



Ankestyrelsens udtalelse til en borger

Dato: 01-06-2017

Henvendelse vedrørende Hillerød Kommune

Statsforvaltningen har ved brev af 8. juni 2015 fra Folketingets Ombudsmand fået tilsendt din henvendelse af 15. januar 2015.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Folketingets Ombudsmand har videresendt din klage over Hillerød Kommune til Statsforvaltningens tilsyn med kommuner og regioner med henblik på, at Statsforvaltningen kan tage stilling til, om vi mener, at der er grundlag for at rejse en tilsynssag.

Sagsnummer.: 2015 - 36304

SAGSBEHANDLER:

Ann-Britt Møller

Du har klaget over Hillerød Kommunes afgørelse af 16. december 2014 i en tvist om driftsbudgettet for perioden 1. april 2015 – 31. marts 2016 for afdelingen Engparken.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Du har henvist til, at lejen for de 3 boligtyper i Engparken 1, bygget i 1990, er henholdsvis 1122, 1070 og 1049 kr. pr. m² pr. år, idet brugsværdien er forskellig, at brugsværdien i Engparken 1 fortsat bør være forskellig, og at der efter din opfattelse ikke siden 1990 har været udført ændringer eller til- eller ombygninger, der kan medføre en nyvurdering af brugsværdierne.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Din henvendelse har givet Ankestyrelsen anledning til at undersøge, om Hillerød Kommune ved sin afgørelse af 16. december 2014 i relation til Engparken 1 vedrørende tvist om driftsbudgettet i Engparken har handlet i overensstemmelse med de gældende regler.

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hillerød Kommune ved afgørelsen af 16. december 2014 har handlet i strid med reglerne i almenlejelovens § 9, stk. 2, jf. almenboliglovens § 45, og § 77, stk. 2, i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. ved ikke at tage højde for, at lejen i Engparken 1 skal tilpasses under hensyntagen til disse boligers indbyrdes brugsværdi.

Det er herefter Ankestyrelsens opfattelse, at boligernes indbyrdes brugsværdi i Engparken 1 – der før sammenlægningen var forskellig – også efter sammenlægningen skal være forskellig.

Ankestyrelsen har anmodet byrådet i Hillerød Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Statsforvaltningen har ved brev af 8. juni 2015 fra Folketingets Ombudsmand fået tilsendt din henvendelse af 15. januar 2015.

Folketingets Ombudsmand har videresendt din klage over Hillerød Kommune til Statsforvaltningens tilsyn med kommuner og regioner med henblik på, at Statsforvaltningen kan tage stilling til, om vi mener, at der er grundlag for at rejse en tilsynssag.

Du har klaget over Hillerød Kommunes afgørelse af 16. december 2014 i en tvist om driftsbudgettet for perioden 1. april 2015 – 31. marts 2016 for afdelingen Engparken.

Du har henvist til, at lejen for de 3 boligtyper i Engparken 1, bygget i 1990, er henholdsvis 1122, 1070 og 1049 kr. pr. m² pr. år, idet brugsværdien er forskellig, at brugsværdien i Engparken 1 fortsat bør være forskellig, og at der efter din opfattelse ikke siden 1990 har været udført ændringer eller til- eller ombygninger, der kan medføre en nyvurdering af brugsværdierne.

Vedlagt din henvendelse af 15. januar 2015 er bl.a. afgørelse af 16. december 2014 fra Hillerød Kommune. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Bestyrelsen for Hillerød Boligselskab har indbragt en tvist mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen for Engparken om godkendelse af driftsbudgettet for perioden 1.4.2015 - 31.3.2016.

Endvidere har flere beboere i Engparken anmodet kommunen om at træffe afgørelse i tvisten om godkendelse af driftsbudgettet.

Ifølge almenboliglovens § 42 skal boligorganisationens bestyrelse indbringe eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.

I Hillerød Kommune er beslutningerne i forhold til tilsynet med de almene boliger delegeret til forvaltningen.

Der er tale om en tvist om reglerne for huslejeudligning i forbindelse med sammenlægning af afdelinger.

I forbindelse med beslutningen om sammenlægning af de 2 afdelinger blev en lejeudligning over 10 år godkendt.

Beboerne har anført, at når det af § 9, stk. 2 i almenlejeloven fremgår, at lejen for en afdelings boliger fastsættes efter deres indbyrdes brugsværdi, så er det de brugsværdier, der har været anvendt siden 1990 og 1993, og blev fastsat ved boligernes ibrugtagning

og før sammenlægningen. Endvidere henviser beboerne til § 10, stk. 2 i almenlejeloven, hvoraf det fremgår, at lejeforhøjelsen som følge af stigninger i en afdelings driftsudgifter skal fordeles således at den samlede leje på de enkelte boliger opretholdes.

Boligselskabets bestyrelse har på den anden side anført, at brugsværdien af samtlige boliger efter sammenlægningen er ens, bortset fra ungdomsboligerne. Dette medfører, at det ikke er brugsværdierne, der har været anvendt siden 1990 og 1993, der er grundlaget for lejeforhøjelsen efter § 10, stk. 2. Som følge af at brugsværdien er ens for samtlige boliger skal lejen pr. m² efter 10 år være ens. Huslejestigninger for de enkelte boliger er derfor i budgettet forskellige, som følge af udligningen af lejen mellem boligerne i afdelingen.

Ifølge reglerne skal lejen i en sammenlagt afdeling fastsættes efter ensartede principper under hensyn til boligernes indbyrdes værdi. Boligernes indbyrdes værdi skal således fastsættes på ny ved en sammenlægning af flere afdelinger. En lejeforhøjelse i en sammenlagt afdeling vil derfor ofte være nødvendig for at udligne evt. lejeforskelle i den sammenlagte afdeling. Tilpasningen skal være gennemført senest 10 år efter sammenlægningen.

På denne baggrund er det Hillerød Kommunens vurdering, at den huslejestigning, der fremgår af budgettet, er i overensstemmelse med gældende regler og kommunen har derfor, jf. § 42 i almenboligloven godkendt budgettet for Engparken i Hillerød Boligselskab for perioden 1.4.2015 – 31.3.2016.”

Hillerød Kommune har i udtalelse af 22. september 2015 oplyst følgende:

”Tilsynet har anmodet Hillerød Kommune om at oplyse, hvilke regler som kommunen ved brev af 16. december 2014 begrundet afgørelsen med.

Hillerød Kommune kan oplyse, at afgørelsen er truffet efter følgende regler:

§ 9, stk. 2 i lov nr. 961 af 11.8.2010 om leje af almene boliger. Af denne bestemmelse fremgår det, at lejen i en sammenlagt afdeling fastsættes efter ensartede principper under hensyn til boligernes indbyrdes værdi.

§ 77, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1540 af 16.12.2013 om drift af almene boliger m.v. Af denne bestemmelse fremgår det, at ved sammenlægning af afdelinger, jf. § 25, tilpasses lejen under hensyntagen til boligernes indbyrdes værdi over en årrække på højst 10 år. Lejeforskelle, der skyldes forskellige kapitaludgifter i de tidligere afdelinger, kan dog opretholdes.

Lejeudligningen over 10 år er godkendt på afdelingsmøderne i de tidligere afdelinger Engparken 1 og 2 henholdsvis den 15. og 19. november 2012 som en del af sammenlægningen. Der blev som en del af beslutningen omdelt et skema, hvor den fremtidige leje for samtlige husstande kunne ses. Af dette skema fremgik det, at der både ville ske lejeudligning mellem de sammenlagte afdelinger og de forskellige boligstørrelser. Lejeudligningen blev igen godkendt og bekræftet på det stiftende møde for den sammenlagte afdeling den 7. august 2013.

Budgettet for 2015/2016 blev godkendt af afdelingsbestyrelsen. På det efterfølgende afdelingsmøde den 17. november 2014 i den sammenlagte afdeling blev driftsbudgettet for 2015/16 godkendt, men der blev på mødet taget forbehold for lejeudligningen på m²

priser for de forskellige boligstørrelser, der var blevet besluttet som en del af sammenlægningen.

Er der en tvist mellem bestyrelsen og en afdelingsbestyrelse om godkendelse af budgettet skal boligorganisationens bestyrelse, jf. § 42 i lovbekendtgørelse nr. 1023 af 21.8.2013 om almene boliger m.v., indbringe den for kommunalbestyrelsen, som træffer endelig afgørelse.

I Hillerød Kommune er beslutningerne i forhold til tilsynet med de almene boliger delegeret til forvaltningen.

I den konkrete tvist har Hillerød Kommune alene forholdt sig til om den huslejeudligning og den forholdsmæssige fordeling af lejen på de enkelte lejemål, der ligger til grund for budgettet, er i overensstemmelse med de ovennævnte regler og det der blev truffet beslutning om i forbindelse med sammenlægningen.

Hillerød Kommune har vurderet at den huslejeudligning og den forholdsmæssige fordeling af lejen på de enkelte lejemål, der er anvendt i forbindelse udarbejdelsen af budgettet for 2015/2016 er i overensstemmelse med de ovennævnte regler, og det der blev besluttet i forbindelse med sammenlægningen. Det er på den baggrund, at Hillerød Kommune har truffet afgørelse om at godkende budgettet for Engparken i Hillerød Boligselskab for perioden 1.4.2015 – 31.3.2016.

Hillerød Kommune har ikke i sin afgørelse forholdt sig til, om det vil være i strid med de gældende regler, hvis afdelingen traf beslutning om, at det er lejemålenes indbyrdes brugsværdi i forhold til deres størrelser, der fremover skal ligge til grund for den forholdsmæssige fordeling af lejen i afdelingen.”

Det tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium – nu Transport-, Bygnings- og Boligministeriet – har i udtalelse af 2. juni 2016 bl.a. oplyst følgende:

”I Hillerød Kommunes redegørelse af 22. september 2015 til Statsforvaltningen har kommunen oplyst, at kommunen har truffet sin afgørelse på grundlag af § 9, stk. 2, i almenlejeloven og § 77, stk. 2, i driftsbekendtgørelsen. Kommunen har herudover henvist til, at lejeudligningen blev godkendt af de 2 afdelinger i forbindelse med godkendelsen af sammenlægningen af afdelingerne, og at lejeudligningen blev godkendt igen på det stiftende møde for den sammenlagte afdeling. Kommunen har herefter anført, at den vurderede, at den huslejeudligning og den forholdsmæssige fordeling af lejen på de enkelte lejemål, der blev anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af budgettet for 2015/16 er i overensstemmelse med disse regler og med de beslutninger, som blev truffet i forbindelse med sammenlægningen. Endelig bemærkede kommunen, at det var på denne baggrund, at kommunen godkendte budgettet for Engparken.

I denne anledning kan Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddele, at det fremgår af § 9, stk. 2, i den almene lejelov, at lejen for en afdelings boliger fastsættes efter deres indbyrdes brugsværdi. Ved en afdelingens ibrugtagelse skal lejen og fordelingen heraf på de enkelte lejemål godkendes af kommunen, når byggeudgifterne er opgjort, og når den endelige finansiering er tilendebragt, jf. § 9, stk. 3.

Ved sammenlægning af afdelinger suppleres reglen i almenlejelovens § 9, stk. 2, af § 77, stk. 2, i driftsbekendtgørelsen, hvorefter lejen under hensyntagen til boligerne indbyrdes værdi tilpasses over en årrække på højst 10 år, idet lejeforskelle, der skyldes forskellige kapitaludgifter, dog kan opretholdes.

Dette betyder, at der i løbet af en periode på højst 10 år skal ske en udligning af udgifterne i den sammenlagte afdeling bortset fra kapitaludgifterne, hvis disse var forskellige før sammenlægningen, idet der dog fortsat skal tages hensyn til boligernes indbyrdes brugsværdi. Hvis boligernes indbyrdes brugsværdi i en af afdelingerne var forskellig før sammenlægningen, vil de stadig have forskellig brugsværdi efter sammenlægningen, medmindre der er undervejs er sket en udligning af de indbyrdes brugsværdier, f.eks. ved at der er foretaget arbejder i boligerne med den lave brugsværdi.

Ved en sammenlægning af boligerne i 2 afdelinger skal der foretages en nøje vurdering af boligerne og dermed boligernes indbyrdes brugsværdier i de 2 afdelinger med hensyn til beliggenhed og indretning m.v. Hvis boligerne i den ene afdeling f.eks. er udstyret med badeværelse i modsætning til boligerne i den anden afdeling, vil der – alt andet lige – også efter sammenlægningen være forskel i brugsværdierne, således at lejen i boligerne med badeværelse skal være højere end lejen i boligerne uden badeværelse også efter udløbet af udligningsperioden.

I den konkrete sag var der som anført ovenfor forskel i boligernes indbyrdes brugsværdi i den tidligere afdeling Engparken 1.

Boligorganisationen mener imidlertid som ligeledes anført ovenfor – og har lagt til grund ved fordelingen af driftsudgifterne i budgettet for 2015/16 – at alle boligerne efter sammenlægningen har den samme brugsværdi og vil derfor opkræve den samme leje pr. m² efter udløbet af udligningsperioden, hvilket Hillerød Kommune har godkendt.

Da budgettvisten blev indbragt for kommunen efter almenboliglovens § 42, og da flere lejere ifølge kommunens egne oplysninger, jf. kommunens afgørelse af 16. december 2014, også indbragte tvisten for kommunen, burde kommunen efter ministeriets opfattelse have foretaget en nøje efterprøvelse af boligorganisationens fordeling af driftsudgifterne med henblik på at vurdere, om boligorganisationens fastsættelse af den indbyrdes brugsværdi var rigtig. En sådan efterprøvelse fandt tilsyneladende ikke sted. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunen ved Engparken 1's ibrugtagelse må have godkendt, at den indbyrdes brugsværdi mellem boligerne var forskellig, jf. § 23, stk. 1, i den dagældende bekendtgørelse nr. 784 af 14. december 1988 om almennyttig boligvirksomhed, hvorefter det almennyttige boligselskab ved en afdelings ibrugtagelse skulle indhente kommunens godkendelse af lejen. Derfor burde kommunen efter ministeriets opfattelse som led i klagebehandlingen have undersøgt, hvordan boligorganisationen nu kan lægge til grund, at alle boligerne har den samme brugsværdi efter sammenlægningen, selv om der ifølge A ikke er foretaget arbejder, som kan begrunde denne ændring.

Ministeriet har herefter den opfattelse, at kommunen ved sin sagsbehandling ikke sikrede sig, at den omtvistede fordeling var i overensstemmelse med de gældende regler. Ministeriet må ud fra de foreliggende oplysninger lægge til grund, at den oprindelige fastsættelse af boligernes indbyrdes brugsværdi i den tidligere afdeling Engparken 1 var rigtig, og at der fortsat skal være forskel i den indbyrdes brugsværdi mellem boligerne i denne del af afdelingen. Under disse forudsætninger vil der således ikke kunne opkræves den samme leje pr. m² for alle boligerne i den sammenlagte afdeling efter udløbet af udligningsperioden. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeriet ikke har forholdt sig til spørgsmålet om den indbyrdes brugsværdi mellem boligerne i de to tidligere afdelinger, da dette ville kræve et nøjere kendskab til boligerne. Ministeriet har på ovenstående baggrund den opfattelse, at der er tale om en kommunal afgørelse, som klart strider imod de gældende regler. ”

Hillerød Byråd har den 28. september 2016 – på baggrund af Statsforvaltningens anmodning om en ny udtalelse til brug for sagen i anledning af det tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriums udtalelse af 2. juni 2016 – behandlet Statsforvaltningens henvendelse og ved brev af 3. oktober 2016 fremsendt udtalelse til brug for sagen. Der fremgår heraf bl.a. følgende:

”Sagsfremstilling

8. december 2014 modtog Hillerød Kommune 2 klager en fra A og en fra en anden beboer. De klager begge over, at der ifølge budgettet for 2015/16 skulle ske en udligning af lejen for lejemålende i de to sammenlagte afdelinger, således at m² lejen efter 10 år vil være ens for alle lejemålene i den sammenlagte afdeling.

I juli 1989 gav Boligstyrelsen tilsagn til etablering af afdelingen Engparken I bestående af 18 familieboliger og 2 ungdomsboliger. Lejlighedsfordelingen for familieboligerne er 6, 2-rums på 65 m², 8, 3-rums på 85,7 m² og 4, 4-rums på 95,7 m². I Kommunens sag vedrørende etableringen og tilsagn til afdelingen er der et legeberegningsskema, hvoraf det fremgår, at huslejen for familieboligerne er fastsat med et grundbeløb på 800 kr. pr. måned for alle 18 lejemål uanset størrelse og en m² leje på 41,61 kr. pr. måned. Det fremgår ikke af sagen, hvad begrundelsen er for denne lejefordeling og kommunen har ifølge sagens dokumenter ikke forholdt sig til fordelingen i forbindelse med behandlingen af støttesagen. På baggrund af oplysningerne i sagen og kendskabet til afdelingen er det kommunens vurdering, at lejefordeling der blev besluttet ved etableringen af afdelingen alene er begrundet i en forskel på lejemålenes størrelse, da lejefordeling betyder, at m² lejen for de mindre lejemål er højere end for de store lejemål i afdelingen.

I oktober 1992 gav Hillerød Kommune tilsagn til etablering af Engparken II bestående af 10 familieboliger. Lejefordelingen for boligerne er 4, 2-rums på 62 m², 2, 2-rums på 64,80 m² og 4, 3-rums på 76,6 m². Lejen for boligerne blev fastsat som en m² leje.

De 2 afdelinger er opført med få års mellemrum og allerede ved etablering af afdeling I var der et ønske om at opføre 10 yderligere boliger, da man anså det for vanskeligt at etablere en økonomisk drift af en bebyggelse med 18 boliger. På grund af afslag på kvotetildeling til projektet, blev der først givet tilsagn til afdeling II i 1992. De 2 afdelinger er beliggende ved siden af hinanden og er identiske i forhold til byggematerialer, udformning, kvalitet og standard. Den eneste forskel er, at de 2- og 3-rums lejligheder i afdeling II er mindre end de 2- og 3-rums lejligheder i afdeling I.

I forbindelse med at kommunen modtog klagerne over driftsbudgettet indhenter kommunen en redegørelse fra Boligorganisationen. Af denne redegørelse fremgår det, at der i det materiale, som blev forelagt de to afdelingsmøder i forbindelse med beslutning om sammenlægning, fremgik, at der ved en sammenlægning skulle ske en huslejudligning for alle lejemål på baggrund af lejemålenes m². På baggrund af dette materiale traf begge afdelingsmøder beslutning om en sammenlægning, herunder også beslutning om at lejudligningen i den sammenlagte afdeling skulle ske på baggrund af en ens m² leje for alle lejemål.

Boligorganisationen har efterfølgende tilkendegivet, at det kunne have været tydeligere, at lejudligningen i den sammenlagte afdeling skulle ske på baggrund af en m² leje, og at der ikke vil blive taget hensyn til den tidligere lejefordeling for lejemålene i afdeling I, hvor lejen var fastsat efter boligernes indbyrdes brugsværdi i forhold til deres størrelse.

Både i boligorganisationens behandling af sammenlægningen og kommunens behandling af klagerne over driftsbudgettet har kendskabet til, at der er tale om identiske lejemål i forhold til byggematerialer, udformning, kvalitet og standard haft afgørende betydning.

Det var på baggrund af ovenstående, at Hillerød Kommune traf beslutning om at godkende budgettet for Engparken for perioden 1.4.2015- 31.3.2016, og det er kommunens vurdering, at afgørelsen, som følge af de konkrete forhold, ikke strider mod gældende regler. Hillerød Kommune skal beklage, at kommunens overvejelser ikke fremgik tydeligt af kommunens afgørelse.

Hillerød Kommune har ikke i sin afgørelse forholdt sig til, om det vil være i strid med de gældende regler, hvis afdelingen traf beslutning om, at lejen for alle lejemålene i den sammenlagte afdeling, skal fastsættes efter deres indbyrdes brugsværdi på baggrund af deres størrelser. Det afgørende for kommunen i forbindelse med behandling af klagerne var, at lejen for den sammenlagte afdeling blev fastsat efter et ens princip for de to tidligere afdelinger, da der er tale om identiske lejemål i forhold til byggematerialer, udformning, kvalitet og standard, og at der således reelt ikke er forskel i brugsværdien mellem lejlighederne i de to tidligere afdelinger.

Boligorganisationen har oplyst, at de i samarbejde med bestyrelsen for den sammenlagte afdeling overvejer at foreligge spørgsmålet om lejefordelingen påny for afdelingsmødet i den sammenlagte afdeling, således at afdelingsmødet kan træffe beslutning om den fremtidige leje for den sammenlagte afdeling skal fastsættes efter lejemålenes m² eller efter deres indbyrdes brugsværdi i forhold til lejlighedernes størrelser."

På Hillerød Kommunes hjemmeside er offentliggjort et referat fra økonomiudvalgets møde den 21. september 2016 og byråds møde den 28. september 2016 vedrørende sagen. Der fremgår under overskriften "Supplerende sagsfremstilling efter Økonomiudvalgsmødet den 24. august 2016" følgende:

"Forvaltningen har efter Økonomiudvalgets møde arbejdet med en tydeliggørelse af spørgsmålet om, hvorfor ministeriet var af den holdning til ministeriets opfattelse af, at der er tale om en kommunal afgørelse, som klart strider imod gældende regler.

Det er forvaltningens vurdering, at ministeriets udtalelse er helt generel og ikke tager højde for de konkrete forhold i den pågældende sag. Ministeriet har så at sige ikke forhold[t sig] til de reelle fakta, der ligger bag forvaltningens afgørelse. Det er derfor også forvaltningens vurdering, at afgørelsen Hillerød Kommune har truffet, ikke er i strid med gældende regler.

Den af forvaltningen udarbejdede udtalelse er derfor blevet ændret, idet der er foretaget en præcisering af tredje næstsidste afsnit, hvori forvaltningen direkte tilkendegiver sit syn på ministeriets udtalelse."

Ved brev af 7. oktober 2016 med bilag har du indsendt dine bemærkninger til Hillerød Kommunes udtalelse af 3. oktober 2016, godkendt på byrådsmøde den 28. oktober 2016, og referatet fra byrådsmødet. Der fremgår af dit brev bl.a. følgende:

"I byråds udtalelse fra mødet 28-9-2016 indgår en del oplysninger og bemærkninger, hvis relevans for min klagesag ikke alle er indlysende for mig. Men for en sikkerheds skyld bliver jeg nødt til at udtale mig om dem her. De mange oplysninger om bygningen af Engparken 2 og om lejlighederne i hele Engparken skal naturligvis være rigtige, bl.a. fordi de bruges til at begrunde godkendelsen af indførelse af ens leje pr. m² i Engpar-

ken. Kommunen skriver: "De 2 afdelinger er beliggende ved siden af hinanden og er identiske i forhold til byggematerialer, udformning, kvalitet og standard. Den eneste forskel er, at de 2- og 3-rums lejligheder i afdeling 2 er mindre end de 2- og 3-rums lejligheder i afdeling 1". Sætningen før det første punktum gentages endda 2 gange senere. De 2 afdelinger ligger ikke ved siden af hinanden. Der er over 100 meter og mindst 2 privatejede parceller mellem dem. Se vedlagte luftfoto, der måske også kan være nyttig på anden måde. Der kan nævnes en del ikke uvæsentlige forskelle mellem Engparkens 28 lejligheder, bygget i 6 lejlighedstyper. Engparken 2 har pudsede ydermure, medens de er af mursten i Engparken 1. 4 stk. 3-rums lejligheder er i 2 etager og med skrå tagvinduer, medens de øvrige i Engparken 2 er i 1 etage. 3-rums lejlighederne i Engparken 1 har ikke tagvinduer men lodrette ditto. De 4 små 2-rums lejligheder i Engparken 2 – bygget i 2 blokke – har facade og adresse på Bygaden, hvilket af nogle kan ses som en fordel. De øvrige lejligheder i Engparken 2 har indkørsel og indgang fra den sidevej til Bygaden, der hedder Engparken. De 2 2-rums lejligheder i Engparken 2 er "kælderlejligheder" bygget under ovennævnte 2 blokke. De har kun vinduer til en side, og de er smalle og lange. I Engparken 1 er de 6 2-rums lejligheder opført i en etage, medens de øvrige 12 3- og 4-rums lejligheder er i 2 etager. Der hører en lille have til næsten alle lejligheder, men størrelsen varierer mellem ca. 20 og ca. 100 m², og man kan ikke sige, at de største lejligheder har de største haver. Engparken 1 har en mark og desuden mellem husene en lidt parkagtig karakter. Engparkens 2's areal er domineret af parkeringsplads og græs på en høj, lille bakke. Engparken 1 har et fælleshus i 2 etager, hvor 1. sal har et festlokale med køkken. Engparken 2's lille fælleshus er nærmest ubrugeligt som sådan, så der stilles cykler mv. Disse mange forskelligheder kan sprogligt beskrives bedre i en kort form end det skete med udtryk som "identiske..." og "Den eneste forskel er...".

Kommunen oplyste i sit brev af 22-9-2015 til Statsforvaltningen, at man har truffet sin afgørelse efter §9 stk.2 i lov nr. 961 af 11-8-2010 og § 77 stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1540 af 16-12-2013 om drift af almene boliger mv. I byrådets udtalelse efter sit møde 28-9-2016, i næstsidste afsnit, anføres som afgørende for kommunen, at lejen i sammenlagte afdelinger fastsættes "... efter et ens princip...". Når jeg på nettet læser §9 stk. 2 i lov nr. 961 finder jeg, at dette udtryk ikke optræder. Men i kommunens nævnte brev anføres udtrykket "...efter ensartede principper...". Mon kommunen har udtrykket fra Vejledning af 27-12-1996 om drift af almene boliger pkt. 63? Her tilføjes dog: "... under hensyn til boligernes indbyrdes værdi...". Samme krav tilføjes sidst i samme afsnit. Kravet om ensartede principper må altså gælde andre områder end lejefastsættelse.

I referatet af byrådsmødet 28-9-2016 er omtalt økonomiudvalgets møder 24-8-2016 og 21-9-2016. Til sidstnævnte har forvaltningen suppleret med en vurdering af Boligministeriets udtalelse. Man betegner denne som helt generel og synes, at den ikke tager højde for sagens konkrete forhold. Jeg finder det korrekt og nyttigt for begge parter, at Boligministeriet skriver om relevante love og om deres tolkning på den konkrete sag. Jeg mener desuden, at Boligministeriet senere, i 4-sidste afsnit, forholder sig til sagens konkrete forhold ud fra de oplysninger, som parterne har givet.

Senere i samme referat tilføjer man: "Ministeriet har så at sige ikke forhold (forholdt sig?) til de reelle fakta...". Jeg spørger: Hvad er det for nogle fakta, der er mere reelle end andre fakta? Menes der "relevante" i stedet for "reelle"? Jeg har ovenfor rejst tvivl om visse påstande, der blev fremstillet som fakta."

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har den 6. januar 2017 bl.a. på baggrund af Hillerød Kommunes brev af 3. oktober 2016 efter anmodning fra Statsforvaltningen afgivet en supplerende udtalelse til brug for sagen. Der fremgår heraf bl.a. følgende:

"I denne anledning kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen understrege, at det tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium i sin udtalelse af 2. juni 2016 ikke forholdt sig til spørgsmålet om den indbyrdes brugsværdi mellem boligerne i de to tidligere afdelinger, men kun til spørgsmålet om boligernes indbyrdes brugsværdi i den tidligere afdeling Engparken 1 efter sammenlægningen. Ministeriet lagde til grund, at den oprindelige fordeling (i Engparken 1), hvor der var fastsat forskellig leje pr. m² for de forskellige boligstørrelser, var rigtig, idet der henvistes til, at kommunen ved afdelingens ibrugtagelse skulle godkende lejens størrelse.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan i relation til kommunens skrivelse af 3. oktober 2016 bemærke, at det forhold, at kommunen "ikke forholdt sig til fordelingen i forbindelse med behandlingen af støttesagen" må opfattes som en form for stiltiende godkendelse af boligorganisationens forslag til fordeling af lejen.

Styrelsen kan endvidere for så vidt angår fordelingen ved en afdelings ibrugtagelse efter boligbyggerilovens regler henvise til pkt. 17.3.1. i Boligstyrelsens cirkulære af 25. oktober 1985 om de almennyttige boligselskabers økonomi mv. Heraf fremgår bl.a.: "Udgangspunktet for fordelingen er boligernes bruttoetageareal. Da det er relativt dyrere at bygge små lejligheder, fordi installationer, adgangsveje m.v. vejer særligt tungt i anskaffelsesomkostningerne pr. m², må der derfor fastsættes en noget højere boligafgift pr. m² for sådanne lejligheder end for større lejligheder."

Det kan herefter konstateres, at den oprindelige leje i Engparken 1 blev fastsat i overensstemmelse med det dagældende lejefordelingsprincip, som i øvrigt stadig er gældende, jf. afsnit 17.2. Fordeling på de enkelte boliger i Bygge- og Boligstyrelsens vejledning om drift af almene boliger m.v. fra december 1996.

Det er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opfattelse, at den oprindelige fordeling, hvis den er foretaget korrekt, skal være gældende "til evig tid". Det kan dog ikke udelukkes, at der efterfølgende indtræffer omstændigheder, der bevirker, at fordelingen må ændres. Det bemærkes i den forbindelse, at en sammenlægning med en anden afdeling ikke i sig selv kan indebære, at den oprindelige forskel i lejens størrelse pr. m², som skyldes, at boligerne har forskellig størrelse, helt kan ophæves. Det bemærkes yderligere, at ensartetheden i forhold til byggematerialer, kvalitet m.v. mellem boligerne i de 2 tidligere afdelinger ikke kan begrunde, at der efter sammenlægningen kan ses helt bort fra den oprindelige forskel i lejens størrelse i den tidligere afdeling Engparken 1. Endelig bemærkes, at kommunen i det hele taget ikke ses at have fremført argumenter, som skulle kunne begrunde, at det nu ville være korrekt at fastsætte den samme leje pr. m² for alle boligerne i den sammenlagte afdeling.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan således henholde sig til den opfattelse, der kom til udtryk i det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriums svar af 2. juni 2016 – det vil sige, at det lægges til grund, at den oprindelige fordeling af lejen i den tidligere afdeling Engparken 1 var rigtig, at der fortsat skal være forskel på lejens størrelse pr. m² for de forskellige boligstørrelser i denne del af den sammenlagte afdeling, og at kommunen som led i klagebehandlingen burde have foretaget en nøje efterprøvelse af boligorganisationens fordeling af driftsudgifterne. Heri ligger, at kommunen burde have undersøgt den oprindelige fordeling af lejen i de to afdelinger og specifikt forholdt sig til, om boligorganisationen kunne fastsætte den samme leje pr. m² for alle boligerne efter

sammenlægningen, jf. § 77, stk. 2, i driftsbekendtgørelsen, henset til, at der inden sammenlægningen var forskel i lejens størrelse pr. m² i den ene af de to afdelinger.”

Du har ved brev af 22. maj 2017 efter anmodning fået tilsendt kopi af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens udtalelse af 6. januar 2017.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører efter kommunestyrelseslovens § 48 tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder forskrifter der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Vores tilsyn med kommunerne er et offentligretligt tilsyn, der retter sig mod kommunerne – i nærværende tilfælde specifikt kommunens tilsyn efter almenboligloven.

Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om en kommunal beslutning eller sagsbehandling er urimelig, krænkende, uhensigtsmæssig eller i strid med god forvaltningsskik, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves inde for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

Det fremgår af almenboliglovens § 164, stk. 1, lovebekendtgørelse nr. 1103 af 15. august 2016, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer.

Endvidere fremgår der af almenboliglovens § 42, at boligorganisationens bestyrelse indbringer eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget og årsregnskab for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.

Herudover fremgår der følgende af almenboliglovens § 45:

”§ 45

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

Stk. 2. I den samlede leje efter stk. 1 indgår ikke de udgifter, der er nævnt i § 129, stk. 4. Boligorganisationen kan pålægge lejere af boliger at refundere afdelingens udgifter efter 1. pkt. over varme- og varmtvandsregnskabet, jf. kapitel 10 i lov om leje af almene boliger.

Stk. 3. Fastsættelse af lejens størrelse ved lejeaftalens indgåelse og lejens regulering i lejeperioden for lokaler, der udelukkende anvendes til andet end beboelse, sker efter reglerne i lov om leje af erhvervslokaler m.v.”

Almenboliglovens §§ 42, 45, og 164, stk. 1, har samme ordlyd som de tilsvarende bestemmelser i den tidligere gældende almenboliglov, lovebekendtgørelse nr. 1023 af 21. august 2013.

Af bekendtgørelse nr. 1540 af 16. december 2013 om drift af almene boliger m.v. fremgår følgende af §§ 25 og 77:

”§ 25

Boligorganisationens øverste myndighed kan bestemme, at flere boligafdelinger, der ligger i samme kommune, skal sammenlægges til én afdeling.

Stk. 2. Sammenlægning af afdelinger skal godkendes på et afdelingsmøde i hver af de berørte afdelinger. Har boligorganisationen i forbindelse med opførelse af nybyggeri truffet beslutning om, at to eller flere byggeafsnit tilsammen skal udgøre én afdeling, kan denne beslutning dog ikke omgøres på et afdelingsmøde i en eller flere af de berørte nye afdelinger.

Stk. 3. Bebyggelser, der består af få boliger, kan indgå i samme afdeling, uanset at de ligger i to eller flere kommuner.

Stk. 4. Boligorganisationen underretter kommunalbestyrelsen og Landsbyggefonden om sammenlægningen. Tilsvarende underrettes Statens Administration, hvis der i afdelingerne indestår statslån, statsgaranterede lån, eller hvis der ydes statslig ydelsesstøtte til afdelingerne.

§ 77

Boliglejen skal fordeles på afdelingens boliger under hensyn til disses indbyrdes brugsværdi. Lejen for hus eller husrum, der anvendes til andet end beboelse, fastsættes til den leje, der er sædvanlig for tilsvarende lejemål i kvarteret eller kommunen med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand.

Stk. 2. Ved sammenlægning af afdelinger, jf. § 25, tilpasses lejen under hensyntagen til boligernes indbyrdes værdi over en årrække på højst 10 år. Lejeforskelle, der skyldes forskellige kapitaludgifter i de tidligere afdelinger, kan dog opretholdes.

Stk. 3. Lejen for almene ungdomsboliger, almene ældreboliger, bofællesskaber og byfornyede ejendomme, der er integreret i en afdeling af en almen boligorganisation, fastsættes under hensyntagen til den finansiering, der gælder for disse boliger. Det samme gælder lejen for boliger etableret ved udvidelse af en eksisterende afdeling efter § 16, stk. 2, i lov om almene boliger m.v.”

Der fremgår følgende af § 23 i den dagældende bekendtgørelse om almennyttig boligvirksomhed, bekendtgørelse nr. 784 af 14. december 1988:

”§ 23

Ved en afdelings ibrugtagelse samt ved senere forhøjelse af boligafgiften som følge af udførte forbedringer, ombygninger, eller udbedringer af byggeskader, indsendes ansøgning om godkendelse af boligafgiften til kommunalbestyrelsen senest samtidig med, at udlejningen påbegyndes eller forhøjelse af boligafgiften varsles. Der må tages nødvendige forbehold om kommunalbestyrelsens godkendelse. Ved den første udlejning af en afdeling kan boligafgiften fastsættes foreløbigt, således at der ved udlejningen tages forbehold om senere lejeregulering, når byggeudgiften er opgjort og den endelige finansiering foretaget. Den foreløbige boligafgift og forhøjelser af denne skal ligeledes godkendes af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Driftsbudget for selskabet og for hver enkelt afdeling skal udarbejdes så betids, at eventuelle lejeforhøjelser kan træde i kraft ved regnskabsårets begyndelse. I en afde-

lings driftsbudget skal boligafgiften for afdelingens boliger og øvrige lokaler være fastsat således, at den sammen med afdelingens eventuelle øvrige indtægter er tilstrækkelig til at dække alle afdelingens påregnelige driftsudgifter, herunder udgifter til foreskrevne bidrag og påkrævede henlæggelser. Eventuelle underfinansieringer skal budgetteres afviklet over højst 5-10 år. Eventuelle opsamlede driftsunderskud i afdelingerne skal budgetteres afviklet over højst 3 år. Underskud, der overstiger en måneds bruttolejeindtægt, og som er forårsaget af udlejningsvanskeligheder, kan dog afvikles over højst 5-10 år, såfremt aktuelle eller forventede udlejningsvanskeligheder må antages at vanskeliggøre en hurtigere afvikling. Underskud på selskabets drift skal budgetteres afviklet i det nærmest følgende regnskabsår.

Stk. 3. Boliglejen skal fordeles på afdelingens boliger under hensyn til disses indbyrdes værdi, medens lejen for erhvervslejemål, garager og lignende skal fastsættes til den leje, der er sædvanlig for tilsvarende lejemål i kvarteret eller kommunen med hensyn til beliggenhed, art, størrelse, kvalitet, udstyr og vedligeholdelsestilstand. Ved sammenlægning af afdelinger, jf. § 6, stk. 1, tilpasses boligafgiften over en årrække på højst 10 år.

Stk. 4. Lejen for ungdomsboliger fastsættes under hensyntagen til den for disse boliger gældende finansiering.

Stk. 5. Forhøjelse af boligafgiften skal varsles skriftligt over for den enkelte boligtager og indeholde oplysning om forhøjelsens størrelse, dens beregning samt grunden til forhøjelsen. Lejeforhøjelse som følge af forbedringer og lignende kan først varsles til ikrafttræden fra det tidspunkt, forbedringen tages i brug."

Af vejledning nr. 4130 af 27. december 1996 om drift af almene boliger m.v., afsnit 6.3. om sammenlægning af afdelinger fremgår følgende:

"Lejen i den sammenlagte afdeling skal fastsættes efter ensartede principper under hensyn til boligernes indbyrdes værdi, jf. lovens § 45, stk. 2. En lejeforhøjelse i en af afdelingerne vil ofte være nødvendig, og lejetilpasningen bør gennemføres på en måde, der tager fornødent hensyn til de nuværende beboere, f.eks. gradvis eller i forbindelse med en forhøjelse af den sammenlagte afdelings samlede leje. Tilpasningen skal dog være gennemført senest 10 år efter sammenlægningen, jf. bekendtgørelsens § 77, stk. 2. Når lejetilpasningen er gennemført, må der ikke være lejeforskelle, som er begrundet i forskellige kapitaludgifter og lign., men kun forskelle som har baggrund i boligernes indbyrdes værdi."

Endvidere fremgår der af ovennævnte vejledning bl.a. følgende i afsnit 17.2. om fordeling af lejen på de enkelte boliger:

"Særligt om boliger Fordelingen af lejen på de enkelte boliger (lejligheder og enkeltværelser til beboelse) skal ske under hensyn til disses indbyrdes værdi, jf. lovens § 45, stk. 2, og bekendtgørelsens § 77, stk. 1.

Ved bedømmelsen af den indbyrdes brugsværdi ses bort fra moderniseringer og forbedringer, der er bekostet af nuværende lejere. Det samme gælder for tilfælde, hvor de nuværende lejere har overtaget en forpligtelse til at betale godtgørelse (kontant eller som midlertidig lejestigning) ved indflytningen i lejligheder, der er forbedret af tidligere lejere efter reglerne i lovens § 69 om råderet.

Udgangspunktet for fordelingen er boligernes etageareal. Opgørelsen af etageareal fremgår af støttebekendtgørelsens bilag 2. Da det er relativt dyrere at bygge små lejligheder, fordi installationer, adgangsveje m.v. vejer særligt tungt i anskaffelsesomkostninger pr. (m²), må der fastsættes en noget højere leje pr. (m²), for sådanne lejligheder end for større lejligheder. Er der herudover væsentlig forskel på boligerne i henseende til beliggenhed, udsigt, indretning m.v., må fordelingen ske efter en vurdering af brugsværdien.”

Der fremgår følgende af § 9 i almenlejeloven, lovbekendtgørelse nr. 228 af 9. marts 2016.

”§ 9

Den samlede leje for en afdelings boliger og lokaler skal til enhver tid være fastsat således, at den giver afdelingen mulighed for af sine indtægter at afholde de udgifter, der er forbundet med driften, herunder til foreskrevne bidrag og henlæggelser og lignende i henhold til reglerne i lov om almene boliger m.v. I den samlede leje indgår ikke beløb som nævnt i § 129, stk. 4, i lov om almene boliger m.v. Det beløb, der er nævnt i 2. pkt., er pligtig pengeydelse i lejeforholdet.

Stk. 2. Lejen for en afdelings boliger fastsættes efter deres indbyrdes brugsværdi.

Stk. 3. Lejen for en almen familiebolig, der har status som inklusionsbolig, jf. § 62 a, stk. 1, i lov om almene boliger m.v., skal nedsættes med et beløb svarende til det tilskud, der ydes i henhold til § 98 c, stk. 2, nr. 2, i lov om almene boliger m.v.

Stk. 4. Ved afdelingens ibrugtagelse skal lejen og fordelingen heraf på de enkelte lejemål godkendes af kommunalbestyrelsen, når byggeudgifterne er opgjort og den endelige finansiering er tilendebragt.”

Ordlyden i § 9, stk. 1-2 og stk. 4 er identisk med § 9, stk. 1-3 i den tidligere gældende almenlejelov, lovbekendtgørelse nr. 961 af 11. august 2010.

Hillerød Kommune har truffet afgørelse, jf. almenboliglovens § 42. Kommunen har i afgørelsen af 16. december 2014 til Hillerød Boligselskab oplyst, at det er kommunens vurdering, at den huslejestigning, der fremgår af budgettet, er i overensstemmelse med gældende regler, og kommunen har derfor godkendt budgettet for Engparken i Hillerød Boligselskab for perioden 1. april 2015 – 31. marts 2016.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Hillerød Kommune ved afgørelsen af 16. december 2014 har handlet i strid med reglerne i almenlejelovens § 9, stk. 2, jf. almenboliglovens § 45, og § 77, stk. 2, i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. ved ikke at tage højde for, at lejen i Engparken 1 skal tilpasses under hensyntagen til disse boligernes indbyrdes brugsværdi.

Ankestyrelsen har lagt vægt på udtalelsen af 2. juni 2016 fra det tidligere Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium – hvoraf det bl.a. fremgår, at det er ministeriets opfattelse, at der er tale om en kommunal afgørelse, som klart strider imod de gældende regler – og på udtalelsen af 6. januar 2017 fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Af sidstnævnte udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Det er Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opfattelse, at den oprindelige fordeling, hvis den er foretaget korrekt, skal være gældende ”til evig tid”. Det kan dog ikke udelukkes, at der efterfølgende indtræffer omstændigheder, der bevirker, at fordelingen må ændres. Det bemærkes i den forbindelse, at en sammenlægning med en anden afdeling ikke i sig selv kan indebære, at den oprindelige forskel i lejens størrelse pr. m², som skyldes, at

boligerne har forskellig størrelse, helt kan ophæves. Det bemærkes yderligere, at ensartetheden i forhold til byggematerialer, kvalitet m.v. mellem boligerne i de 2 tidligere afdelinger ikke kan begrunde, at der efter sammenlægningen kan ses helt bort fra den oprindelige forskel i lejens størrelse i den tidligere afdeling Engparken 1. Endelig bemærkes, at kommunen i det hele taget ikke ses at have fremført argumenter, som skulle kunne begrunde, at det nu ville være korrekt at fastsætte den samme leje pr. m² for alle boligerne i den sammenlagte afdeling.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan således henholde sig til den opfattelse, der kom til udtryk i det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriums svar af 2. juni 2016 – det vil sige, at det lægges til grund, at den oprindelige fordeling af lejen i den tidligere afdeling Engparken 1 var rigtig, at der fortsat skal være forskel på lejens størrelse pr. m² for de forskellige boligstørrelser i denne del af den sammenlagte afdeling, og at kommunen som led i klagebehandlingen burde have foretaget en nøje efterprøvelse af boligorganisationens fordeling af driftsudgifterne. Heri ligger, at kommunen burde have undersøgt den oprindelige fordeling af lejen i de to afdelinger og specifikt forholdt sig til, om boligorganisationen kunne fastsætte den samme leje pr. m² for alle boligerne efter sammenlægningen, jf. § 77, stk. 2, i driftsbekendtgørelsen, henset til, at der inden sammenlægningen var forskel i lejens størrelse pr. m² i den ene af de to afdelinger.”

Det er herefter Ankestyrelsens opfattelse, at boligernes indbyrdes brugsværdi i Engparken 1 – der før sammenlægningen var forskellig – også efter sammenlægningen skal være forskellig.

Vi har herved lagt vægt på, at der ikke i sagen foreligger oplysninger om, at der i Engparken 1 er foretaget arbejder i boligerne med den lave brugsværdi, der kan begrunde en udligning af de indbyrdes brugsværdier.

Ankestyrelsen har anmodet byrådet i Hillerød Kommune om inden 2 måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til Hillerød Kommune og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside i anonymiseret form.

Med venlig hilsen



Hanne Villumsen
kontorchef



Ann-Britt Møller