Handlemuligheder ved tomgang i almene boliger – ejet af afdeling af en boligorganisation

0. Problem

Gribskov kommune har en almen boligafdeling med i alt 10 boliger. Syv af disse boliger anvendes til et botilbud til psykisk handicappede. Der er tomme boliger, og derfor ønsker kommunen belyst sine handlemuligheder.

Dette notat indeholder en kortfattet beskrivelse af gældende regler på det almene område og enkelte kommunalretlige regler, som har betydning i en sag som denne.

Notatet afsluttes med en vurdering af mulighederne i den konkrete sag.

1. Beskrivelse af gældende regler

For almene boliger gælder der en lang række regler, som findes i almenboligloven eller almenlejeloven, samt de forskrifter, der er udstedt i medfør af disse hovedlove.

1. 1 Salg af almene boliger (tilhørende en afdeling af en boligorganisation)

Inden en boligorganisation kan ansøge kommunen om at godkende et salg af almene boliger, må de oplysninger, som er beskrevet i ministeriets information, være tilvejebragt.

Uddrag af ministeriets information om frivillige salg:

Nedenfor er en liste over de oplysninger og den dokumentation ministeriet skal have:

- *Adresse og ejendomsnummer*
- *Antal boliger i afdelingen og antal boliger, der ønskes nedlagt*
- *Hvornår boligerne er taget i brug*
- *Ejendommens offentlige vurdering*
- *Ejendommens prioriteringsforhold, herunder særligt om der indestår statslån og/eller statsgaranterede lån*
- *Ejendomsmæglervurdering af bygningerne*
- *Hvorvidt, der påhviler særlige deklarationer på ejendommen*
- *Dokumentation for boligorganisationens øverste myndigheds godkendelse af salget*
- *Dokumentation for kommunalbestyrelsens godkendelse af salget*
- *Udtalelse fra Landsbyggefonden om mulighederne for at løse problemerne i afdelingen*
- *Redegørelse for om salget af ejendommen forventes at kunne indfri gælden i ejendommen*
- *Redegørelse for boligernes udlejningssituation, og hvis der er udlejningsvanskeligheder, hvad der er årsagen*
- *Redegørelse for afdelingens økonomiske vanskeligheder og regnskab til dokumentation*
- *Redegørelse for boligernes vedligeholdelsesstand, herunder om der er byggeskader*
- *Redegørelse for hvilke andre løsningsmuligheder, der har været overvejet, og hvorfor de er fundet udsigtsløse.*

Afsnittet fra dette informationsbrev anvendes som disposition for ansøgningen. En salgspris sammenholdes med de lån i ejendommen, som skal indfries ved et salg.

Kan der ikke opnås en salgspris, der dækker indfrielsen af lånene, træder den til lånene knyttede (statslige og/eller) kommunale garanti ind. Det betyder, at en kommunal garanti ikke kun dækker i det tilfælde, hvor ejendommen sælges ved en tvangsauktion, men også dækker ved frivillige salg. Hvis boligorganisationen ved udarbejdelse af ansøgningen bliver opmærksom særligt på dette forhold, må der udarbejdes en opgørelse over den anslåede kommunale udgift, der i givet fald vil være forbundet med salget. Når salget efter de fornødne godkendelsen er gennemført, kan långiver opgøre kommunens konstaterede udgift. Der er ikke tale om, at boligorganisationen kan afkræve kommunen et beløb til indfrielse af lån, kun långiver kan opkræve beløb i henhold til den underskrevne garantierklæring. Hvis den kommunale garanti således bliver effektiv, kan kommunens udgift ikke finansieres ved låneoptagelse uden om kommunens låneramme, og det betyder, at udgiften må finansieres ved et kassetræk.

Der er ikke hjemmel i driftsbekendtgørelsen § 41 til at dække tab ved salg af almene boliger af dispositionsfonden.

Man skal særligt være opmærksom på, at beboerindskud og henlæggelser følger den konkrete ejendom *med boliger* og derfor ikke kan indgå i salgsopstillingen (se almenboliglovens § 27a, stk. 8 og 9).

Man bør også være opmærksom, at der for lån i almene afdelinger er en Landsbyggefondsforpligtelse på lånene (se almenboliglovens § 20, og §§ 80 a - f). Det betyder, at Landsbyggefondens tilgodehavende bliver effektivt, hvis der opnås et provenu ved salget.

Fremgangsmåden er, at boligorganisationen retter henvendelse til Landsbyggefonden. Først når Landsbyggefonden har behandlet en ansøgning fra boligorganisationen om et salg af almene boliger, og fonden har anbefalet et salg, kan der udarbejdes en egentlig ansøgning til politisk behandling af sagen. Når kommunen har godkendt salget, kan ansøgningen forelægges til godkendelse i ministeriet.

Kan et salg ikke anbefales af Landsbyggefonden, kan det ikke forventes, at ministeriet vil godkende dette.

1.1.1 Nedlæggelse af almene boliger under en boligorganisation

Nedlæggelse af enkelte boliger besluttes af boligorganisationen og godkendes af kommunen. Om det rent praktisk vil kunne lade sig gøre, afhænger af det forventede størrelse af indfrielse af støttebærende lån (se almenboliglovens § 28, stk. 3 og 4). Der må normalt påregnes en kvadratmeter indfrielse af lån, og afgørelsen træffes af Statens Administration.

Nedlæggelse af boliger sker ofte med henblik på, at det areal, som har huset boligerne, skal anvendes til andet formål, herunder at arealet skal sælges. Det betyder, at nedlæggelse og salg af ejendom kun har interesse, hvis der kan opnås en salgspris, der dækker en indfrielse af lån og omkostninger ved dette.

Der kan også være tale om nedlæggelse af andet støttet areal, som er finansieret med støttede lån, herunder fx fælleslokaler eller andele af fælles boligareal.

Fremgangsmåden er, at boligorganisationen retter henvendelse Statens Administration med henblik på at få afklaret omfanget af det lån, som skal indfries.

Når dette er klarlagt, kan afhændelse af arealet tilrettelægges, og der vil som udgangspunkt kræves en matrikulær opdeling. Det betyder, at man som noget af det første have sikret sig, at dette er mulighed.

Boligorganisationen vil normalt ikke kunne sælge arealet uden, at det sker til et beløb, som medfører, at lånene og omkostninger ved nedlæggelse og salget dækkes. Sker det vil der for så vidt angår lånet, blive tale om, at den kommunale garanti bliver effektiv (=omkostninger for kommunen).

1.2 Kommunal anvisning til ældreboliger

Kommunen har en anvisningsret til alle almene ældreboliger. Denne anvisningsret udnyttes ved at kommunen fastlægger nogle kriterier for, hvem der kan anvises til kommunen ældreboliger. Det er muligt at fastlægge forskellige kriterier alt afhængig af, om der til boliger er knyttet servicearealer, og dermed også kriterier for hvor selvhjulpne de personer, som anvises skal være.

Der orienteres sædvanligvis på kommunens hjemmeside om visitation og anvisning til ældreboliger i kommunen:

VISITATIONSKRITERIER ÆLDREBOLIG

Visitation til en ældrebolig foretages ud fra en konkret, individuel vurdering af den enkelte borgers behov og forhold.
Vurderingen tager udgangspunkt i en plejefaglig vurdering foretaget i hjemmet.

For at blive visiteret til en ældrebolig skal der være tale om ældre borgere og borgere med handicap, der ikke kan klare sig i eksisterende bolig og som opfylder nedenstående kriterier:

- Borgerens funktionsvurdering svarer til 2-3 efter "fælles sprog".
- Borgeren er ude af stand til at klare sig i nuværende bolig på grund af uhensigtsmæssig indretning og / eller adgangsforhold trods hjælpemidler og boligændringer.
- Borgeren har vanskelighed med at overkomme / overskue / tage initiativ i forhold til sin uhensigtsmæssige boligsituation.
- Borgeren er over 18 år.

Boligvisitationsudvalget vurderer i samarbejde med en visitator borgerens aktuelle behov, ventetid og muligheden for at klare sig i ventetiden.

Ægtefælle / samlever / reg. partner kan, hvis det ønskes, indgå i husstanden. Hvis den visiterede part dør, har den ikke-visiterede part ret til at blive boende i boligen.

Tildelingskriterier:
Ventelisten er en behovs-venteliste. Ved tildeling af en ledig ældrebolig følges nedenstående prioriteringsliste:

1. Borgere med akut behov. Her prioriteres specielt borgere indlagt på sygehus eller borgere, der bor på en af kommunens midlertidige pladser.
2. Anciennitet på ventelisten.
3. Borgere der ønsker bolig i det distrikt, hvor der er en ledig bolig.

Borgere, der får tilbudt en bolig i det ønskede geografiske område, men takker nej, placeres på en standby-venteliste i 2 måneder. I disse 2 måneder, vil borgeren ikke få tilbud om andre boliger.

Borgere, der får tilbudt en bolig i et andet distrikt end det ønskede og takker nej, bliver på den aktive venteliste.
Borgere kan ikke bo på en midlertidig plads i ventetiden til det ønskede område.

Hvis kommunen vurderer, at en person tilhører den gruppe, som kan visiteres til ældreboliger, gælder der ikke begrænsninger i, hvilken ældrebolig, der konkret tilbydes den enkelte borger.

1.3 Tilskud mv. til almene ældreboliger i drift

Almenboligloven indeholder udtømmende de kommunale muligheder for at yde lån eller tilskud til kommunens almene boliger.

Reglerne herfor fremgår af almenboliglovens § 97. Det fremgår heraf, at kommunen kan yde tilskud, når det skønnes påkrævet for den pågældende afdelings videreførelse. Der er sædvanligvis tale om nødlidende afdelingen, som hermed kan opnå kommunale tilskud. En afdeling, der udelukkende består af ældreboliger bliver som udgangspunkt ikke nødlidende, fordi kommunen er forpligtet til at betale tomgangslejen. En almen afdeling, der udelukkende indeholder ældreboliger, har således ikke et behov for lån eller tilskud.

Efter servicelovgivningen kan der ydes individuelle og konkrete tilskud til borgere, men dette omfatter næppe et permanent tilskud til nedbringelse af leje i en konkret bolig.

Boligorganisationen har for almene familie- og ungdomsboliger uden kommunal anvisning en betalingsforpligtelse ved tomgang (betaling af tomgangslejen fra dispositionsfonden), antages det, at boligorganisationen ud fra tabsbegrænsnings hensyn har en mulighed for at yde tilskud fra fonden til nedsættelse af lejen.

Kommunen har ikke på grund af kommunalretlige regler generelt yde tilskud til nedsættelse af lejen for udvalgte borgere fx lejere i almene ældreboliger, som på grund af fortidspensionsreglerne kun er berettigede til at modtage boligsikring og ikke boligydelse.

1.4 Ændring af støttede lån

Det støttede byggeri finansieres med lån, kommunalt grundkapital lån og et beboerindskud.

Til det optagne lån er knyttet en offentlig løbende støtte – ydelsesstøtte, som er forskellen mellem de faktuelle ydelser på lånet (rente, afdrag og bidrag) og beboerbetalingen.

Låntager (= den almene afdeling) har ikke indflydelse på lånetypen. Låntager kan derfor heller ikke konvertere det støttede lån. Dette følger af almenboliglovens § 179.

Det er kun og udelukkede ustøttede lån, der i det almene byggeri kan konverteres på låntager initiativ, og når dette er muligt, er konverteringen reguleret af en bekendtgørelse, som skal følges (se bekendtgørelse 253 af 10.4.2000).

1.5 Opsigelse af lejere i almene boliger

Alle, der lejer en almen boliger, er omfattet af lejerbeskyttelsesreglerne i almenlejeloven.

Det følger af almenlejelovens § 1, at almenlejeloven gælder for alle typer af almene ældreboliger.

Lejere i almene boliger kan som absolut hovedregel kun opsiges af disse grunde, som er, at:

- boligerne skal nedrives eller
- ombygges på sådan en måde, at de ikke kan bebos, se almenlejelovens § 85, stk. 1, nr. 1.

Anvendelse af denne opsigelsesgrund kræver, at lejeren bliver anvist til en tilsvarende bolig i kommunen se almenlejelovens § 86, stk. 1.

Foreligger der således en lovlig opsigelsesgrund, kan opsigelse således finde sted med 3 måneders varsel, og med tilbud om en tilsvarende bolig i kommunen. Vil lejeren ikke acceptere opsigelsen, skal sagen indbringes for boligretten, se almenlejelovens § 89, stk. 2.

Lejere kan ikke opsiges af andre grunde. Der er således ikke hjemmel til at opsige almene lejere, som følge af, at kommunen fx ønsker at afvikle en almen afdeling.

1.6 Støtte fra Landsbyggefonden til nedsættelse af husleje (kapitaltilførsel)mv.

Landsbyggefonden har to ordninger, som begge indeholder mulighed for at opnå tilskud til nedsættelse af lejen.

1.6.1 Kapitaltilførsel

Landsbyggefonden kan yde særlig driftsstøtte til almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse.

Særlig driftsstøtte kan ydes i form af lån eller tilskud efter fondens afgørelse.

Hvis fonden beslutter at yde særlig driftsstøtte til en afdeling, udarbejder fonden en samlet plan til løsning af afdelingens problemer. Følgende aktiviteter kan indgå som elementer i en samlet plan:

- Kapitaltilførsel til dækning af opsamlet underskud, afskrivning af uerholdelige tilgodehavender og afvikling af underfinansiering eller særlige aktiviteter
- Ændret huslejedifferentiering
- Delvis fritagelse for pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden (se almenboliglovens § 80, stk. 4, og driftsbekendtgørelsens § 45)
- Midlertidig fritagelse for ydelser på tidligere ydede midlertidige driftslån
- Udbedring af ekstraordinære byggeskader m.v. (se almenboliglovens § 91, stk. 2-5), og fondens regulativ om støtte til udbedring af ekstraordinære byggeskader m.v.
- Ombygning af ledige lejligheder og forbedringer af miljøet (se almenboliglovens § 91, stk. 2-5), og fondens regulativ om støtte til udbedring af ekstraordinære byggeskader m.v.
- Udbedring af byggeskader og større ekstraordinære renoveringsarbejder, herunder modernisering, samt energibesparende foranstaltninger i ungdomsboliger (se almenboliglovens § 100)
- Gennemførelse af forbedringsarbejder finansieret ved almindeligt tillægslån
- Brug af trækningsretsmidler (se almenboliglovens § 91, stk. 1) og fondens regulativ om tilskud til forbedrings- og opretningsarbejder m.v.

Kapitaltilførsel ydes med

- 1/5 (tilskud) fra boligorganisationen
- 1/5 (lån) fra kommunen
- 1/5 (lån) fra realkreditinstituttet og
- 2/5 fra fonden (1/5 lån, 1/5 tilskud).

Hvis boligorganisationens egenkapital ikke skønnes at være tilstrækkelig til, at boligorganisationen helt eller delvist kan yde sin andel af kapitaltilførslen, pålægges den manglende andel en eventuel almen forretningsfører.

I disse sager tager kommunen således stilling til, om der skal ydes et lån (rente- og afdragsfrit). Inden kommunen tager stilling til dette forhold, må kommunen forholde sig til, om de øvrige implicerede - herunder særligt det långivende realkreditinstitut - yder sin andel af støtten.

Denne form for tilskud kan kombineres med støtte til byggeskader m.v.

1.6.2 Huslejetilskud

Ansøgning om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger (tilskud til huslejenedsættelse) sker på grundlag af reglerne i almenboligloven (se § 91a), og Landsbyggefondens regulativ om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger.

Kommunen modtager som ansøgning oplysning om, afdelingens data, udlejningssituationen, huslejeudviklingen, beboersammensætningen, afdelingens regnskaber, bebyggelsens fysiske stand, særlige aktiviteter, oplysning om hærværk, støttebærende lån, konvertering af lån, indestående lån. Der anvendes et skema, som er udarbejdet af Landsbyggefonden.

Kommunen gennemgår efter det gældende regulativ om tilskud til social og forebyggende indsats i problemramte afdelinger det fremsendte materiale, som også omfatter det nævnte skema, som er påkrævet ved ansøgning om tilskud.

På grundlag af boligorganisationens oplysninger samt kommunens indstilling i sagen tager Landsbyggefonden stilling til, om betingelserne for at yde tilskud anses for at være opfyldt.

I finansieringsplanen indgår, om det vil betyde omkostninger for kommunen (i form af kapitaltilførsel via femtedelsordningen).

Boligorganisationen er i disse sager den aktive part, som tager kontakt til Landsbyggefonden, og kommunen indstiller til fonden, om en ansøgning skal imødekommes. Man skal være opmærksom på, at boligorganisationen har foretaget et større stykke arbejde, når ansøgningen fremsendes til kommunen.

2. Vurdering af den konkrete sag

Bebyggelsen indeholder ifølge stamdata 10 almene ældreboliger. Afdelingen er gået i drift den 1.1.2004, og det betyder, at tilsagnet til dette byggeri er givet i periode uden begrænsninger på anskaffelsessummens størrelse (dvs uden rammebeløb eller uden maksimumsbeløb). Når der ikke gælder begrænsninger i anskaffelsessummens størrelse, kan det medføre, at man opføre byggeri, som derved bliver dyrere end under situationer med begrænsninger. Konsekvensen af en højre anskaffelsessum har betydning for beboerbetalingen (også kaldet kapitaludgiften eller terminsbetalingen). Beboerbetalingen udgør første gang, hvor den beregnes, en procentdel af anskaffelsessummen. Er anskaffelsessummen høj, bliver beboerbetalingen også høj. Beboerbetalingen reguleres efter prisudviklingen i mindst lånets løbetid. Det betyder, at beboerbetalingen er stigende, indtil reguleringen ophører. Når man én gang har valgt at opføre støttet byggeri, følger finansieringen med i hele byggeriets levetid.

Det tiltag, som kommunen umiddelbart vil kunne i iværksætte, vil være at anvise personer, som tilhører den berettigede personkreds til de tomme boliger. Dermed menes, at kommunen kan anvise ældre og ikke kun personer med handicap til boligerne, det vil sige personer, som er berettiget til boligydelse og ikke kun til boligsikring.

Stort set alle andre handlemuligheder indebærer, at kommunen må indgå aftaler med den juridiske person, som kan tegne afdelingen, og det er i dette tilfælde bestyrelsen for boligselskabet Rosenvænget.

Kommunens handlemuligheder i form af aftaler mv. vedrører hele afdelingen.

Udgangspunktet for at aftale ændringer i afdelingens drift må tages i vurdering af, om tomgangsproblemerne skyldes midlertidige udlejningsvanskeligheder eller om der er tale om en permanent tilstand.

Det anbefales, at kommunen i denne vurdering inddrager det samlede behov for ældreboliger i kommunen.

På grundlag af de regler, som er beskrevet ovenfor vurderes mulighederne.

Salg af almene boliger, der tilhører en afdeling af en boligorganisation, er en langstrakt procedure. I denne sag drejer det sig om en nyere, vedligeholdt ejendom. Det må umiddelbart vurderes, at det vil være svært at argumentere for, hvorfor denne bygning ikke fortsat kan anvendes til almene boliger. Der stort kun et argument, og det er, at lejen er for høj.

Nedlæggelse af enkelte boliger ved fx frasalg af en del af ejendommen, kræver en delvis indfrielse af det støttede lån (indfrielse forholdsmæssigt i forhold til det frasolgte areal). Dette gælder også nedlæggelse af fælleslokaler eller andele af fælles boligareal. Det vil kræve en beslutning på et afdelingsmøde. Dette i sig selv nedsætter ikke lejen for de tilbageværende, hvis det drejer sig om hele boliger, men hvis der er tale om andel af fælles boligareal, vil der ske en reduktion af lejen svarende til det areal, der fragår. Hvis det nedlagte areal skal anvendes fx til servicearealer, vil det være nødvendigt at udstykke arealet i en ejerlejlighed, som eventuelt kan sælges til kommunen eller fortsat være ejet af boligorganisationen, men med kommunen som lejer.

Man kunne overveje at ombygge en del af det støttede areal, som udgør fællesarealet til boliger, men den udgift, der måtte være forbundet hermed kan ikke pålægges samtlige boliger, kun de ombyggede boliger. Dette vil formentlig kunne nedsætte lejen lidt, men det fjerner også muligheden for et fællesskab.

Der vil umiddelbart kunne anvises andre personer end yngre handicappede, eller boligerne vil kunne anvendes til aflastning, hvis kommunen har behov for det. Ved aflastning betaler kommunen den fulde leje for de boliger, som anvendes til dette formål.

Der er ikke hjemmel til, at kommunen yder tilskud til nedsættelse af lejen. Det er heller ikke muligt at nedsætte kapitaludgifterne, som udgør knap 60 % af udgifterne, idet der ikke er hjemmel til at konvertere det støttede lån.

Hvis kommunen eksempelvis beslutter, at der ikke længere skal tilbydes den service, som de enkelte borgere er visiteret til på beliggenheden, kan kommunen tilbyde lejerne en anden bolig, hvor den visiterede service er mulig. Det er lejerens frie valg, om de ønsker at opsige lejemålet og flytte. Der er ikke hjemmel til at opsige lejere i den nævnte anledning. Det vil være muligt at ledsage et tilbud om flytning til anden beliggenhed med konkrete, individuelle tillæg efter servicelovgivningen, som fx dækker lejerens flytteudgifter.

Det må vurderes, at Landsbyggefondens støttemuligheder, der kan anvendes til nedsættelse af huslejen, ikke kan anvendes, så længe boligerne er mærket som ældreboliger. Fondens muligheder for at yde støtte er i øvrigt begrænsede.

Kommunen kan aftale med boligorganisationen, at den foretager et budgettjek med henblik på at undersøge, om nogle af udgifterne kan reduceres eksempelvis udgiften til renholdelse.

2.1 Andre aftalemuligheder i almenboligloven

Almenboligloven indeholder en række aftalemuligheder, hvor kommunen og boligorganisationen kan indgå aftaler om anvendelse og udlejning af almene boliger. Kunne kommunen fx have behov for nogle udslusningsboliger, kan det aftales, at ældreboligerne udlejes som familieboliger, og dermed anvendes til udslusning (se almenboliglovens § 63).