

Den 31.05.2017

Økonomiske incitamenter og kassetænkning forhindrer effektiv drift i den almene boligsektor.

Som aftalt ved foretræde den 23. maj 2017 for Folketingets Transport-, Bygnings- og Boligudvalg fremsender jeg et opfølgende notat med forslag, der kan bidrage til at løse problemer i den almene boligsektor.

Siden arbejdsgruppen under Ministeriet for By-, Bolig og Landdistrikter i 2014 lancerede sin omfattende rapport om den almene boligsektors effektivisering, har regeringen gennem en række ”bløde” lovgivningsinitiativer søgt at udstikke kursen for en mere effektiv almen boligsektor.

Retningen er fastslået i den nye formålsbestemmelse i almenlovens § 6c: *Boligorganisationen skal i forbindelse med opførelse og renovering m.v. af almene boliger tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler.*

Der er imidlertid nogle paradokser i den måde, den almene boligsektor fungerer på. Problemfelter, som tilsyneladende ikke er blevet adresseret af hverken politikere eller ovennævnte ministerielle arbejdsgruppe, men som det vil være nødvendigt at håndtere for at opnå en styrkelse af effektivitet og omkostningsbevidsthed i den almene boligsektor.

Her er nogle konkrete bud på hvad, der kan bidrage til en mere velfungerende almen boligsektor.

1. Stop for økonomisk usund kassetænkning.

Forskellige støttemuligheder for renovering og nybyggeri blokerer for beslutninger, der totaløkonomisk vil være mere rentable og hensigtsmæssige.

2. Vandtætte skotter mellem gennemførelse af byggesager i almene boligafdelinger og bestyrelsesmedlemmers privatøkonomiske interesser.

Medlemmer af bestyrelsen i boligorganisationen, der er ansvarlige for beslutninger vedrørende vedligeholdelse, og administrationselskaberne, der forbereder disse beslutninger, kan med de nugældende honorarregler have en særlig økonomisk tilskyndelse til at oparbejde et vedligeholdelsesefterslæb i boligafdelingerne.

3. Indfør direkte valg til organisationsbestyrelsen, som det eksempelvis kendes fra større medlemsejede pensionskasser.

Nuværende organisationsstruktur og valgeregler gør reelt organisationsbestyrelsen selvsupplerende med vide muligheder for at unddrage sig et politisk ansvar, hvilket er en hæmsko for ansvarlighed og den største hindring for effektiv drift, velfungerende boligorganisationer og beboerdemokratiet.

4. Stop boligorganisationernes såkaldte call-in beføjelse i almenlovens § 37, stk. 4.

Call-in beføjelsen udgør en væsentlig og unødvendig hindring for et velfungerende beboerdemokrati.

1. Stop for økonomisk usund kassetænkning

Der anvendes mange støttemidler til afgrænsede renoveringsprojekter. Renoveringen af boligafdelingen Søndermarken på Frederiksberg finansieres eksempelvis i stor udstrækning ved hjælp af støtte fra Landsbyggefonden.

I helhedsplanen for renovering af boligafdelingen Søndermarken med 435 boliger budgetteres foreløbig med samlede byggeudgifter for 564 mio. kr. svarende til 16.244 kr. pr. m².

Renoveringen omfatter primært klimaskærm og en del tekniske installationer, mens køkkener og badeværelser ikke bliver berørt. Bygningerne er fra begyndelsen af 1950'erne. Efter renoveringen til mere end ½ mia. kr. vil hovedparten af lejlighederne således fortsat have ældre og utidssvarende køkkener og badeværelser.

De gennemsnitlige byggeomkostninger til nybygget alment etagebyggeri i Storkøbenhavn (2010-2015) udgør ca. 18.100 kr. pr. m² (byggeomkostninger for såkaldte almenbolig+ i etagebyggeri er endnu lavere, ca. 16.900 kr. pr. m²)¹.

Når de samlede renoveringsomkostninger sammenholdes med de gennemsnitlige anlægsudgifter til alment nybyggeri er det totaløkonomisk ikke forsvarligt at gennemføre renoveringsprojekter som i Søndermarken med støtte fra Landsbyggefonden.

For at komme den form for værdispild og uhensigtsmæssig brug af midlerne i den almene sektor til livs, kommer man næppe udenom at se nærmere på finansieringskilderne. Renoveringer som i Søndermarken ville ikke kunne finde sted uden Landsbyggefondens støtte.

Landsbyggefonden ledes af en bestyrelse, hvor flertallet udpeges af Boligselskabernes Landsforening. De tætte forbindelser til Boligselskabernes Landsforening illustreres bl.a. også ved, at den administrerende direktør for Landsbyggefonden og Boligselskabernes Landsforening for tiden er én og samme person.

Landsbyggefonden kan give tilsagn om ydelsesstøtte til lån til finansiering af opretning, udbedring, vedligeholdelse, forbedring, ombygning og sammenlægning af lejligheder og miljøforbedring i almene boligorganisationers byggeri.

Der ydes i udgangspunktet ikke statslig eller kommunal støtte til renoveringer - i modsætning til ved nybyggeri, hvor tildeling af offentlige støttemidler ledsages af andre og skarpere krav bl.a. til maksimale anlægsudgifter og rentabilitet med henblik på at sikre et rimeligt huslejeniveau.

Opbygning af forskellige støttesystemer og finansieringskilder alt efter om der er tale om renovering eller nybyggeri er med til at spænde ben for fornuftige løsninger totaløkonomisk set.

For at undgå usund kassetænkning, som eksemplet med renoveringen af boligafdelingen Søndermarken vidner om, er det nødvendigt at gå nye veje.

Én løsning kunne være at begrænse Boligselskabernes Landsforenings indflydelse på sammensætningen af Landsbyggefondens bestyrelse, og derigennem sikre fonden en større uafhængighed og en tydelig adskillelse fra boligorganisationerne og disses

1 Kilde: Statens Byggeforskningsinstitut, 2016:07, Evaluering af almenbolig+, side 43.

administrationsselskabers egeninteresser ved tildeling af støttemidler.

En alternativ løsning til at sikre større uafhængighed af boligselskaberne og samtidig styrke demokratisk kontrol med anvendelsen af støttemidlerne kan opnås ved at flytte opgaven med tildeling af støttemidler til renovering fra Landsbyggefonden til kommunerne.

Kommunerne har allerede erfaring og ekspertise med opgaver af denne karakter blandt andet fra tildeling af byfornyelsesmidler til privat udlejningsbyggeri.

2. Vandtætte skotter mellem gennemførelse af byggesager i den almene boligsektor og bestyrelsesmedlemmernes privatøkonomiske interesser.

Et andet problem i forhold til at sikre en effektiv drift er den måde, hvorpå organisationsbestyrelsen og disses administrationsselskaber honoreres på.

Organisationsbestyrelsen er ansvarlig for beslutninger vedrørende vedligeholdelse af boligorganisationens afdelinger, mens det typisk er administrationsselskabet, der udfører det forberedende arbejde og indstiller de arbejder, der skal indgå i vedligeholdelsesplanen for de enkelte afdelinger.

Det er gennem lovgivningen reguleret, hvordan organisationsbestyrelsens medlemmer og administrationsselskabet må honoreres. Medlemmerne organisationsbestyrelsen honoreres som udgangspunkt med et fast beløb, der er maksimeret i forhold til antallet af lejemål i boligorganisationens afdelinger.

Afdelinger i drift betaler et administrationsbidrag til boligorganisationen for administrationen. Bidraget skal dække boligorganisationens samlede udgifter til administration og fastsættes i udgangspunktet på baggrund af bestemmelserne i driftsbekendtgørelsens kapitel 7 som et fast beløb bl.a. ud fra antallet af lejemålsenheder.

Det indebærer, at administrationsselskabet i udgangspunktet er afskåret fra at kræve særskilt betaling for planlægning og tilsyn med arbejder, der udføres som led i almindelig planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse.

Der er dog en væsentlig undtagelse. Udgangspunktet om, at hverken organisationsbestyrelsesmedlemmer og administrationsselskabet kan kræve særskilt betaling ved gennemførelse af løbende vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, fraviges i de tilfælde, hvor arbejderne puljes og gennemføres som led i en fysisk helhedsplan efter almenlovens § 37.

Baggrunden for at give medlemmer af organisationsbestyrelsen adgang til ekstra honorering bygger ifølge Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen² på en antagelse om, at gennemførelse af større vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder nogle gange medfører en større arbejdsindsats fra bestyrelsesmedlemmernes side.

Det er ikke en rimelig begrundelse, når det tages i betragtning, at hvervet som bestyrelsesmedlem er et tillidshverv. Der stilles ingen krav til særlige faglige eller tekniske kvalifikationer for at bestride hvervet som bestyrelsesmedlem i almene

² Ministerens svar af 29. maj 2017 til Folketingets Transport-, Bygnings- og Boligudvalg, j.nr. 2017-3040.

boligorganisationer. Bestyrelsen fastlægger ifølge vedtægterne desuden selv sin forretningsorden og kan dermed planlægge sine opgaver på en måde, der tilgodeser en afbalanceret arbejdsindsats inden for den samlede valgperiode.

Adgangen til ekstra honorarer i forbindelse med større byggesager er navnlig problematisk, fordi det giver organisationsbestyrelsen og boligorganisationens administrationsselskab en særlig økonomisk tilskyndelse til oparbejde et vedligeholdelsesefterslæb i afdelingerne og i stedet at pulje arbejderne i fysiske helhedsplaner.

Tilsvarende giver det medlemmerne i organisationsbestyrelsen og boligorganisationens administrationsselskab en særlig økonomisk tilskyndelse til at overdrive vedligeholdelses- og fornyelsesbehovet i forbindelse udarbejdelse af fysiske helhedsplaner, da den ekstra honorering typisk beregnes som en procentvis andel af helhedsplanens samlede byggeomkostninger.

En sådan økonomisk incitamentsstruktur appellerer i betydelig grad til usund forretningsførelse, og uden viljen til at gøre op med dette paradoks i lovgivningen, vil der være meget lange udsigter til at få mest mulig værdi for de investerede midler i den almene boligsektor.

Adgangen til bestyrelsesmedlemmers ekstrahonorarer i forbindelse med byggesager kan afskæres ved at ændre driftsbekendtgørelsens § 13, stk. 3, så vederlaget til bestyrelsen for en almen administrationsorganisation ikke fastsættes af bestyrelsen selv, men efter et fast beløb efter antallet og størrelsen af de administrerede boligorganisationers afdelinger. Herudover vil det tillige være nødvendigt at ændre driftsbekendtgørelsens § 13, stk. 2, og § 31 for at afskære boligorganisationens bestyrelsesmedlemmer fra at modtage ekstrahonorarer i forbindelse med byggesager.

Reglerne om honorarer bl.a. i forbindelse med byggesager fremgår af driftsbekendtgørelsens §§ 13 og 29-31 (BEK nr. 1540 af 16.12.2013), der har følgende ordlyd:

§ 13. Det samlede årlige vederlag til boligorganisationens bestyrelse i et regnskabsår må ikke overstige 69,86 kr. pr. lejemålsenhed, jf. § 30, stk. 4, for de første 100 lejemålsenheder i boligorganisationen og 41,91 kr. pr. lejemålsenhed for boligorganisationens øvrige lejemålsenheder, jf. dog stk. 2. Bestyrelsen kan dog hvert år træffe beslutning om, at disse beløb reguleres i overensstemmelse med Danmarks Statistiks sæsonkorrigerede lønindeks for den private sektor med indekset for 2. kvartal 2009 som basis.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan, når ganske særlige grunde taler derfor, godkende et større bestyrelsesvederlag, der dog ikke må overstige det dobbelte af det vederlag, der kan udbetales i medfør af stk. 1.

Stk. 3. Vederlag til bestyrelsen for en almen administrationsorganisation skal holdes på et rimeligt niveau. Vederlaget fastsættes af bestyrelsen. Ved fastsættelsen af vederlagets størrelse kan lægges vægt på antallet af medlemmer og administrerede boligorganisationer m.v., antallet og størrelsen af disses afdelinger samt det arbejde, som er forbundet med bestyrelseshvervet. Endvidere skal det sikres, at det samlede bestyrelsesvederlag for medlemmer, der er boligorganisationer eller selvejende institutioner, jf. stk. 1 og 2, ikke overstiger, hvad der kan anses for rimeligt.

§ 29. *Afdelinger i drift betaler et administrationsbidrag til boligorganisationen for administrationen. Administrationsbidragets størrelse fastsættes af boligorganisationens bestyrelse, således at de samlede administrationsbidrag dækker boligorganisationens udgifter til driftsadministration, bortset fra eventuelle udgifter til byggesager, jf. § 31. Der kan ikke opkræves administrationsbidrag for administration, der dækkes af særskilte lovmæssige gebyrer.*

Stk. 2. Ved beregningen af boligorganisationens udgifter til administration skal medtages udgifter til administrationslokaler, herunder et beløb til intern forrentning af den egenkapital, der er bundet i boligorganisationens administrationslokaler. Den interne rentesats skal på tidspunktet for budgettering svare til Danmarks Nationalbanks diskonto.

Stk. 3. Til dækning af den enkelte kommunes eller regions udgifter til administration af almene ældreboliger, der ikke administreres af en forretningsfører, kan kommunen eller regionen opkræve et administrationsbidrag, der svarer til de dokumenterede udgifter til driftsadministrationen.

§ 30. *Administrationsbidraget kan enten fastsættes til et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed i drift, eller det kan fastsættes efter reglerne i stk. 2 og 3.*

Stk. 2. Administrationsbidraget kan fastsættes delt, således at der fastsættes et grundbidrag for en grundydelse og et tillægsbidrag for tillægsydelse. Grundydelsen skal omfatte en grundlæggende, forsvarlig administration. Tillægsydelse kan tilbydes til og vælges af afdelingerne. Grundbidraget skal fastsættes til et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed.

Stk. 3. Grundbidraget kan dog uanset stk. 2 deles op i et fast bidrag, der fastsættes pr. afdeling, og et bidrag, der fastsættes pr. lejemålsenhed. Det faste bidrag pr. afdeling må ikke overstige udgifterne til budgettering og regnskabsaflæggelse.

Stk. 4. Ved beregning af administrationsbidrag skal anvendes følgende fordelingsnorm:

- 1) Pr. beboelseslejemål, herunder ungdomsboliger, enkeltværelser og bofællesskaber, beregnes 1 lejemålsenhed.*
- 2) Pr. påbegyndt 60 m² bruttoetageareal erhvervs- og institutionslejemål samt serviceareal beregnes 1 lejemålsenhed.*
- 3) Pr. garage- eller carportlejemål beregnes 1/5 lejemålsenhed.*

Stk. 5. Fælleslokaler, herunder fællesvaskerier, medregnes ikke ved beregning efter stk. 4.

§ 31. *Afdelinger under opførelse betaler byggesagshonorar og bestyrelsesudgifter til boligorganisationen for byggesagsadministrationen.*

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for afdelinger i drift, hvori der gennemføres arbejder og aktiviteter efter reglerne i §§ 37 og 37 b i lov om almene boliger m.v., som medfører en huslejevforhøjelse.

Stk. 3. Der kan ikke opkræves byggesagshonorar og bestyrelsesudgifter i forbindelse med gennemførelse af andre arbejder end dem, der er nævnt i stk. 1 og 2. Er der tale om særligt omfattende og komplicerede vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, kan boligorganisationen dog med kommunalbestyrelsens godkendelse opkræve byggesagshonorar og bestyrelsesudgifter, jf. stk. 1.

3. Direkte valg til organisationsbestyrelsen, som det kendes fra medlemsejede pensionskasser.

Boligorganisationens bestyrelse har den overordnede ledelse af boligorganisationen og dens afdelinger. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, herunder for at udlejning, budgetlægning, regnskabsaflæggelse, lejefastsættelse og den daglige administration

følger gældende regler.

I almenlovens § 6 a-f findes hensigtserklæringer og målsætninger om god ledelsesskik, effektiv drift mv. Det har bare ingen nævneværdig effekt, for når først en bestyrelse erfarer, at den ikke vil blive stillet til ansvar politisk, så daler ansvarligheden.

Det er i praksis stort set umuligt at stille organisationsbestyrelsen til ansvar politisk. Det skyldes bl.a. de mange lag i organisationsstrukturen, hvor beboerne typisk vælger repræsentanter, der vælger andre repræsentanter, der igen vælger repræsentanterne til at sidde i organisationsbestyrelsen. I kombination med de ofte beskedne fremmøde på repræsentantskabsmøderne, og normalvedtægtens valgeregler, som favoriserer de siddende bestyrelsesmedlemmer af organisationsbestyrelsen med ekstra stemmer ved valg til organisationsbestyrelsen, er organisationsbestyrelsen i større boligorganisationer reelt selvsupplerende.

Når en given struktur og valgeregler reelt gør organisationsbestyrelsen selvsupplerende med vide muligheder for at unddrage sig et politisk ansvar, så mangler den vigtigste forudsætning for et velfungerende beboerdemokrati.

Det er formentlig kilden til almene boligsektors største problemer og den væsentligste hindring for at indfri lovens målsætningerne om effektiv drift, økonomisk og socialt velfungerende boligafdelinger, god ledelsesskik mv.

En løsning på det beboerdemokratiske underskud, som præger større boligorganisationer, kan være at indføre direkte valg til organisationsbestyrelsen som det eksempelvis kendes fra større medlemsejede pensionskasser.

Her afgiver langt størsteparten deres stemme via internettet, som er en smidig, sikker og og frem for alt billig afstemningsform, men der gives selvfølgelig også mulighed for at brevstemme for dem, der måtte ønske det.

4. Stop boligorganisationernes såkaldte call-in beføjelse i almenlovens § 37, stk. 4.

Iværksættelse af større arbejder i en boligafdeling skal i udgangspunktet godkendes af beboerne på et afdelingsmøde. Det har hidtil været en hjørnesten i beboerdemokratiet.

Det er kun et udgangspunkt, for det er selvsagt uacceptabelt, at beboerne i en afdeling kan bremse nødvendige arbejder. Til at forhindre det findes i almenlovens § 41 hjemmel for boligorganisationen til at gennemføre arbejder uden samtykke fra afdelingen, forudsat kommunalbestyrelsen forinden giver grønt lys:

§ 41 har følgende ordlyd:

Hvis kommunalbestyrelsen meddeler pålæg herom, kan boligorganisationens bestyrelse uden samtykke fra afdelingsbestyrelse og afdelingsmøde iværksætte vedligeholdelsesarbejder og fornyelser, rimelige moderniserings- og forbedringsarbejder, kollektive anlæg, ekstraordinære renoveringsarbejder samt udbedring af byggeskader og gennemførelse af bygningsændringer m.v. efter § 91, stk. 1.

I 2010 fik boligorganisationerne imidlertid en vidtgående mulighed for at kortslutte beboerdemokratiet og gennemtrumfe omfattende renoveringer og forbedringsarbejder

(helhedsplaner) i den enkelte boligafdeling mod beboernes ønske og uden pålæg fra kommunalbestyrelsen.

§ 37, stk. 4, har følgende ordlyd:

Kan afdelingsmødets godkendelse af gennemførelse af arbejder og aktiviteter ikke opnås, eller forkastes forslag herom ved urafstemning, kan boligorganisationens øverste myndighed uden afdelingens samtykke træffe beslutning om gennemførelse af

- 1) større renoveringsarbejder,*
- 2) større energibesparende foranstaltninger,*
- 3) boligsociale helhedsplaner og*
- 4) fremtidssikring af bebyggelsen.*

Call-inn beføjelsen i § 37, stk. 4, udgør en væsentlig og unødvendig hindring for et velfungerende beboerdemokrati og bør sløjfes, da bestemmelsen udelukker en række af de fordele, der opnås ved at benytte den alternative fremgangsmetode i § 41.

§ 41 er i højere grad med til at sikre, at gennemførelse af arbejder mod et flertal af beboernes ønske, begrænses til et rimeligt og nødvendigt omfang.

§ 41 giver herudover mulighed for, at kommunen som uvildig myndighed ved uenighed mellem boligorganisationen og en boligafdeling kan få oplysninger om nødvendigheden og rimeligheden i de påtænkte arbejder – ikke blot fra boligorganisationen, men også fra en lokal afdelingsbestyrelse, der eksempelvis kan bidrage med oplysninger om, hvorfor beboerne har stemt nej til projektet på et afdelingsmøde.

Mægling mellem boligorganisationens repræsentanter og de lokale beboerrepræsentanter med kommunen som ”dommer” efter § 41 bliver afskåret, når boligorganisationen i stedet kan benytte sig af call-inn beføjelsen, og § 37, stk. 4, bør derfor sløjfes.

Med venlig hilsen

John Steen Johansen

Ved Bellahøj Syd 23B, 11.

2700 Brønshøj

31410057