



FOB 05.153

## Tilsynsmyndighedernes sagsoplysning og kompetence i en sag om en andelsboligforening

*En kommune og et tilsynsråd behandlede en sag der angik forskellige forhold i en andelsboligforening. Andelsboligforeningen opkrævede bl.a. et tillægsbidrag fra en af sine afdelinger for at udarbejde afdelingens varme- og vandregnskab. Desuden havde andelsboligforeningen optaget et lån til at gennemføre en række arbejder i den samme afdeling. Endelig havde andelsboligforeningen fået et påbud af kommunen om den regnskabsmæssige kontering af PBS-gebyr.*

*Ombudsmanden besluttede ikke at foretage en egentlig undersøgelse af den del af sagen som angik kontering af PBS-gebyr, men han afgav en foreløbig redegørelse om de øvrige dele af sagen. Det fremgik heraf at det var kritisk at tilsynsrådet havde taget stilling til spørgsmålet om udarbejdelse af varme- og vandregnskab uden først at bede Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Desuden burde tilsynsrådet i sin behandling af spørgsmålet om lånoptagelsen have inddraget reglerne om beboerdemokrati.*

*Ombudsmanden mente der var grundlag for at henstille at statsamtet (som havde overtaget tilsynsrådets beføjelser) genoptog sagen. I sin endelige redegørelse fastholdt ombudsmanden denne opfattelse. Spørgsmålet om genoptagelse af sagen var dog faldet bort da statsamtet efter en indhentet udtalelse fra Socialministeriet (som havde overtaget sagsområdet fra Erhvervs- og Boligstyrelsen) havde besluttet at genoptage sagen.*

*(J.nr. 2003-0273-163).*

Det fremgik af sagen at Albertslund Kommunalbestyrelse den 13. april 1999 behandlede en sag om installation af vand- og varmemålere samt renovering af vinduer i X Andelsboligforening, afdeling Y. Som grundlag for kommunalbestyrelsens stillingtagen forelå bl.a. en indstilling fra kommunens økonomikontor hvori der bl.a. var anført følgende:

“Der er i (X)'s afdeling (Y) gennemført og afsluttet en række arbejder. Disse arbejder har bestået i installation af vand- og varmemålere samt renovering af vinduer. Arbejderne blev afsluttet i november 1995. Byggeregnskabet udviser en totaludgift på 3.329.797 kr. Finansieringen skal ske ved optagelse af realkreditlån på 3.330.000 kr., hvortil der er bevilget statstilskud efter lov om privat byfornyelse til ydelsen. Huslejestigningen som følge af lånoptagelsen er på ca. 14 kr/m<sup>2</sup>, svarende til knap 4%, når der tages hensyn til tilskuddet.

FOB 05.153

Boligformer 3.9

Forvaltningsret 1121.1 -  
1121.3 - 3.5

Kommunen skal godkende udstedelse af pantebrev og hermed låneoptagelse (note 1) samt huslejestigningen, såfremt den overstiger 1% (note 2). (X) skulle derfor have ansøgt om kommunalbestyrelsens godkendelse af udstedelse af pantebrev/låneoptagelse samt huslejestigningen, hvilket (X) imidlertid ikke har gjort.”

Albertslund Kommunalbestyrelse godkendte installationen af vand- og varmemålere samt renoveringen af vinduer. Endvidere godkendte kommunalbestyrelsen at afdelingen optog et realkreditlån på 3.330.000 kr., og at de årlige kapitalomkostninger ved låneoptagelsen blev dækket ved en huslejestigning på 14 kr. pr. m<sup>2</sup>. Kommunalbestyrelsen bemærkede over for X Andelsboligforening at der skulle have været søgt om godkendelse af arbejderne, låneoptagelsen og huslejestigningen inden arbejdet blev igangsat.

Kommunalbestyrelsen behandlede den 14. november 2000 andelsboligforenings regnskab for 1999. Kommunalbestyrelsen tog regnskabet til efterretning med en bemærkning om sikring af likviditeten for den enkelte afdeling i andelsboligforeningen. Som grundlag for beslutningen forelå bl.a. en indstilling fra kommunens økonomikontor, og i indstillingen var der om afdeling Y bl.a. anført følgende:

“Regnskaberne er med undtagelse af afdeling 3 (Y) godkendt på de respektive beboermøder og af boligforeningens bestyrelse.

Afdeling 3 (Y)'s afdelingsmøde har forkastet afdelingens årsregnskab for 1999. Efterfølgende har boligforeningens bestyrelse godkendt afdelingens regnskab. Boligorganisationens bestyrelse skal således indbringe tvisten om regnskabet for kommunalbestyrelsen som træffer den endelige administrative afgørelse (note 2).

...

I (Y) har der været en tilgang på yderligere låneomkostninger til byggesagen omkring vand- og varmemålere samt vinduesrenovering på ca. 61.000 kr. Lånet er dog blevet optaget på bedre vilkår end oprindeligt forudsat, og de ekstra udgifter har således ikke medført en større stigning i lejen, end forudsat da sagerne blev besluttet.”

En medarbejder i Albertslund Kommune talte den 23. november 2000 telefonisk med en ansat i By- og Boligministeriet om spørgsmålet om PBS-gebyrer. Af kommunens referat af samtalen fremgår følgende:

“(…) havde ringet angående vores henvendelse om PBS-gebyrer. Jeg kontaktede hende igen.

Hun skulle lige have afklaret problemstillingen. Hun mener at opkrævning af husleje er en del af boligorganisationens administration af afdelingerne, og at det derfor skal indgå som en del af administrationsbidraget. Der kan således ikke opkræves særskilt gebyr herfor. Hun laver en skriftlig besvarelse til mig.

Jeg spurgte til hvordan det så vil forholde sig med administrationen af et vaskerikort, da det ikke er alle afdelinger der har vaskeri og dermed ikke udgifter til administration af vaskekort.

Det helt centrale oplyste hun, er at andre afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser de ikke modtager.

Hun mener det er ok at opkræve depositum for vaskekortet, men for administration er hun mere i tvivl om. Hun vil gerne have lov til at undersøge det før hun 'rigtig' udtaler sig om det. Vi aftalte at jeg skriver til hende og redegør for situationen omkring vaskekortet.

Jeg spurgte om hun vidste noget om afsatte beløb. Om det er tilladt i regnskabet for de afsatte beløb at afsætte endnu et beløb til senere afholdelse. Hun henviste mig til (...), der måske kan svare på det.”

Den 10. september 2001 bad A (som var bestyrelsesmedlem i afdeling Y) Albertslund Kommunes borgmester om svar på nogle spørgsmål. I brevet anførte han bl.a. følgende:

“Som supplement til dine svar i AP nr. 34 vil jeg bede om følgende oplysninger:

1. Vedr. PBS spørgsmålet. Hvilken lov eller bekendtgørelse bygger du dit svar på, og hvilke paragraffer har fundet anvendelse?
2. Betaling for varme- og vandregnskab til (X) er en tillægsydelse. Hvilken lov/bekendtgørelse og paragraf danner juridisk grundlag for dit svar?
3. (Y)'s beboermøde vedtager at tage et byfornyelseslån på 3 millioner. Hvilken lov/bekendtgørelse og paragraf danner det juridiske grundlag for, at (X) først optager lån på 3,5 millioner. Kommunalbestyrelsen forlanger lånet nedskrevet til 3,3 millioner, de ekstra omkostninger må (Y) betale. Hvad er det juridiske grundlag for at tilsidesætte beboerdemokratiet? Kan (X) forhøje vore budgetterede lån vedtaget på beboermødet, uden at få (Y)'s godkendelse?”

Borgmesteren besvarede A's henvendelse den 3. oktober 2001. Han svarede bl.a. følgende:

“PBS-gebyr

...

#### *Tillægsydelse*

I spørgsmålet om gebyret for udarbejdelse af vand- og varmeregnskaber som tillægsydelse vil jeg gerne redegøre for, hvordan kommunen efter samråd med By- og Boligministeriet har fortolket lovgivningen. Det er helt centralt ifølge By- og Boligministeriet, at afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser, som de ikke modtager. Der er afdelinger i (X), hvor lejerne og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse. Det er rigtigt, at en tillægsydelse ifølge driftsbekendtgørelsen skal kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelser, kun i praksis har (Y) ikke denne mulighed, da der ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren. Kommunen har vurderet, at det er korrekt, at gebyret er opført som en tillægsydelse, og at (Y) i praksis ikke kan fravælge gebyret, ikke ændrer herpå. Gebyret er opkrævet for udgifter, som (X) har haft på afdelingens vegne, og der kan efter kommunens vurdering ikke blive tale om tilbagebetaling.

#### *Byfornyelseslån*

Kommunalbestyrelsen godkendte i april 1999 optagelsen af et realkreditlån på 3.330.000 kr. på baggrund af indsendt byggeregnskab for installering af vand- og varmemålere. Det blev i denne forbindelse påtalt overfor (X), at de ikke havde indsendt ansøgningen inden projektet var igangsat. I forbindelse med godkendelsen af lånet og et for højt pantebrev blev låneoptagelsen forsinket. Der var desuden ved en fejl ikke afsat tilstrækkelige midler i byggeregnskabet. Det medførte yderligere udgifter for (Y), som dog blev opvejet af, at lånet blev optaget på bedre vilkår end det var forudsat. De yderligere udgifter til lånoptagelse gav anledning til, at (Y) forkastede regnskab 1999. Kommunalbestyrelsen behandlede tvisten om (Y)'s regnskab i forbindelse med det samlede regnskab for (X) og afdelinger i november 2000. Det er beklageligt, at proces-

sen omkring optagelsen af byfornyelseslånet blev forsinket, men kommunen har taget (X)'s forklaringer på ekstraudgifterne til efterretning og har ikke haft bemærkninger hertil. (X)'s regnskab herunder (Y)'s blev godkendt af kommunalbestyrelsen den 14. november 2001 [skal være 2000; min bemærkning]. Som i de ovenstående tilfælde skal udgifter, som (X) har haft på vegne af afdelingen, dækkes af afdelingen.”

Den 26. oktober 2001 klagede A til Tilsynsrådet for Københavns Amt. Han skrev bl.a. følgende:

#### *“Tillægsydelse*

Administrationsbidraget skal være ens for alle (X) afdelinger. Varmeregnskabet er en del af det regnskab administrationen laver og som afdelingen betaler via sit administrationsbidrag. Selve regnskabet har vi et firma (B) til at stå for. (X) står kun for opkrævningen og udbetaling af pengene. Ved at godkende tillægsydelsen, tilsidesætter Albertslund kommune lovgivningen.

#### *Byfornyelseslån*

(X)'s afdeling 3 (Y). Beboermødet ansøger og får bevilget et byfornyelseslån på 3 millioner kr. Det endelige byggeregnskab for installation af vand- og varmemålere, udskiftning af sanitet (toiletter) samt maling af ejendommens vinduer blev 3.330.000 kr.

(X)'s administration optager et lån på 3,5 millioner, som kommunen nægter at godkende. (X) nedskriver efter krav fra kommunen lånet til 3.330.000 kr. Jeg mener, kommunen tilsidesætter lovgivningen omkring beboerdemokratiet ved at godkende et lån på 3.330.000 kr., når afdelingen havde godkendt 3 millioner. De 330.000 kr. skulle være taget fra henlæggelser, der på det tidspunkt var ca. 6 millioner kr.

Jeg mener ligeledes, at kommunen tilsidesætter lovgivningen, når man godkender, at (X) pålægger afd. 3, (Y) at betale de ekstra omkostninger i forbindelse med optagningen af lånet, som (X)'s administration er skyld i på grund af elendig administration. Vi har jo betalt byggesagshonorar.”

Tilsynsrådet anmodede Albertslund Kommune om en udtalelse. I et brev af 18. december 2001 til tilsynsrådet skrev kommunen bl.a. følgende:

“Albertslund Kommune mener ikke at have tilsidesat lovgivningen i afgørelsen af (A)'s klagepunkter. Det har i løbet af sagen været nødvendigt at fortolke den gældende lovgivning. I de tilfælde hvor det har været nødvendigt at fortolke lovgivningen, er det sket efter høring af By- og Boligministeriet samt i henhold til de grundlæggende principper for den almene boliglovgivning. I forhold til de 3 indklagede punkter vil Albertslund Kommune gerne udtale følgende:

...

#### *Varmeregnskab som tillægsydelse*

Albertslund Kommune har efter samråd med By- og Boligministeriet fortolket lovgivningens bestemmelser om tillægsydelser. By- og Boligministeriet har den 23. november 2000 oplyst, at det er helt centralt, at afdelinger ikke pålægges udgifter for ydelser, som de ikke modtager.

Der er afdelinger i (X), hvor lejerne og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse. En tillægsydelse skal ifølge driftsbekendtgørelsen (§ 28, stk. 2) kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelsen. Men i praksis har (Y) ikke denne mulighed, da der med de installationer, som findes i be-

byggelsen, ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren. Kommunen har vurderet, at det er korrekt, at gebyret er opført som en tillægsydelse, og at det forhold, at (Y) i praksis ikke kan fravælge gebyret, ikke ændrer herpå. Gebyret er opkrævet for udgifter, som (X) har haft på afdelingens vegne, og der kan efter kommunens vurdering derfor ikke blive tale om tilbagebetaling. Til orientering vedlægges (X)'s redegørelse for opkrævning af gebyr for varmeregnskaber som bilag 6.

#### *Lånoptagelse til vinduesrenovering og målerinstallering i (Y)*

Kommunalbestyrelsen godkendte i april 1999 optagelsen af et realkreditlån på 3.330.000 kr. på baggrund af et indsendt byggeregnskab for installering af vand- og varmemålere og vinduesrenovering. Det blev i denne forbindelse påtalt overfor (X), at de ikke havde indsendt ansøgningen inden projektet var igangsat. Til orientering vedlægges kommunalbestyrelsens beslutning og tilhørende indstilling som bilag 7.

I forbindelse med denne godkendelse af lånet samt nedlysning af et for højt pantebrev blev lånoptagelsen forsinket. Der var desuden ved en fejl ikke afsat tilstrækkelige midler til lånoptagelse i byggeregnskabet. Det medførte yderligere udgifter for (Y), som dog blev opvejet af, at lånet blev optaget på bedre vilkår end det var forudsat.

De yderligere udgifter til lånoptagelse gav anledning til, at (Y) forkastede regnskab 1999. Kommunalbestyrelsen behandlede tvisten om (Y)'s regnskab i forbindelse med det samlede regnskab for (X) og afdelinger i november 2000. Kommunalbestyrelsen fandt det beklageligt, at processen omkring optagelsen af realkreditlånet blev forsinket, men tog (X)'s forklaringer på ekstraudgifterne til efterretning. Da de øgede udgifter til byggesagen ikke medførte en højere huslejestigning end forudsat ved godkendelsen af byggeregnskabet, havde kommunalbestyrelsen ikke yderligere bemærkninger hertil. (X)'s regnskab herunder (Y)'s blev godkendt af kommunalbestyrelsen den 14. november 2001 [rettelig 2000; min bemærkning]. Der vedlægges til orientering kopi af kommunalbestyrelsens beslutning og tilhørende indstilling som bilag 8.

Det er kommunens opfattelse i denne som i de ovenstående klagepunkter, at afdelingen skal dække udgifter, som (X) har haft på vegne af afdelingen."

A kommenterede kommunens udtalelse i et brev til Tilsynsrådet for Københavns Amt som var dateret den 27. januar 2001 [skal være 2002; min bemærkning]. Han anførte bl.a. følgende:

#### *"2. Gebyrer for varme- og vandregnskab*

Jeg fastholder, at en tillægsydelse kan vælges fra og til af afdelingen, og det kan kommunen ikke fortolke. Da jeg ikke har set bilag fra samrådet mellem Albertslund Kommune og By- og Boligministeriet med en konklusion, vil jeg se disse bilag, før jeg er overbevist om dets rigtighed.

Vand- og varmebudget laver vi selv i afdelingen. Vand- og varmeregnskab laves af (B) og konteres på konto 111,3. (X) opkræver vand- og varmebidrag over huslejen og udbetaler eller opkræver differencer. Dette er dækket ind af administrationsbidraget, så jeg fastholder mine krav på tilbagebetaling.

#### *3. Låneoptagelse til vinduesrenovering og målerinstallationer i (Y)*

Albertslund Kommunes redegørelse for låneoptagelse er temmelig unøjagtig, så jeg vil give den korrekte redegørelse.

Beboerne i (Y) søgte i 1995 og fik bevilget et byfornyelseslån på 3 mill. Arbejdet afsluttedes i november 1995, og regnskabet revideredes af (X)'s revisor, idet der afsættes midler til at optage et realkreditlån på 3 mill. Det oversky-

dende beløb kunne dækkes af vore henlagte midler, der på det tidspunkt udgjorde ca. 6 mill., eller stå som et underskud, der skulle afdrages over 3 år.

Vi (afdelingsbestyrelsen) rykkede gennem vor inspektør for en afslutning på sagen i 1996 og 1997, da vi pludselig i 1998 fik besked om, at (X)'s administration havde optaget et realkreditlån på 3,5 mill, men at Albertslund Kommune nægtede at godkende lånet, der var for højt.

Efter forhandling mellem kommunens økonomiafd. og (X) (afdeling (Y) blev holdt uden for) blev det besluttet at nedskrive lånet fra 3,5 mill. til 3.33 mill. og nedskrive det optagne pantebrev tilsvarende. Dette kom til at koste (Y) mindst 60.000 kr. (at lånet blev billigere ved at blive optaget så sent, kan jeg ikke se kan influere på sagen. Var lånet blevet dyrere, skulle vi jo også betale). Ud fra dette stillede jeg atter kommunen spørgsmålet, hvilken lovparagraf anvendte kommunen, da de tilsidesatte beboerdemokratiet og optog større lån, end beboermødet havde godkendt.

Er (X)'s administration, der har opkrævet byggehonorar på 2% af byggesummen, ikke forpligtet til selv at betale, når de administrerer forkert og påfører afdelingen nogle urimelige ekstra udgifter.”

Den 27. maj 2002 talte en medarbejder i Statsamtet København, der fungerede som sekretariat for tilsynsrådet, telefonisk med en medarbejder i Erhvervs- og Boligstyrelsen. I et notat udfærdiget af statsamtet er anført følgende om samtalen:

“Talte d.d. med (...) fra Erhvervs- og Boligstyrelsen og forespurgte om varmeregnskabet skal medtages som en del af grundydelsen eller om varmeregnskabet kan optages som en tillægsydelse, selv om nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren, jf. bekendtgørelse om drift af almene boliger § 28, stk. 2.

(...) meddelte - efter at have undersøgt praksis og lovgivning - at spørgsmålet ikke er reguleret ligesom der ikke findes praksis for netop dette spørgsmål.

Styrelsen har derfor ikke en holdning til spørgsmålet men finder, at det må være op til Tilsynsrådet at vurdere.”

Tilsynsrådet for Københavns Amt afgav en udtalelse i sagen den 10. juni 2002. Tilsynsrådet anførte bl.a. følgende:

*“Vedr. Tillægsydelse*

Efter bekendtgørelse om drift af almene boliger § 28 kan administrationsbidraget fastsættes på tre måder.

Efter bestemmelsens stk. 2, der finder anvendelse i nærværende sag, kan administrationsgebyret fastsættes delt, således at der fastsættes et grundbidrag for en grundydelse og et tillægsbidrag for en tillægsydelse. Grundbidraget skal fastsættes til et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed.

Vedrørende varmeregnskab som tillægsydelse udtalte kommunen, at der er afdelinger i (X), hvor lejerne og dermed afdelingen kan etablere et direkte kundeforhold til leverandøren. Derfor har (X) udskilt gebyret for udarbejdelse af varme- og vandregnskaber som en tillægsydelse.

En tillægsydelse skal ifølge driftsbekendtgørelsen § 28, stk. 2, kunne vælges til og fra af afdelingen. (Y) kan derfor principielt og formelt fravælge ydelsen. Men i praksis har (Y) - efter det af kommunen oplyste - ikke denne mulighed, da der med de installationer, som findes i bebyggelsen, ikke kan etableres et direkte kundeforhold mellem (Y) og leverandøren.

Det er ikke i lovgivningen nærmere reguleret, hvilke ydelser, der skal indgå i grundydelsen og hvilke der skal indgå i tillægsydelsen.

Det følger af vejledning om almennyttig boligvirksomhed, maj 1994 side 51, at grundydelsen som minimum skal omfatte betaling af de tunge administrationsområder som udlejnings, fraflytnings, inspektions, og regnskabsadministration.

Tilsynsrådet finder ikke, at kommunen har overtrådt lovgivningen ved at godkende (X)'s beslutning om at udtage varmeregnskabet som tillægsydelse.

Tilsynsrådet har lagt vægt på, at det forhold, at spørgsmålet ikke er nærmere reguleret i lovgivningen, medfører, at der tilkommer kommunen et vist skøn.

Tilsynsrådet finder ikke, at kommunen i forbindelse med udøvelsen af skønnet, har overtrådt skreven og uskreven ret.

#### *Vedr. Byfornyelseslån*

I åbent brev af 16. februar 2001 til borgmester (...) skrev De, at afd. 3, (Y) i 1994 fik bevilget et byfornyelseslån på 3 millioner kr., men da (X) hjemtog lånet i 1998 havde (X) egenhændigt hævet det til 3,5 millioner kr. Kommunen nægtede først at godkende lånet men endte med at godkende et lån på 3.330.000 millioner kr. [skal være 3.330.000 kr.; min bemærkning].

De oplyser, at De mener, at kommunen tilsidesatte lovgivningen omkring beboerdemokratiet ved at godkende et lån på 3.330.000 kr., når afdelingen havde godkendt 3 millioner samt ved at godkende, at (X) pålægger (Y) at betale de ekstra omkostninger i forbindelse med optagningen af lånet, som (X)'s administration er skyld i på grund af dårlig administration.

Tilsynsrådet er - som ovenfor anført - alene kompetent til at udtale sig om de tilfælde, hvor der fra *kommunens side* foreligger en handling eller undladelse, der er i strid med offentligretlig lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

I vejledning om almennyttig boligvirksomhed fra maj 1994 fremgår det på side 25, at kommunalbestyrelsen normalt ikke har beføjelse til at afgøre en opstået uenighed med bindende virkning for parterne, d.v.s. selskaberne, afdelingsbestyrelserne og de enkelte lejere. I praksis er der ofte tale om problemer af almindelig selskabsretlig, foreningsretlig eller aftaleretlig karakter, hvis afgørelse, såfremt parterne ikke kan forhandle sig til rette, i givet fald henhører under domstolene.

Tilsynsrådet finder på den baggrund ikke, at kommunen har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse, ved at godkende et lån på 3.330.000 kr.

Det ligger udenfor kommunens tilsynsforpligtelse at undersøge, hvad der konkret er besluttet i de enkelte afdelinger. Kommunen skal alene forholde sig til den ansøgning, der foreligger fra boligorganisationen.

Tilsynsrådet kan efter det ovenfor anførte ikke tage stilling til (X)'s eventuelle ansvar overfor de enkelte afdelinger. Dette henhører under domstolenes kompetence.

Tilsynsrådet finder på den baggrund ikke anledning til at foretage videre i anledning af Deres henvendelse."

Den 23. januar 2003 klagede A til mig. Jeg anmodede Tilsynsrådet for Københavns Amt om at låne mig sine akter i sagen. I brev af 3. april 2003 skrev jeg til A at jeg havde besluttet ikke at foretage en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af hans henvendelse som angik kontering af PBS-

gebyr, mens jeg havde indledt en undersøgelse af de øvrige dele af hans henvendelse.

Om baggrunden for min beslutning om ikke at foretage en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af A's henvendelse som angik kontering af PBS-gebyr, skrev jeg bl.a. følgende i brevet:

“Albertslund Kommunes pålæg til (X) Andelsboligforening og (Z) Andelsboligforening om at kontere PBS-gebyret under konto 112 (administrationsbidrag) blev givet på baggrund af en udtalelse fra By- og Boligministeriet af 5. marts 2001. Det fremgår af denne udtalelse at udgifter til opkrævning af husleje - via PBS eller på anden måde - skal indgå i afdelingens administrationsbidrag til boligorganisationen. Tilsynsrådet har i brevet af 10. juni 2002 skrevet at tilsynsrådet finder at kommunen har opfyldt sin tilsynsforpligtelse ved at pålægge (X) Andelsboligforening at efterleve By- og Boligministeriets udtalelse.

...

Ved beslutningen om ikke at indlede en egentlig ombudsmandsundersøgelse af den del af Deres henvendelse som angår kontering af PBS-gebyr, har jeg lagt vægt på at der ikke er udsigt til at jeg efter en egentlig ombudsmandsundersøgelse af sagen vil kunne kritisere Tilsynsrådet for Københavns Amts beslutning i sagen. Det skyldes at de kommunale tilsynsmyndigheder normalt ikke har mulighed for - endsige pligt til - at foretage en nærmere efterprøvelse af udtalelser fra sektormyndigheden, altså den myndighed som har ansvaret for det pågældende forvaltningsområde. Tilsynsmyndigheden vil således normalt kunne lægge sektormyndighedens udtalelser til grund for sin afgørelse om hvorvidt der er grundlag for at skride ind over for en kommune efter den kommunale styrelseslovs § 61.

I en tidligere sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1988, s. 81 ff, har jeg givet udtryk for at den udtalelse fra sektormyndigheden som tilsynsmyndigheden baserer sin behandling af sagen på, bør være indhentet af tilsynsmyndigheden som led i den aktuelle tilsynssag. I den foreliggende sag blev udtalelsen fra By- og Boligministeriet ikke indhentet af tilsynsrådet, men af Albertslund Kommune. Der er dog ikke udsigt til at jeg efter en egentlig ombudsmandsundersøgelse af sagen vil kunne kritisere at tilsynsrådet ikke selv har indhentet en udtalelse fra By- og Boligministeriet, men har baseret sin behandling af sagen på ministeriets udtalelse til Albertslund Kommune. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at sagens faktiske omstændigheder var enkle og uomtvistede, at By- og Boligministeriets udtalelse var klar og utvetydig og at Albertslund Kommune gav de to andelsboligforeninger i kommunen pålæg om at følge ministeriets udtalelse.”

I et brev af 3. april 2003 til Tilsynsrådet for Københavns Amt anmodede jeg om en udtalelse angående de dele af sagen som drejer sig om udarbejdelse af vand- og varmeregnskab som tillægsydelse og om Albertslund Kommunes godkendelse af et byfornyelseslån.

Tilsynsrådet afgav en udtalelse til mig den 23. april 2003 og oplyste i et brev af 19. juni 2003 at rådet ikke har yderligere bemærkninger til sagen.

Den 30. januar 2004 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen hvoraf følgende bl.a. fremgår:

#### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

“Ombudsmanden behandler klager over den offentlige forvaltning (§ 7, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Ombudsmanden kan derimod ikke behandle klager over privates virksom-



hed. (X) Andelsboligforening kan ikke anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Ved min gennemgang af sagen har jeg koncentreret mig om Tilsynsrådet for Københavns Amts behandling af sagen.

### **1. Udarbejdelse af vand- og varmeregnskab som tillægsydelse**

Det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager eller dog sørge for at private, navnlig parter i sagen, medvirker til sagens oplysning. Dette princip, der ofte kaldes official- eller undersøgelsesprincippet, fremgår ikke af forvaltningsloven, men gælder på ulovbestemt grundlag. Kravene til forvaltningens sagsoplysning angår både det faktiske og det retlige grundlag for behandlingen af sagen. Forvaltningsmyndigheden har således ansvaret for at der tilvejebringes fyldestgørende oplysninger både om sagens faktiske omstændigheder og om de retsregler som sagen skal bedømmes efter. Disse regler gælder også for de kommunale tilsynsmyndigheder som fører tilsyn med at kommunerne overholder lovgivningen.

De kommunale tilsynsmyndigheder vil normalt anmode om en udtalelse fra den pågældende kommune angående de sager som bliver realitetsbehandlet af tilsynsmyndigheden. Dette vil dog ofte ikke være tilstrækkeligt til at sikre en forsvarlig sagsoplysning. Det skyldes at kommunerne ved lovgivningen er tillagt opgaver vedrørende mange forskelligartede forhold, og at de kommunale tilsynsmyndigheder ikke har mulighed for at have et indgående kendskab til de retsregler som gælder for disse mange forskelligartede forhold. Desuden vil det på en del forvaltningsområder være nødvendigt at besidde en særlig fagkundskab for at kunne bedømme om kommunen har overholdt de regler som gælder på det pågældende forvaltningsområde. For at kunne leve op til kravet om en forsvarlig sagsoplysning er det således ofte nødvendigt at tilsynsmyndigheden får den fornødne vejledning fra den myndighed, som regel et ministerium eller en styrelse, som har oparbejdet en særlig fagkundskab inden for det pågældende forvaltningsområde. Jeg henviser til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave (2000), s. 220, Morten Engberg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 764 ff, og Peter Bak Mortensen i Juristen, 1986, s. 179.

Lov om kommunernes styrelse har ikke hidtil indeholdt regler om dette spørgsmål, men ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love er der blevet indsat en bestemmelse i lovens § 49, stk. 6, som fastslår at statsamtmanden kan anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand der er nødvendig for tilsynets udøvelse. At bestemmelsen nævner statsamtmanden, skyldes at tilsynsrådene ved

samme lovændring er blevet nedlagt og deres beføjelser overført til fem statsamtmand. Tilsynsrådet for Københavns Amts beføjelser er således overført til Statsamtmanden for Københavns Amt. De nye regler trådte i kraft den 1. januar 2004.

I denne sag tog Tilsynsrådet for Københavns Amt stilling til forhold der var omfattet af lovgivningen om almene boliger. Denne lovgivning blev tidligere administreret af By- og Boligministeriet, men efter at ministeriet blev nedlagt i 2001, administreres lovgivningen om almene boliger af Erhvervs- og Boligstyrelsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

I den del af sagen som angik kontering af PBS-gebyr, forelå der en udtalelse fra By- og Boligministeriet som indgik i grundlaget for tilsynsrådets behandling af sagen. Som nævnt i mit brev af 3. april 2003 har jeg ikke indledt en egentlig ombudsmandsundersøgelse af denne del af sagen da der ikke er udsigt til at jeg vil kunne kritisere tilsynsrådets beslutning. Reglerne om grundydelse og tillægssydelse fremgår af § 28, stk. 2, i By- og Boligministeriets bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. Bestemmelsen lyder således:

‘§ 28.

...

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

En bestemmelse med samme indhold fandtes tidligere i § 28, stk. 2, i Bolig- og Byministeriets bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.

Udtalelsen fra By- og Boligministeriet omfattede ikke spørgsmålet om udarbejdelse af varme- og vandregnskab som tillægssydelse, men inden tilsynsrådet tog stilling til denne del af sagen, talte en medarbejder i tilsynsrådets sekretariat telefonisk med en medarbejder i Erhvervs- og Boligstyrelsen. Under samtalen gav medarbejderen i Erhvervs- og Boligstyrelsen udtryk for at spørgsmålet om hvorvidt varmeregnskabet skulle medtages som en del af grundydelsen, eller om varmeregnskabet kunne optages som en tillægssydelse selv om nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kunne etablere et direkte kundeforhold til leverandøren, ikke var reguleret i lovgivningen, ligesom der ikke var taget stilling til det i praksis. Medarbejderen oplyste endvidere at Erhvervs- og Boligstyrelsen ikke havde en holdning til spørgsmålet, men

mente at det måtte være op til tilsynsrådet at vurdere sagen. Herefter afgav tilsynsrådet en udtalelse om sagen.

Tilsynsrådets udtalelse indebar at andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en tillægsydelse, uanset at det i § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. er fastsat at tillægsydelser kan tilbydes til og vælges af afdelingerne. Albertslund Kommunalbestyrelse havde tidligere givet udtryk for den samme opfattelse.

Albertslund Kommunalbestyrelse havde over for tilsynsrådet oplyst at kommunens fortolkning af lovgivningen var foretaget efter samråd med By- og Boligministeriet, og kommunen havde i den forbindelse henvist til den telefonsamtale som en ansat i kommunen førte med en ansat i ministeriet den 23. november 2000. Dette kan dog efter min foreløbige opfattelse ikke tillægges væsentlig betydning ved vurderingen af om tilsynsrådet havde et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at fastlægge forståelsen af lovgivningen på området. Jeg har lagt vægt på at efter det oplyste angik den nævnte telefonsamtale ikke den del af sagen som vedrører udarbejdelse af varme- og vandregnskab som tillægsydelse, men derimod den del af sagen som angår opkrævning af PBS-gebyr. Desuden har jeg lagt vægt på at samtalen ikke berørte spørgsmålet om hvorledes bestemmelsen i § 28, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v. skulle anvendes i et tilfælde hvor nogle afdelinger inden for boligselskabet af tekniske årsager ikke kunne etablere et direkte kundeforhold til leverandøren.

Herefter, og da Tilsynsrådet for Københavns Amt ikke kunne anses for at besidde et tilstrækkeligt indgående kendskab til retsreglerne på dette område, er det min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at tilsynsrådet tog stilling til spørgsmålet om hvorvidt andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en tillægsydelse, uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Dette medførte at der ved sagens bedømmelse ikke forelå den fornødne sikkerhed om forståelsen af bekendtgørelsens § 28, stk. 2. At Erhvervs- og Boligstyrelsen under en telefonsamtale havde tilkendegivet at det måtte være op til tilsynsrådet at vurdere sagen, kan efter min foreløbige opfattelse ikke føre til et andet resultat. Jeg henviser til at det må antages at et fagministerium (eller en styrelse under et fagministerium) i et vist omfang er forpligtet til efter anmodning at afgive en generel udtalelse til en kommunal tilsynsmyndighed om retsspørgsmål vedrørende lovgivningen på det pågældende ministeriums område når dette har betydning for afgørelsen af en sag hos tilsynsmyndigheden. Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med

kommunerne, s. 200, og betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration, s. 163 f.

Som nævnt er Tilsynsrådet for Københavns Amt blevet nedlagt, og tilsynsrådets beføjelser er overtaget af Statsamtmanden for Københavns Amt. Det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille at statsamtmanden overvejer at genoptage behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført.

## **2. Albertslund Kommunes godkendelse af et byfornyelseslån**

(A) har oplyst at det på et afdelingsmøde i afdeling (Y) blev vedtaget at optage et byfornyelseslån til dækning af udgifterne ved installation af vand- og varmemålere mv. Han har videre oplyst at det på afdelingsmødet blev besluttet at optage et lån på 3 mio. kr., men at (X) Andelsboligforening, som afdeling (Y) hører under, besluttede at optage et lån på 3,5 mio. kr., og at lånets endelige størrelse efter forhandlinger mellem andelsboligforeningen og kommunen blev fastsat til 3.330.000 kr. Myndighederne har ikke bestridt disse oplysninger. Jeg forstår at dette hændelsesforløb er baggrunden for at afdelingsmødet i afdeling (Y) forkastede afdelingens årsregnskab for 1999, men at andelsboligforeningens bestyrelse efterfølgende godkendte regnskabet. Herefter tog Albertslund Kommunalbestyrelse stilling til sagen og godkendte andelsboligforeningens årsregnskab for 1999, herunder regnskabet for afdeling (Y).

Over for Tilsynsrådet for Københavns Amt har (A) gjort gældende at Albertslund Kommunalbestyrelse tilsidesatte reglerne om beboerdemokrati ved at godkende at lånet blev optaget med et beløb på 3.330.000 kr. Tilsynsrådet har imidlertid udtalt at Albertslund Kommunalbestyrelse ikke har tilsidesat sin tilsynsforpligtelse. Tilsynsrådet har i den forbindelse henvist til at det af vejledning om almennyttig boligvirksomhed fra maj 1994 fremgår at kommunalbestyrelsen normalt ikke har beføjelse til at afgøre en opstået uenighed med bindende virkning for parterne, dvs. selskaberne, afdelingsbestyrelserne og de enkelte lejere. Tilsynsrådet har desuden henvist til at det er anført i vejledningen at der i praksis ofte er tale om problemer af almindelig selskabsretlig, foreningsretlig eller aftaleretlig karakter hvis afgørelse, såfremt parterne ikke kan forhandle sig til rette, i givet fald henhører under domstolene.

Denne vejledning (Bygge- og Boligstyrelsens vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almennyttig boligvirksomhed) må anses for ophævet og erstattet af Bygge- og Boligstyrelsens vejledning nr. 4130 af 27. december 1996 om drift af almene boliger m.v. De afsnit i vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almennyttig boligvirksomhed som er gengivet ovenfor, er dog overført uforandret til vejledning nr. 4130 af 27. december 1996 om drift af almene boliger m.v.

At kommunalbestyrelsens adgang til at behandle sager om almene boligorganisationer er begrænset, er i øvrigt også omtalt et andet sted i vejledning nr. 88 af 19. maj 1994 om almennyttig boligvirksomhed. I vejledningens pkt. 2.2. er det således anført at afholdelse af afdelingsmøder, urafstemninger mv. i vidt omfang hviler på de almindelige foreningsretlige principper hvorfor kommunalbestyrelsen normalt ikke, bl.a. af bevismæssige grunde, kan gå ind i en endelig bedømmelse af om disse principper er overholdt i forbindelse med et mødes indkaldelse og afvikling og i forbindelse med udformning og afholdelse af en afstemning.

Som nævnt skulle kommunalbestyrelsen godkende udstedelsen af et pantebrev i forbindelse med optagelsen af byfornyelseslånet, og den skulle ligeledes godkende den huslejestigning som var en følge heraf. Dette fremgik af bestemmelserne i § 29, stk. 1, i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (dengang lovbekendtgørelse nr. 102 af 17. februar 1999), samt § 75, stk. 5, og § 114, stk. 1, nr. 4 og 10, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.

Kommunalbestyrelsens kompetence i forbindelse med uenigheden om årsregnskabet for 1999 er fastlagt i § 42 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. (dengang lovbekendtgørelse nr. 550 af 20. juni 2000). Bestemmelsen lyder således:

‘§ 42. Boligorganisationens bestyrelse indbringer eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget og årsregnskab for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.’

Det fremgår herudover af lovens § 164 at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer. Om denne tilsynsforpligtelse var der fastsat følgende i § 107, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v.:

‘§ 107. Den kommunalbestyrelse, der fører tilsyn med henholdsvis boligorganisationen og afdelingerne, påser, at driften er i overensstemmelse med bestemmelserne herom i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om leje af almene boliger, bestemmelser, der er udstedt i medfør af disse love, og boligorganisationens vedtægter.’

Denne bekendtgørelse er nu ophævet, men bestemmelsen i § 107, stk. 1, er overført uændret til § 107, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v.

Reglerne om beboerdemokrati er fastsat i kapitel 2 i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v. Mere udførlige regler om

beboerdemokratiet var fastlagt i bekendtgørelse nr. 372 af 19. juni 1998 om drift af almene boliger m.v. der som nævnt er erstattet af bekendtgørelse nr. 1103 af 13. december 2000 om drift af almene boliger m.v. Disse regler fastlægger bl.a. fordelingen af kompetence mellem de styrende organer i en almen boligorganisation, herunder boligorganisationens bestyrelse, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet.

Da Albertslund Kommunalbestyrelse tog stilling til sagen om udstedelse af et pantebrev og forhøjelse af huslejen i afdeling (Y), skulle den om fornødent påse at reglerne om beboerdemokrati var blevet overholdt da disse regler var omfattet af kommunalbestyrelsens tilsynsforpligtelse. Det samme gjaldt da kommunalbestyrelsen tog stilling til uenigheden angående regnskabet for 1999 for afdeling (Y).

Det er derfor min foreløbige opfattelse at Tilsynsrådet for Københavns Amt ikke burde have behandlet (A)'s klage over at reglerne om beboerdemokrati var blevet tilsidesat, på grundlag af det som er anført i de afsnit i vejledningen om almennyttig boligvirksomhed som er gengivet ovenfor. Det som er anført i disse afsnit vedrørende begrænsning af kommunalbestyrelsens kompetence, må antages navnlig at sigte på spørgsmål om gyldigheden af indkaldelse og afvikling af afdelingsmøder, afholdelse af urafstemning mv., og det kan ikke antages at have betydning for den foreliggende sag der som nævnt angik spørgsmålet om eventuel tilsidesættelse af reglerne om beboerdemokrati.

Tilsynsrådet for Københavns Amt er som tidligere nævnt blevet nedlagt, og rådets beføjelser er overgået til Statsamtmanden for Københavns Amt. Det er min foreløbige opfattelse at der er grundlag for at henstille at statsamtmanden overvejer at genoptage behandlingen af sagen i lyset af det jeg har anført.”

I brev af 30. januar 2004 bad jeg Indenrigs- og Sundhedsministeriet om bemærkninger til min foreløbige redegørelse. Jeg bad endvidere om at ministeriet indhentede bemærkninger fra Statsamtet København.

Statsamtet København har i brev af 7. januar 2005 bl.a. skrevet følgende:

“Socialministeriet har den 21. december 2004 fremsendt en vejledende udtalelse til Tilsynet vedrørende de ovenfor nævnte spørgsmål.

Vedrørende spørgsmålet om kommunernes tilsynspligt har Socialministeriet bl.a. anført, at kommunerne som led i sit tilsyn løbende bør sikre, at de i lovgivningen gældende regler for beslutninger (beboerdemokrati) overholdes. Ministeriet har endvidere anført, at ved boligorganisationens ansøgning om udstedelse af pantebreve må kommunalbestyrelsen som udgangspunkt efter ministeriets opfattelse kunne lægge til grund, at udgiften er optaget på den pågældende afdelings budget, og at afdelingsmødet har godkendt budgettet og dermed den omhandlede udgift.

Vedrørende udarbejdelse af varme- og vandregnskab har Socialministeriet bl.a. udtalt, at tillægsydelse efter ministeriets opfattelse kun kan omfatte po-

ster, som ikke er nødvendige for en grundlæggende administration af afdelingen. Ministeriet anfører, at tillægsydelse er kendetegnet ved, at disse kan tilbydes og vælges af afdelinger, hvilket ikke synes tilfældet i den foreliggende sag.

På baggrund af Socialministeriets vejledende udtalelse af 21. december 2004 har Tilsynet besluttet at genoptage sagens behandling.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i brev af 21. februar 2005 meddelt mig at ministeriet ikke foretager sig mere i sagen under henvisning til at statsamtet har besluttet at genoptage sagen.

#### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

“Det er min endelige opfattelse at det er kritisabelt at Tilsynsrådet for Københavns Amt tog stilling til spørgsmålet om hvorvidt andelsboligforeningens udarbejdelse af varme- og vandregnskab for afdeling (Y) skulle betragtes som en grundydelse eller en tillægsydelse, uden at have anmodet Erhvervs- og Boligstyrelsen om en udtalelse. Det er desuden min opfattelse at tilsynsrådets behandling af (A)'s klage over at reglerne om beboerdemokrati var blevet tilsidesat, blev foretaget på et forkert grundlag. Da Statsamtet København har besluttet at genoptage sin behandling af sagen, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling om genoptagelse af sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”