skoler separat ud fra en argumentation om, at skolerne er selvstændige enheder. Dette skal ske ved et samlet udbud i henhold til direktivet, men kan uanset dette godt være opdelt på delkontrakter for hver berørt enhed.

På grundlag heraf må det konstateres, at kommunen i vid udstrækning er forpligtet til at betragte anskaffelser af forretningsfører-ydelser, der tidsmæssigt falder i rimelig tilknytning til hinanden, som et sammenhængende indkøb ved opgørelse af tærskelværdier. Dette har betydning for forpligtelsen til at følge direktivet. Denne forpligtelse understreges af, at det er samme enhed i kommunen, som forestår anskaffelserne, og at anskaffelserne indholdsmæssigt er stort set ens, jf. afdækningen af administrative opgaver.

Forestås anskaffelsen af en selvejende institution med egen bestyrelse mv., kan der i højere grad argumenteres for, at der er tale om en selvstændig ordregiver, hvorved den enkelte kontrakt kan ansues isoleret. Institutionens forpligtelse til at indgå i et fælleskommunalt udbud vil i så fald afhænge af øvrige aftalemæssige forhold med kommunen.

Der er indføjet en ”bagatelgrænse” i direktivet, som giver mulighed for at indgå delkontrakter, hvis anslåede værdi er under 586.983 kr. (svarende til 80.000 EUR), uden at følge direktivets bestemmelser. Dette forudsætter dog, at den samlede værdi af disse delkontrakter ikke overstiger 20 procent af delkontrakternes samlede værdi⁴⁷. Der er således ikke mulighed for at undgå at følge udbudsdirektivets bestemmelser gennem en udstrakt opsplnitning i delkontrakter.

Kontraktvarighed og genudbud

Efter dansk praksis må kontrakter som udgangspunkt ikke have en varighed på mere end fem år, medmindre der er særlige forhold, der taler herfor. Kontrakter ud over fem år vil således typisk kræve involvering af kostelige aktiver som forudsætning for levering af ydelsen kombineret med en forudsætning om, hvorvidt fuld afskrivning inden for kontraktperioden er nødvendig for opnåelsen af en driftsøkonomisk forsvarlig løsning. Denne form for særlige forhold kan ikke gøres gældende i forhold til forretningsføreropgavens indhold, så her vil de generelle rammer vedrørende kontraktlængde være gældende.

⁴⁷ I en situation, hvor fem delkontrakter har en samlet værdi på 2 mio. kr., og hvor den ene har en værdi på 300.000 kr., så må denne delkontrakt indgås, uden at direktivets bestemmelser følges, da denne er under denne særlige beløbsgrænse og udgør mindre end 20 procent af den samlede værdi. Optræder der yderligere en delkontrakt til en værdi på 350.000 kr., må denne ikke også indgås uden at følge direktivets bestemmelser, da summen af de to små delkontrakter tilsammen overstiger 20 procent af den samlede værdi.

Forpligtelser i henhold til kommunens udbudspolitik

Ud over de lovgivningsmæssige rammer, som er givet af udbudsdirektivet, fastlægger kommunens egen udbudspolitik også rammer for et eventuelt udbud af forretningsføreropgaven. Kommunens udbudspolitik indebærer således en forpligtelse til at udsætte opgavevaretagelsen for konkurrence gennem udbud, såfremt ydelser anskaffes eksternt.

Udbudspolitikken lægger i den forbindelse op til, at det sikres, at tilstrækkeligt mange kvalificerede leverandører afgiver tilbud, så der opstår en reel konkurrencesituation. Såfremt der ikke er et vel-fungerende marked for en given ydelse, bør opgaven således ikke udbydes.

6.3. Vurdering af behovet for at sende forretningsføreropgaven i udbud

Som det fremgår af ovenstående, er kommunens forpligtelse til at gennemføre udbud i henhold til EU-reglerne bestemt af den økonomiske værdi af forretningsføreropgaverne. I den forbindelse er det yderst relevant, om forretningsføreropgaven skal betragtes adskilt for hver enkel ældreboliginstitution, eller om opgaverne skal ses i sammenhæng på tværs heraf.

Som det fremgår af kapitel 4 udgør administrationsbidraget, som dækker omkostningerne forbundet med forretningsføreropgaven, 110-210.000 kr. pr. år pr. ældreboliginstitution. Dette svarer til 3.100-3.600 kr. pr. boenhed. Såfremt dette omkostningsniveau kan fastholdes fremadrettet, betyder det, at tærskelværdien på 1.760.949 kr. passeres ved et udbud, som omfatter cirka 100 boenheder⁴⁸.

Hovedparten af kommunens nuværende plejecentre har færre end 100 boenheder. Ligeledes vil også de større plejecentre, som der stiles mod i fremtiden, som hovedregel bestå af færre end 100 boenheder.

Dette indebærer, at forpligtelsen til at gennemføre EU-udbud er afhængig af, at forretningsføreropgaven ses under ét for flere ældreboliginstitutioner. Som anført ovenfor vil kommunen i vid udstrækning være forpligtet til at anlægge netop denne vinkel.

Ønsker kommunen eksempelvis at indgå en rammeaftale med 1-2 leverandører af forretningsførerydelser med mulighed for individuelle aftaler for de enkelte ældreboliginstitutioner efter fastlagte betingelser og priser, må det forventes, at den samlede pris over-

⁴⁸ 100 boenheder * 3.500 kr./år * 5 år = 1.750.000 kr.

skrider tærskelværdien. En sådan rammeaftale vil derfor skulle indgås på baggrund af gennemførelse af EU-udbud.

Selvom ovenstående betragtninger peger i retning af en forpligtelse til at gennemføre EU-udbud af forretningsføreropgaverne, åbnede gennemgangen af lovgrundlaget også visse muligheder for at undgå dette. I forbindelse hermed er det dog relevant at påpege, at efterlevelse af kommunens udbudspolitik indebærer, at der under alle omstændigheder skal gennemføres en udbudsproces. Denne vil ikke i væsentligt omfang afvige fra de krav, der stilles ved gennemførelse af et EU-udbud.

6.4. Beskrivelse af mulige fordele og ulemper ved udbud

Helt generelt bør en organisations indkøb tilrettelægges med henblik på at opnå en god balance mellem pris og kvalitet under hensyntagen til organisationens omkostninger ved at gennemføre indkøbene. De mulige fordele og ulemper ved at gennemføre et udbud er vurderet ud fra denne overordnede betragtning.

Udnyttelse af markedskonkurrence

Gennemførelse af udbud kan skabe konkurrence mellem de potentielle leverandører og derigennem sikre kommunen et mere favorabelt forhold mellem pris og kvalitet. En væsentlig forudsætning herfor er, at der er et etableret marked med tilstrækkeligt mange kvalificerede leverandører.

Netop i forhold til forretningsføreropgaven har kommunen særligt gode forudsætninger for at vurdere markedets modenhed. Dette skyldes, at kommunen som følge af tilsynsforpligtelsen i lovgivningen vedrørende almene boliger på forhånd har et indgående kendskab til de fleste potentielle leverandører.

I forhold til et eventuelt udbud af forretningsføreropgaven er det også relevant, at denne er sammensat af standardiserede ydelser, der kan beskrives relativt entydigt. Dette gør det nemmere for kommunen at udarbejde en klar beskrivelse af, hvilken kvalitet opgaven ønskes løst med. Når kvaliteten ligger fast, betyder det, at leverandørerne kun kan adskille sig fra hinanden på prisen af ydelserne. Dette gør det nemmere at sammenligne tilbud fra forskellige leverandører og vælge det mest favorable.

I forhold til priskonkurrence mellem leverandørerne har kommunen gode muligheder ved at vurdere denne på forhånd, herunder at vurdere hvilke tilbud der må forventes. Dette skyldes, at kommunen har kendskab til mange af de potentielle leverandørers administrationsbidrag fra sin tilsynsvirksomhed, samt det forhold, at administrationsbidraget skal afspejle de reelle omkostninger ved ad-

ministrationen. Baggrunden herfor er, at de almene forretningsførerorganisationer er nonprofit organisationer.

Jævnfør opgørelsen af administrationsbidragene i kapitel 4 er der cirka 15 procent forskel mellem højeste og laveste administrationsbidrag pr. boenhed. Der er således grund til at forvente, at et udbud vil give kommunen mulighed for at høste en gevinst på baggrund af priskonkurrence.

Udarbejdelse af udbudsmateriale

Den administrative belastning ved gennemførelse af udbud betones ofte som en potentiel ulempe. Dette skyldes, at forholdet mellem tidsforbrug og omkostninger ved gennemførelse af et udbud ikke altid er i balance med gevinsterne herved. Dette gælder særligt i forbindelse med gennemførelse af udbud vedrørende enkeltstående ydelser.

I modsætning hertil må det forventes, at forretningsføreropgaven vil være karakteriseret ved gentagne udbud af de samme standardiserede ydelser. Dermed bør de administrative omkostninger kunne reduceres væsentligt igennem en udstrakt grad af genbrug af opgavebeskrivelser og øvrige udbudsdokumenter. Herudover må det forventes, at et samlet udbud af forretningsføreropgaven for flere ældreboliginstitutioner, fx i form af en rammeaftale, vil bidrage til at begrænse den administrative belastning.

Herudover skal det påpeges, at udarbejdelsen af udbudsmaterialet kan give anledning til at få ekspliciteret, hvilken kvalitet man ønsker opgaven løst i.

Beboerdemokratiet kan udgøre en udfordring

I forhold til andre udbud af standardiserede opgaver i kommunalt regi kan beboerdemokratiet potentielt udgøre en udfordring i forhold til specificering af udbudsmateriale. Dette skyldes, at beboerne skal godkende driftsbudgettet for deres egen boligafdeling, og at administrationsbidraget indgår som post på dette. Dette indebærer i princippet, at kommunens udbudsmateriale skal afspejle de administrative opgaver, som beboerne er villige til at betale for.

Det vurderes dog, at kommunen uden større vanskeligheder kan komme ud over denne udfordring i praksis. Dette kan for eksempel gøres ved at definere en basisservicepakke (bestående af absolut nødvendige ydelser) samt en række tillægsydelser. Beboerne i den enkelte ældreboliginstitution (boligafdeling) kan så selv vælge, hvilke ydelser de ønsker at købe til ud over basispakken. Ordningen med en basispakke og mulighed for tillægsydelser anvendes i flere boligorganisationer.