

Bilag



NOTAT

28. april 2021

Sagsnr.: BO0100-00821

[/Klik her for at angive tekst.](#)

Notat om organiseringen af almene boligorganisationer og kontrol og tilsyn med almene boligorganisationer

Organiseringen af almene boligorganisationer

Almene boliger opføres og drives af almene boligorganisationer. Der skelnes mellem boligorganisationer med egne boligafdelinger og boligorganisationer uden egne boligafdelinger. Boligorganisationerne kan vælge at opbygge egen administration eller lade sig administrere af en ekstern part, som kan være en almen administrationsorganisation, en anden almen boligorganisation eller en privat administrator.

Boligorganisationer med egne boligafdelinger består af selve organisationen og af et antal økonomisk uafhængige enheder (afdelinger), som udgør grundlaget for udlejning og drift af boligerne. Hvert byggeforetagende (dvs. "byggeprojekt") skal udgøre en afdeling af den pågældende boligorganisation. En afdeling kan indeholde flere boligtyper. Der skal udarbejdes budget for hver afdeling, hvor indtægter og udgifter skal balancere. Eventuelle tab i én afdeling belaster ikke andre afdelinger eller boligorganisationen. Dog skal huslejetab i en afdeling som udgangspunkt dækkes af organisationen.

Boligorganisationer uden egne boligafdelinger (administrationsorganisationer) administrerer andre boligorganisationers boliger eller andet støttet byggeri, f.eks. støttede private andelsboligforeninger, selvejende ungdoms- og ældreboliginstitutioner, kommunale eller regionale ældreboliger. Administrationsorganisationerne leverer en administrationsydelse, men har ikke pligt til at dække huslejetab for de administrerede boligorganisationer, selvejende institutioner m.v.

Med hensyn til organisationens opbygning og de beboerdemokratiske organers kompetencer mv. er reglerne ens for de 2 organisationsformer.

Almene boligorganisationers primære opgave er at løse boligsociale opgaver ved at opføre og drive alment boligbyggeri inden for de rammer, som er fastsat i lovgivningen og gennem kommunalbestyrelsens beslutninger.

Beboerdemokrati

Reglerne om organisering af almene boliger hviler på et beboerdemokratiske grundlag, jf. almenboliglovens §§ 9-11 og kapitel 2.

BOLIG- OG PLANSTYRELSEN

INDENRIGS- OG BOLIGMINISTERIET

På alle niveauer i boligorganisationen har beboerne flertal, og beboerne har således afgørende indflydelse på alle beslutninger om væsentlige forhold i boligorganisationen.

Beboerdemokratiet skal give den enkelte beboer indflydelse på udviklingen i boligområdet og være med til at sikre engagement, integration og sammenhængskraft i området. Samtidig er der en tæt sammenhæng mellem beboerdemokratiet og beboernes indflydelse på den ene side og det økonomiske ansvar på den anden side. De beslutninger, beboerne træffer, afspejler sig således direkte i huslejen.

Den organisatoriske struktur i en boligorganisation med egne afdelinger består af 4 demokratiske organer/beslutningsniveau'er, der har forskellige kompetencer, og som omfatter både organisations- og afdelingsniveauet: Boligorganisationens øverste myndighed, organisationsbestyrelsen, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet, jf. figur 1.



Figur 1. Almene boligorganisationers struktur

Boligorganisationens øverste myndighed udgøres af et repræsentantskab eller en generalforsamling, og varetager boligorganisationens overordnede og tværgående anliggender såsom dens administrations- og byggepolitik, erhvervelse, salg og væsentlige forandring af organisationens og afdelingernes ejendomme, ændring af vedtægterne og opløsning af organisationen. Øverste myndighed kan beslutte at uddelegere en række beslutninger til organisationsbestyrelsen.

Øverste myndighed kan endvidere uden afdelingens samtykke træffe beslutning om gennemførelse af større renoveringsarbejder, større energibesparende foranstaltninger, boligsociale helhedsplaner, fremtidssikring af bebyggelsen og indsatser, der forebygger dannelse og opretholdelse af udsatte boligområder.

Organisationsbestyrelsen har det overordnede juridiske og økonomiske ansvar både for de dispositioner, som omfatter selve boligorganisationen,

og for de dispositioner, som omfatter afdelingerne, herunder for udlejning, budgetlægning, regnskabsaflæggelse og lejefastsættelse. Bestyrelsen er ansvarlig for, at de beslutninger, som træffes på afdelingsplan, er i overensstemmelse med reglerne. Ledelsesansvaret for den daglige drift ude i boligafdelingerne er således også placeret på organisationsniveau.

Bestyrelsen forestår den praktiske gennemførelse af den administrations- og byggepolitik, som er besluttet af øverste myndighed, og det er bestyrelsen, som udadtil forpligter både organisationen og de enkelte afdelinger. På samme måde er det bestyrelsen, som forestår den praktiske gennemførelse af de beslutninger, som beboerne træffer på afdelingsplan.

Bestyrelsen eller en eventuel forretningsfører, der administrerer boligorganisationen, er forpligtet til at gribe ind over for beboernes beslutninger, hvis disse strider mod reglerne, herunder boligorganisationens egne vedtægter.

Afdelingsbestyrelsen godkender blandt andet afdelingens driftsbudget og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse. Afdelingsbestyrelsen godkender desuden afdelingens regnskab og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse, hvis afdelingsmødet har truffet beslutning om det. Afdelingsbestyrelsen forelægger de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse.

Afdelingsmødet, hvortil alle lejere i afdelingen har adgang og stemmeret, skal godkende driftsbudgettet og de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen såsom vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, forebyggende arbejder rettet mod boligområdet og beboerne samt sociale aktiviteter.

Opstår der uenighed mellem afdeling og boligorganisation om afdelingens budget, som ikke umiddelbart kan løses, skal sagen indbringes for kommunalbestyrelsen. Opstår der uenighed om rimelige og nødvendige moderniseringsarbejder, ekstraordinære renoveringsarbejder mv., som kan understøtte en effektiv bygningsdrift, har det kommunale tilsyn endvidere mulighed for at afgøre uenigheder mellem afdeling og bestyrelse ved at meddele bestyrelsen pålæg om at iværksætte sådanne arbejder. Herudover er der mulighed for, at boligorganisationens øverste myndighed uden afdelingens samtykke kan beslutte at gennemføre en række større foranstaltninger.

Det er en del af ledelsesopgaven i en almen boligorganisation at fremme et velfungerende beboerdemokrati. Det er afgørende for en god beslutningsproces på alle niveauer i beboerdemokratiet, at beslutningsgrundlaget er fyldestgørende og gennemskueligt. Budgetter, regnskaber, huslejekonsekvenser af stillede forslag, sammenhængen mellem serviceniveau og udgifter, benchmark og nøgletal m.v. skal være udformet og formidlet

på en sådan måde, at det står klart for beboerne, hvordan organisationens/afdelingens situation ser ud. Tilsvarende gælder for vedligeholdelses- og forbedringsplaner.

Kontrol og tilsyn med almene boligorganisationer

Indledning

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

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

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

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

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

Redskaber kommunen kan tage i anvendelse

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

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

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

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

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

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

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

Ministerens opgaver

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

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

Uddybende om styringsdialogen

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

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

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

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

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

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

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

Uddybende om kommunalbestyrelsens økonomiske tilsyn

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

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

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

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

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

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

Særligt om krav til boligorganisationens samlede regnskabsmateriale
Boligorganisationen indsender regnskab for den almene boligorganisation og samtlige afdelinger bilagt bestyrelsens årsberetning og udskrift af revisionsprotokollen til kommunalbestyrelsen, jf. driftsbekendtgørelsens § 74, som oplæg til det årlige dialogmøde. Endvidere indeholder styringsrapporten relevante økonomiske nøgletal til vurdering af boligorganisationens økonomi.

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

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

Det er således et krav, at boligorganisationens bestyrelse sikrer, at boligorganisationen udøver god økonomistyring og egenkontrol samt løbende fremmer kvalitet og effektivitet, jf. § 13, stk. 1, i driftsbekendtgørelsen. Der er udgivet en vejledning om boligorganisationers økonomistyring og egenkontrol, som blandt andet giver anvisninger på arbejdsdelingen mellem bestyrelse, professionel ledelse i boligorganisationen, revisor m.v.

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

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

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

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

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

Om kommunalbestyrelses øvrige tilsynsforpligtelser

Kommunalbestyrelsen skal ud over at føre et økonomiske tilsyn med de almene boligorganisationer også føre et organisatorisk tilsyn, herunder godkende nye boligorganisationer, samt føre tilsyn med udlejning af almene boliger og med boligområderne, føre tilsyn med offentligt støttede bygninger, føre tilsyn med opførelse af almene boliger og med vedligeholdelse af almene bygninger m.v.