



Analyse af renoveringsbehov i den almene boligsektor

Delrapport III: Vurdering af incitamenter og effektivitet i renoverings- og driftsstøtteordningerne

5. marts 2020

Delrapport III:

Vurdering af
incitamentter og
effektivitet i
renoverings- og
driftsstøtteordningerne

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Indledning | 4 |
| 1.1 | Analysens grundlag | 5 |
| 2 | Det nuværende støttesystem | 6 |
| 2.1 | Afdelingernes selvstændighed – balanceløseprincipper | 6 |
| 2.2 | Støtte fra Landsbyggefonden – solidaritetsprincipper | 7 |
| 3 | Støttesystemets understøttelse af den almene sektors formål | 19 |
| 3.1 | Støttekategorier og passende boliger | 19 |
| 3.2 | Driftsstøtteordningen og rimelig husleje | 21 |
| 4 | Incitament og adfærd i støttesystemet | 24 |
| 5 | Støttesystemets effektivitet | 32 |
| 5.1 | Effektivitet i forhold til lovgivningens formål | 32 |
| 5.2 | Effektivitet i forhold til afdelingernes økonomiske selvstændighed | 34 |
| 5.3 | Effektivitet i allokeringen af støttemidler | 36 |
| 6 | Samlet vurdering | 39 |
| 7 | Bilag | 45 |
| 7.1 | Bilag 1. Renoveringsstøtteordningens baggrund | 45 |
| 7.2 | Bilag 2. Beskrivelse af huslejemodellens beregningsteknik | 47 |
| 7.3 | Regressioner | 50 |

1 Indledning

Analysen har til formål at vurdere incitament og effektivitet i de nuværende renoverings- og driftsstøtteordninger.

Landsbyggefonden blev oprettet i 1967 og har siden ydet forskellige former for renoveringsstøtte og driftsstøtte. Støtteformerne har gennem årene varieret. En væsentlig del af støtten ydes i dag i regi af renoveringsstøtteordningen og i regi af driftsstøtteordningen. Dertil kommer særlige tilskud til renoveringer og støtte til boligsociale indsatser. Endelig yder Landsbyggefonden støtte til nybyggeri.

Landsbyggefondens udgifter til renoverings- og driftsstøtte samt tilskud til renoveringer til almene boligafdelinger udgør årligt ca. 2,2 mia. kr., jf. figur 1 nedenfor.¹ Udover Landsbyggefondens støtte til almene afdelinger afholder boligorganisationerne også udgifter til tilskud og driftsstøtte til afdelingerne, og staten yder driftsstøtte som følge af forskellige ældre driftsstøtteordninger.²

Figur 1. Landsbyggefondens støtte (tilskud og lån) til almene afdelinger (mio. kr.)

| | 2017 | 2018 |
|---|--------------|--------------|
| Renoveringsstøtte (ydelsesstøtte) | 509 | 439 |
| Tilskud til renoveringer (infrastruktur og investeringstilskud) | 110 | 217 |
| Driftsstøtte eksklusive boligsociale indsatser | 1.297 | 1.385 |
| Boligsociale indsatser | 236 | 235 |
| Samlede renoverings- og driftsstøtte | 2.152 | 2.276 |

Kilde: Landsbyggefonden

Renoverings- og driftsstøttesystemet er et komplekst system med mange forskellige ordninger. De indgår i et kompliceret samspil, hvor der er opstillet forskellige rammer og kriterier for, hvornår og til hvad en afdeling kan opnå støtte. Den høje grad af kompleksitet samt mængden af ordninger kan føre til ineffektivitet i systemet. Det kan på den baggrund være relevant at vurdere, hvordan systemet i dag samlet set fungerer. Med udgangspunkt i kvantitative analyser og kvalitative

Figur 2. Overordnede formål med systemet med udgangspunkt i gældende lovgivning

- Den almene sektor stiller "passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje", jf. Almenboliglovens formålsparagraf (§ 5b).
- Den enkelte afdeling har selvstændig beslutningskompetence og er en selvstændig økonomisk enhed, hvor udgifter og husleje skal balancere, jf. Almenboliglovens §§ 16 og 37.
- Landsbyggefonden bidrager til sektorens selvfinansiering ved at støtte afdelinger, hvis videreførelse som almene boligafdelinger er truet, jf. blandt andet Almenboliglovens § 76 og Landsbyggefondens regulativer.

¹ Udgifterne skal ikke forveksles med Landsbyggefondens investeringsramme svarende til *omfanget* af renoveringer med ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden, som behandles i delrapport II. Investeringsrammen er udtryk for det renoveringsomfang finansieret af realkreditlån, som Landsbyggefonden kan give tilsagn om ydelsesstøtte til. Det skal bemærkes, at opgørelsen af udgifterne til driftsstøtte både omfatter driftsstøtte, der gives som tilskud, og driftsstøtte, der gives som rente- og afdragsfrie lån.

² De statslige driftsstøtteordninger har været under udfasning siden 1980'erne, og den statslige driftsstøtte, der blev givet som lån, tilbagebetales gradvist.

interviews med aktører inden for sektoren er fokus for analysen en vurdering af, om systemet effektivt opnår de overordnede formål med systemet jf. figur 2.

Analysen indledes med en kort beskrivelse af analysens grundlag. Derefter følger fem kapitler, hvor det vurderes, om systemet understøtter de ovenstående målsætninger.

De fem kapitler er bygget op som følgende:

Kapitel 2: *Det nuværende støttesystem*. I kapitlet gives en gennemgang af det nuværende støttesystem.

Kapitel 3: *Støttesystemets understøttelse af den almene sektors formål*. I kapitlet undersøges aktørernes syn på renoveringsstøtteordningens støttekategorier og driftsstøtteordningernes effekt i forhold til at sikre passende boliger til en rimelig husleje.

Kapitel 4: *Incitament og adfærd i støttesystemet*. I kapitlet undersøges incitamenterne i det nuværende system, herunder eventuelle free-rider-problematikker i forhold til renoverings- og driftsstøtteordningerne.

Kapitel 5: *Støttesystemets effektivitet*. I kapitlet vurderes systemets struktur og effektivitet i forhold til at opnå de fastsatte målsætninger.

Kapitel 6: *Samlet vurdering*. Opsummering af de væsentligste observationer og overvejelser.

1.1 Analysens grundlag

Analysen er baseret dels på kvantitative analyser, dels kvalitative analyser. Det sker med henblik på at sikre, at systemet bliver belyst på den mest dækkende måde. De kvantitative analyser bygger på regnskabsdata fra perioden 2007-2017³ sammenholdt med data for støttede renoveringer fra samme periode. Det skal bemærkes, at dataperioden er relativt kort, hvilket kan medføre en vis usikkerhed om konklusionerne.

De kvalitative analyser er baseret på interviews gennemført med aktører inden for sektoren med deltagelse af følgende:

- Landsbyggefonden
- 13 boligselskaber (selvadministrerede boligorganisationer og administrationselskaber)
- Tilsynet med den almene sektor i fire kommuner

Interviewene er gennemført delvist som fokusgruppeinterview, delvist som solointerview. Der vil naturligt fremkomme forskellige synspunkter i interviewene. Analysen er baseret på generelle synspunkter, der er fremsat på tværs af interviewene, eller relevante eksempler på adfærd, som flere aktører har givet udtryk for.

³ Dataperioden begrænses blandt andet af, at Landsbyggefondens stamdata ikke går længere tilbage end 2007.

2 Det nuværende støttesystem

Formålet med kapitlet er at beskrive det eksisterende støttesystem som grundlag for analyserne i de følgende kapitler.

Kapitlet indledes med en beskrivelse af balancelejeprincippet, der skal sikre, at en afdeling som udgangspunkt skal være i økonomisk balance og ikke have behov for støtte. Dernæst beskrives afdelingens muligheder for at få støtte fra Landsbyggefonden. I dette afsnit om Landsbyggefondens støttesystem beskrives først renoveringsstøtteordningen, herunder hvilke renoveringsindsatser der støttes af Landsbyggefonden, og hvordan disse renoveringer finansieres. Dernæst beskrives driftsstøtteordningen, der giver mulighed for efterfølgende løbende støtte.

Både balancelejeprincippet og Landsbyggefondens støttesystem skal tilsammen sikre, at afdelingerne lever op til lovens formål om at stille passende boliger til rådighed til en rimelig husleje, jf. figur 2.

2.1 Afdelingernes selvstændighed – balancelejeprincippet

Det er et overordnet princip i den almene sektor, at hver afdeling er en selvstændig økonomisk enhed, hvor indtægterne/huslejen og udgifterne balancerer. Princippet om at den enkelte afdeling er en selvstændig økonomisk enhed, indebærer, at afdelingens vedligeholdelse skal finansieres enten af henlæggelser eller af de løbende driftsudgifter.

Det følger desuden af princippet om selvstændighed, at den enkelte afdeling på et afdelingsmøde har mulighed for at beslutte at foretage forbedringer, der skal finansieres af forbedringslån, som afdelingen selv afdrager. De forbedringer, som afdelingerne udfører på den baggrund, er typisk forbedringer, der:

- øger kvaliteten af boligerne, fx etablering af nye køkkener, badeværelser og altaner
- øger kvaliteten af fællesarealer, fx ny legeplads, grillplads, fælleslokale mv.
- øger kvaliteten af installationer og klimaskærm med henblik på at begrænse energiforbruget samt at skabe mere komfort, fx forbedring af varme anlæg og isolering
- øger kvaliteten af bygningsdele i forbindelse med vedligehold/fornyelse, blandt andet som følge af nye lovkrav, fx ved udskiftning af vinduer og elinstallationer.

Kravene til finansiering af vedligehold og forbedringer skal sikre, at beboerne i en afdeling selv træffer beslutning om deres ønskede boligforbrug og betaler en husleje, der svarer til dette boligforbrug. Beboerne betaler således gennem henlæggelser for deres slid/forbrug af bygningen og gennem ydelsen på lån for de forbedringer, som de beslutter at gennemføre og nyde godt af.

En afdeling har mulighed for at få tilskud til sit vedligehold og sine forbedringer fra blandt andet boligorganisationen. Den væsentligste tilskudsmulighed er trækingsretten, se figur 3 nedenfor.

Figur 3. Trækingsretten

En del af de midler, som boligorganisationens afdelinger indbetaler til Landsbyggefonden, indsættes på en særskilt konto i Landsbyggefonden, som den enkelte boligorganisation råder over. Midlerne kaldes trækingsretten.

Boligorganisationen kan med godkendelse fra Landsbyggefonden bevilge tilskud til sine afdelinger af midlerne. Tilskuddet kan bevilges til en bred vifte af forbedringsarbejder og til særligt udgiftskrævende vedligeholdelsesarbejder. Trækingsret bevilges både til enkeltstående forbedrings- og vedligeholdelsesarbejder og til at finansiere en del af renoveringen i forbindelse med en støttet renovering. Tilskuddet kan maksimalt udgøre 2/3 af udgifterne til de pågældende arbejder, men udgør i praksis i gennemsnit ca. 1/3. Der udbetales i alt ca. 450-500 mio. kr. årligt i trækingsret.

2.2 Støtte fra Landsbyggefonden – solidaritetsprincippet

Der kan imidlertid være tilfælde, hvor en afdeling ikke selv er i stand til at løse driftsøkonomiske udfordringer, herunder især nødvendige vedligeholdelses- og forbedringsopgaver. Til at håndtere sådanne situationer er der i den almene sektor etableret to typer solidariske ordninger. Det er dels Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning, dels Landsbyggefondens driftsstøtteordning. Begge ordninger giver mulighed for, at en afdeling kan modtage støtte i forbindelse med renoveringer. Nedenfor beskrives de to ordninger.

Renoveringsstøtteordningen

Landsbyggefonden støtter inden for renoveringsstøtteordningen renoveringer i almene boligafdelinger inden for en investeringsramme fastsat i lovgivningen.⁴ Støtten består i, at almene afdelinger inden for denne investeringsramme kan gennemføre renoveringer, som finansieres af almindelige realkreditlån, men hvor Landsbyggefonden betaler en del af ydelsen i form af ydelsesstøtte, jf. figur 4.⁵

Figur 4. Ydelsesstøtten

Ydelsesstøtten indebærer, at der i hver enkelt renoveringssag fastsættes en ydelsesprocent for de realkreditlån, som finansierer renoveringen. Den fastsatte ydelsesprocent kaldes beboerbetalingen, og er den betaling, som afdelingen skal betale, mens Landsbyggefonden betaler den del af ydelsen på realkreditlånene, som ligger over beboerbetalingen. Hvis ydelsen på realkreditlånene ligger under beboerbetalingen, opkræver Landsbyggefonden differencen (negativ ydelsesstøtte). Beboerbetalingen skal som minimum udgøre 3,4 pct. i gennemsnit for alle renoveringssager. Den enkelte afdelings beboerbetalning reguleres en gang årligt med 75 pct. af stigningen i nettoprisindekset eller, hvis dette er steget mindre, lønindekset for den private sektor.

For at igangsætte en renoveringssag med ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden i en afdeling skal en række kriterier og forudsætninger være opfyldt, jf. figur 5. Det væsentligste kriterium er, at afdelingen skal få betydelige økonomiske vanskeligheder, hvis der ikke ydes støtte til renoveringen. Landsbyggefonden prioriterer i forlængelse heraf mellem de afdelinger, der opfylder kriterierne og lever op til forudsætningerne ud fra et trangs- eller skadestueprincip, hvor de mest trængende afdelinger støttes først. Landsbyggefonden prioriterer således løbende investeringsrammen og fordeler den på de afdelinger, der har størst behov.

Figur 5. Kriterier og forudsætninger for at få støtte fra renoveringsstøtteordningen

| | |
|-----------------------|---|
| Kriterier | <ul style="list-style-type: none">• Større behov end andre afdelinger, da Landsbyggefonden prioriterer afdelinger med størst behov.• Støtte til renoveringen skal være en driftsøkonomisk nødvendighed.• Udgifterne til renoveringen skal udgøre mindst 10 pct. af bygningsværdien.• For at modtage støtte til infrastruktur skal afdelingen være på regeringens liste over udsatte områder. |
| Forudsætninger | <ul style="list-style-type: none">• Afdelingens problemer skal kortlægges og dokumenteres, og der skal udarbejdes en helhedsplan for løsningen heraf.• Afdelingen skal have afsøgt andre muligheder for at få finansieret renoveringen, herunder dækning fra Byggeskadebogen, anden forsikring, huslejestigninger mv.• Boligorganisationen skal medfinansiere renoveringen, og renoveringen skal i videst muligt omfang finansieres af lejeforhøjelser.• Afdelingens beboere, boligorganisationen og kommunen skal godkende renoveringen. Alternativt skal der gennemføres en call-in, hvor boligorganisationens repræsentantskab og kommunen beslutter at gennemføre renoveringen, selvom afdelingens beboere ikke vil godkende renoveringen. |

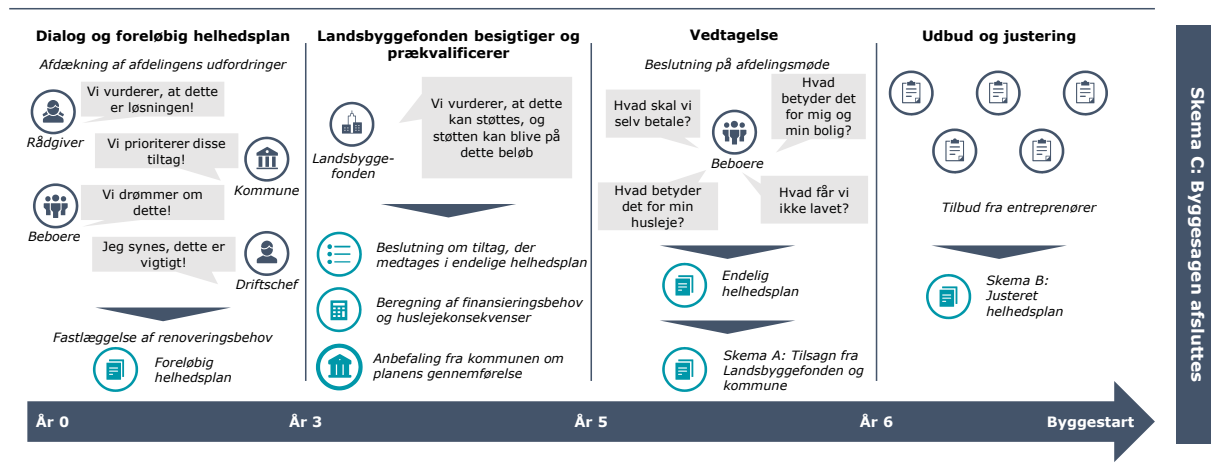
Det konkrete indhold i en renovering med ydelsesstøtte bliver udformet og aftalt i en dialog mellem Landsbyggefonden, boligorganisationen og boligafdelingen samt kommunen. Det kan ofte være et længerevarende forløb, hvor aktørerne sammen med rådgivere afklarer afdelingens behov og de relevante tiltag i en såkaldt fysisk helhedsplan. Både prækvalifikation og tilsagn fra

⁴ Rammen er fastsat i Almenboliglovens § 91.

⁵ Renoveringsstøtteordningen omfatter også enkelte særlige indsatser, der ikke finansieres af realkreditlån med ydelsesstøtte, men i stedet for af direkte tilskud fra Landsbyggefonden, jf. Almenboliglovens §§ 92 og 92b. Indsatserne er nærmere beskrevet nedenfor.

Landsbyggefonden om ydelsesstøtte forudsætter godkendelse fra kommunen. Derudover kan der være behov for at vente på, at Landsbyggefonden har mulighed for at give tilsagn til renoveringen inden for investeringsrammen. Processen er skitseret i figur 6 nedenfor.

Figur 6. Den nuværende proces for beslutning om en helhedsplan



Nedenfor beskrives de tre væsentligste elementer i renoveringsstøtteordningen, nemlig støttekategoriene, opdelingen af renoveringssagen i gruppe 1-, 2- og 3-arbejder samt finansieringen af renoveringen.

Støtteberettigede arbejder og inddeling i gruppe 1, 2 og 3

Det er kun bestemte typer af indsatser, hvortil Landsbyggefonden i henhold til renoveringsstøtteordningen yder ydelsesstøtte. Renoveringsstøtteordningen har således sit udspring i slutningen af 1970'erne, hvor der i en række relativt nybyggede afdelinger fra 1960'erne opstod byggeskader, som afdelingerne ikke selv kunne finansiere at udbedre. I 1980'erne blev ordningen udvidet til også at omfatte indsatser, som skulle forebygge udlejningsvanskeligheder, der truede en række afdelingers overlevelse. I 2002 blev renoveringsstøtteordningen yderligere udvidet, så den nu også omfatter indsatser, der skal sikre mere tidssvarende og konkurrencedygtige almene boliger. Renoveringsstøtteordningens baggrund er beskrevet nærmere i bilag 1.

Overordnet støttes en renoveringsindsats således, fordi afdelingerne ikke selv ville kunne finansiere den, eller fordi renoveringsindsatsen er samfundsmæssigt prioriteret. På baggrund heraf er der i dag defineret otte indsatser inden for fem støttekategorier, som støttes. De otte indsatser kaldes også støtteberettigede arbejder. De fem støttekategorier og otte indsatser fremgår af figur 7 nedenfor. Af figuren fremgår også, om indsatsen finansieres af realkreditlån med ydelsesstøtte eller af direkte tilskud fra Landsbyggefonden.

Figur 7. Støttekategorier

| Støttekategori | Indsats | Beskrivelse |
|----------------|---------------------------------|---|
| Opretning | Opretning | <ul style="list-style-type: none"> • Udbedring af byggeskader som følge af byggetekniske svigt i konstruktionerne, så der ikke opstår yderligere skader og/eller farlige forhold. • Udbedring af sundhedsskadelige forhold, særligt problemer med sundhedsskadelige stoffer eller skimmelsvamp. |
| | Energi-demonstrations-projekter | <ul style="list-style-type: none"> • Energibesparende foranstaltninger, som ellers ikke vil kunne støttes, men som kan fungere som demonstrationsprojekter for det øvrige almene byggeri (og andet byggeri) og skabe efterspørgsel efter avancerede løsninger. |
| | Nedrivning ¹ | <ul style="list-style-type: none"> • Nedrivning af boliger, hvis den almene afdeling er i så store vanskeligheder, at det er umuligt at videreføre afdelingen, fx et udsat område. Derudover kan permanente udlejningsvanskeligheder også føre til nedrivning. |
| | Afhændelse | <ul style="list-style-type: none"> • Renoveringsarbejder med henblik på at en bolig skal afhændes, fx som led i ændring af et udsat boligområde. |
| Ombygning | Ombygning | <ul style="list-style-type: none"> • Opdeling eller sammenlægning af lejligheder samt anden ombygning, så boligerne i højere grad matcher efterspørgslen/det ønskede udbud. |
| Tilgængelighed | Tilgængelighed | <ul style="list-style-type: none"> • Etablering af tilgængelighed, så boligerne kan bebos af borgere med handicap og gangbesvær. |
| Miljøarbejder | Miljøarbejder | <ul style="list-style-type: none"> • Forbedring af miljøet i almene bebyggelser, herunder forskellige trygheds- og kriminalitetsforebyggende foranstaltninger, forbedring af friarealer og legepladser, belysning, adgangskontrol, opførelse og indretning af beboerlokaler og fællesfaciliteter mv. |
| Infrastruktur | Infrastruktur | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelinger, som er på listen over udsatte områder, kan få støtte til ændringer af infrastrukturen i afdelingen. |

Note: De fire første støttekategorier (opretning, ombygning, tilgængelighed og miljøarbejder) bevilges efter Almenboliglovens § 91 og finansieres som udgangspunkt af realkreditlån med ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden. Den sidste støttekategori (infrastruktur) bevilges efter Almenboliglovens § 92b og finansieres som udgangspunkt fuldt ud af et tilskud fra Landsbyggefonden.

¹ Udgifter til de fysiske arbejder i forbindelse med nedrivning falder ind under støttekategorien opretning og finansieres med lån med ydelsesstøtte, jf. Almenboliglovens § 91. Afledte udgifter i forbindelse med nedrivningen, fx til indfrielse af restgæld mv., finansieres uden for renoveringsstøtteordningen med tilskud fra Landsbyggefonden, jf. Almenboliglovens § 92.

Gruppe 1, 2 og 3

I praksis består en renoveringssag med ydelsesstøtte ikke kun af støtteberettigede arbejder, men også af ikke-støtteberettigede arbejder, hvortil der ikke ydes ydelsesstøtte. Der skelnes derfor mellem tre grupper af renoveringsarbejder i den enkelte renoveringssag med ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden:

- **Gruppe 1** omfatter de støtteberettigede arbejder samt såkaldte fordelte arbejder, jf. figur 8. Gruppe 1-arbejderne svarer til Landsbyggefondens investeringsramme. Gruppe 1-arbejderne omtales ofte som de støttede arbejder.
- **Gruppe 2** omfatter indsats, som det er hensigtsmæssigt at udføre samtidig med de støtteberettigede arbejder, og som støttes på anden vis. Gruppe 2-arbejderne omtales ofte som de ustøttede arbejder, selvom de er delvist støttede, jf. figur 9.
- **Gruppe 3** omfatter andre indsats, som afdelingen gerne vil udføre samtidig med de støttede arbejder, men som ikke støttes. Gruppe 3-arbejderne omtales ofte som private arbejder, da de ikke modtager støtte fra Landsbyggefonden.

Forskellen mellem de tre grupper af arbejder er, dels hvilke typer arbejder de omfatter, dels hvor meget de støttes, og hvordan de finansieres. I figur 9 nedenfor er gruppe 1, 2 og 3 beskrevet mere uddybende.

Figur 8. Fordelte arbejder

De fordelte arbejder er en andel af de støtteberettigede arbejder, som afdelingen selv burde betale, og således som udgangspunkt ikke er støtteberettigede, men som medregnes under de støtteberettigede arbejder. Det omfatter hovedsageligt den del af de støtteberettigede arbejder, som afdelingen burde have henlagt til som led i afdelingens vedligeholdelses- og fornyelsesplan, og hele eller dele af visse forbedringer. De fordelte arbejder varierer fra sag til sag, men udgør i gennemsnit 25 pct. af udgifterne i gruppe 1. Det er beskrevet nærmere i delrapport II. I delrapport II udskilles de fordelte arbejder i forbindelse med opgørelsen af renoveringsbehovet.

Baggrunden for de fordelte arbejder er et ønske om at differentiere beboerbetalingen, der som minimum skal udgøre 3,4 pct. i gennemsnit. Når beboerbetalingen differentieres, er det ud fra et ønske om at have en lav beboerbetalning på under 3,4 pct. for visse støttekategorier og en højere beboerbetalning for arbejder, der som udgangspunkt ikke ville være støtteberettigede. Beboerbetalingen på de fordelte arbejder er således 5,8 pct., hvilket på nuværende tidspunkt ligger over den markedsmæssige ydelse på realkreditlån. Da de fordelte arbejder indgår i gruppe 1, vil der dog være nogle sager, hvor der kan opnås driftsstøtte til

Figur 9. En renoveringssags opdeling i gruppe 1-, 2- og 3-arbejder

| | Gruppe 1 "Støttede arbejder" | Gruppe 2 "Ustøttede arbejder" | Gruppe 3 "Private arbejder" |
|---------------------|--|--|--|
| Definition | Omfatter arbejder, der falder inden for de fem støttekategorier, og som skønnes nødvendige at udføre. Omfatter også "fordelte arbejder", der er den del af en støtteberettiget renovering, som afdelingerne selv "burde" finansiere, fordi det er vedligeholdelse eller forbedringer, som normalt ikke støttes. | Omfatter arbejder, der er afledt af eller hensigtsmæssige at udføre samtidig med den støtteberettigede renovering (gruppe 1). Det omfatter typisk arbejder, som nedbringer afdelingens drifts- og energjudgifter eller medvirker til at reducere et vedligeholdelsesefterslæb. | Omfatter arbejder, som afdelingen ønsker at udføre samtidig med gruppe 1- og 2-arbejderne. Det er typisk anden vedligeholdelse eller andre forbedringer, fx nye køkkener og badeværelser i boliger, der ikke ombygges/gøres tilgængelige. |
| Omfang | I perioden 2003-2018 udgjorde gruppe 1-arbejder i gennemsnit ca. 290.000 kr. pr. bolig pr. sag. | Landsbyggefonden fastsætter i hver sag en ramme / et maksimum for gruppe 2-arbejder. Normalt 50-100.000 kr. pr. bolig. | Omfanget af gruppe 3-arbejder varierer fra sag til sag. |
| Finansiering | Finansieres typisk af støttede lån med ydelsesstøtte. Enkelte indsatser finansieres af fuldt tilskud fra Landsbyggefonden. | Finansieres typisk af ustøttede lån, forskellige tilskud og henlæggelser. | Finansieres typisk af ustøttede lån og henlæggelser. |
| Støtte | Er <i>støttet</i> , da: <ul style="list-style-type: none"> • de finansieres af støttede lån med ydelsesstøtte eller tilskud • det derudover er muligt at få driftsstøtte til at betale den reducerede ydelse på de lån, der finansierer arbejderne. | Er <i>delvist støttet</i> , da <ul style="list-style-type: none"> • de finansieres delvist med forskellige tilskud • det derudover er muligt at få driftsstøtte til at betale ydelsen på de lån, der finansierer arbejderne. | Er <i>ustøttet</i> , da <ul style="list-style-type: none"> • de som udgangspunkt finansieres af lån og henlæggelser, som afdelingen fuldt ud selv skal finansiere • det ikke er muligt at opnå driftsstøtte til at betale ydelsen på de lån, der finansierer arbejderne. |

Finansiering af renoveringerne

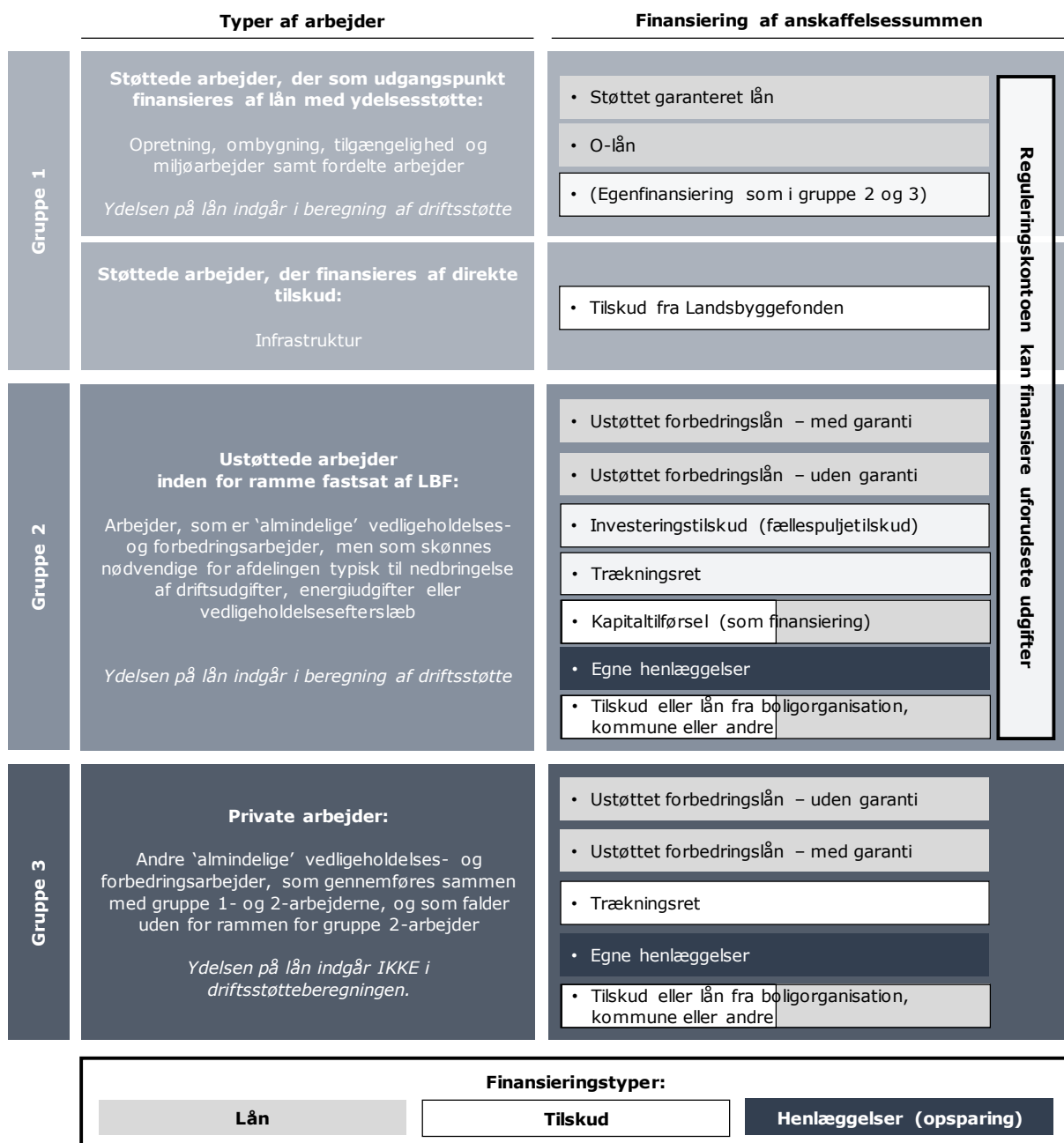
Finansieringen af udgifterne i en renoveringssag (anskaffelsessummen) sammensættes i de fleste renoveringer af flere forskellige finansieringskilder. Overordnet kan der skelnes mellem tre former for finansieringskilder: lån, tilskud og opsparing/henlæggelser. Inden for hver finansieringsform findes forskellige konkrete finansieringskilder, som er beskrevet nærmere i figur 10 nedenfor. Som det fremgår, er det også forskellige parter, som finansierer renoveringerne. Den væsentligste del af finansieringen består af realkreditlån, som boligafdelingen optager, samt tilskud fra boligorganisationen og Landsbyggefonden.

Figur 10. Forskellige finansieringsmuligheder i forbindelse med en renoveringssag

| | | |
|-----------|---|---|
| Lån | Støttede renoveringslån | Lån, hvortil der ydes ydelsesstøtte. Ydelsesstøtten består i, at Landsbyggefonden betaler en del af låneydelsen. Landsbyggefondens ydelsesstøtte varierer fra renoveringssag til renoveringssag, da afdelingens ydelse (beboerbetalingen) fastsættes som et vægtet gennemsnit af renoveringssagens forskellige støttede arbejder ud fra følgende satser for støttekategorierne: <ul style="list-style-type: none"> • 1,8 pct.: Ombygning, tilgængelighed og miljøarbejder • 3,4 pct.: Opretning • 5,8 pct.: Fordelte arbejder, uanset støttekategori Lånene er garanteret af kommunen og Landsbyggefonden. |
| | O-lån (Ombygningslån) | 30-årigt annuitetslån direkte fra Landsbyggefonden, som ydes i særlige tilfælde, hvor nødvendige indsatser (fx nedrivning) ikke kan finansieres af almindelige realkreditlån. Lånene forrentes med diskontoen. |
| | Ustøttede forbedringslån – med garanti | Realkreditlån, hvor kommunen stiller garanti. |
| | Ustøttede forbedringslån – uden garanti | Realkredit- eller banklån på normale markedsvilkår uden kommunal garanti. |
| | Kapitaltilførsel | En kapitaltilførsel kan tilvejebringe et provenu, der kan anvendes som finansiering. En del af kapitaltilførslen er et rente- og afdragsfrit lån, mens en anden del er et tilskud. En kapitaltilførsel kaldes også en femtedelsløsning, da den tilvejebringes af fem dele fra fire parter: Landsbyggefonden (2/5), boligorganisationen (1/5), kommunen (1/5) og realkreditinstituttet (1/5). |
| | Lån fra boligorganisation eller kommune | Boligorganisationen eller kommunen kan yde et lån til afdelingen. |
| Tilskud | Investeringsstilskud | Landsbyggefonden kan yde et investeringsstilskud til renoveringen på maksimalt 20.000 kr. pr. bolig. Det er forudsætning, at boligorganisationen også bidrager med finansiering, fx trækingsret. |
| | Trækingsret | Tilskud fra boligorganisationens trækingsret i Landsbyggefonden. Se figur 3 ovenfor. |
| | Kapitaltilførsel | En kapitaltilførsel ydes delvist som lån og tilskud, se ovenfor. |
| | Direkte tilskud | Støttekategorien infrastruktur finansieres af direkte tilskud fra Landsbyggefonden. |
| | Reguleringskontoen | Reguleringskontoen består af opsparede midler af den ydelsesstøtte, der er bevilget til de støttede lån, idet ydelsesstøtten bevilges fra tidspunktet for tilsagn til renoveringen (skema A), mens lånene hjemtages ved afslutningen af renoveringen. Reguleringskontoen kan efter ansøgning til Landsbyggefonden anvendes til at dække uforudsete udgifter, der opstår under renoveringen. |
| | Tilskud fra boligorganisation eller kommune | Boligorganisationen eller kommunen kan yde et tilskud til afdelingen. |
| Opsparing | Henlæggelser | De vedligeholdelsesarbejder, der udføres i forbindelse med renoveringen, kan finansieres helt eller delvist af midler henlagt hertil i afdelingen. |

Udgifterne til de forskellige støttekategorier og grupper af arbejder kan kun delvist henføres til bestemte finansieringskilder. Den samme finansieringskilde kan således anvendes til flere forskellige kategorier og grupper af arbejder, og de enkelte kategorier og grupper af arbejder kan finansieres af flere forskellige finansieringskilder. Figur 11 indeholder et overblik over de forskellige mulige sammenhænge.

Figur 11. Sammensætning af finansieringen af anskaffelsessummen i en støttet renovering i forhold til grupper af renoveringsarbejder (gruppe 1, 2 og 3).



Driftsstøtteordningen

I midten af 1960'erne opstod der i en række nybyggede afdelinger væsentlige økonomiske problemer allerede kort efter opførelsen. Det stigende renteniveau sammenholdt med udviklingen på boligmarkedet medførte, at afdelingernes husleje ikke var konkurrencedygtig. På den baggrund blev der indført en række *generelle ordninger* med løbende såkaldt driftsstøtte til alle nybyggede afdelinger, blandt andet den statslige rentesikringsordning. De generelle driftsstøtteordninger svarer til den nuværende generelle ydelsesstøtte til nybyggede afdelinger.

Fra 1971 og frem blev der tillige indført en række *særlige driftsstøtteordninger*, der tog udgangspunkt i en konkret vurdering af den enkelte afdelings udfordringer. Den særlige driftsstøtte skulle for særligt udfordrede afdelinger nedbringe huslejen til et niveau, hvor udlejningsvanskelighederne blev reduceret eller fjernet, og afdelingernes økonomi blev bragt i

balance.⁶ De lovgivningsmæssige rammer om de særlige driftsstøtteordninger blev forenklet i 1990,⁷ og ansvaret for at fastsætte de nærmere rammer og vilkår samt finansiere dem blev i vidt omfang overdraget til Landsbyggefonden og kommunerne.

Hvor formålet med de oprindelige særlige driftsstøtteordninger fra 1971 og frem til 1990 alene var at sikre afdelingernes overlevelse ved udlejningsvanskeligheder, anvendes i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativ siden 1990 formuleringen, at driftsstøtte kan bevilges til afdelinger, "hvor der er så væsentlige økonomiske vanskeligheder, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse". Udmøntningen af denne formulering er ikke yderligere præciseret i Landsbyggefondens regulativ, men som følge af at driftsstøtten udmåles ved hjælp af Landsbyggefondens huslejemodel, er praksis, at den særlige driftsstøtte i dag bevilges med henblik på at opnå et huslejeniveau, der svarer til andre almene boligafdelinger. Der tages på den måde udgangspunkt i de almene boligers generelle lejeniveau og deres finansieringsmodel, så afdelinger, der modtager driftsstøtte, fortsat kan opfylde deres formål som almene boligafdelinger. Det betyder samtidig, at den særlige driftsstøtte bevilges til en bredere kreds af afdelinger end før 1990, da afdelinger, som i markedsmæssig henseende kunne bære en højere husleje uden at risikere udlejningsvanskeligheder, kan modtage driftsstøtte.

I dag bevilges driftsstøtte i vid udstrækning i tilknytning til gennemførelse af støttede renoveringer. Driftsstøtte bevilges således i praksis i en renoveringssag for at nedbringe eller indfase huslejekonsekvenserne af ydelserne på lånene til finansiering af renoveringen. Driftsstøtten har derfor i praksis også den funktion at sikre tryghed i udfordrede boligafdelinger og stabile belåningsforhold.

Størrelsen på den samlede driftsstøtte beregnes ud fra Landsbyggefondens huslejemodel, der fastsætter en *tilstræbt husleje* for afdelingen, der modsvarer huslejen i sammenlignelige almene boliger i lokalområdet. Driftsstøtten dækker den del af udgifterne i afdelingen, som ligger over den tilstræbte husleje, og aftrappes typisk over en årrække. Når driftsstøtten beregnes, tages der kun hensyn til de fremtidige udgifter til finansiering af gruppe 1- og 2-arbejder. Der ydes ikke driftsstøtte til finansiering af gruppe 3-arbejder. Huslejemodellen, som anvendes til at fastsætte den tilstræbte husleje, er beskrevet nærmere i figur 12, og princippet i beregningen af afdelingens støttebehov, dvs. den mulige driftsstøtte er illustreret i figur 13.

⁶ De første særlige driftsstøtteordninger blev finansieret af staten og Landsbyggefonden, hvor Landsbyggefondens andele hovedsageligt blev finansieret af statslån til Landsbyggefonden.

⁷ Lov 248 af 25. april 1990.

Figur 12. Landsbyggefondens huslejemodel.

Landsbyggefondens huslejemodel bruges til at beregne en afdelings støttebehov på følgende vis:

1. Afdelingens **beregnete husleje** findes ved at lægge afdelingens nuværende husleje (balancelejen) sammen med de fremtidige låneydelser til de lån, der finansierer renoveringen.
2. Den beregnede husleje justeres for unormale budgetposter, og låneydelser til gruppe 3-arbejder fratrækkes.
3. Dermed findes den **støtteberettigede husleje**.
4. Samtidig beregnes afdelingens **tilstræbte husleje** på baggrund Landsbyggefondens huslejemodel.
5. Differencen mellem den støtteberettigede husleje og den tilstræbte husleje er afdelingens **støttebehov**, som kan finansieres af driftsstøtte. Sammensætningen af driftsstøtten er vist figur 14.

Beregningen af støttebehovet er illustreret i figur 13.

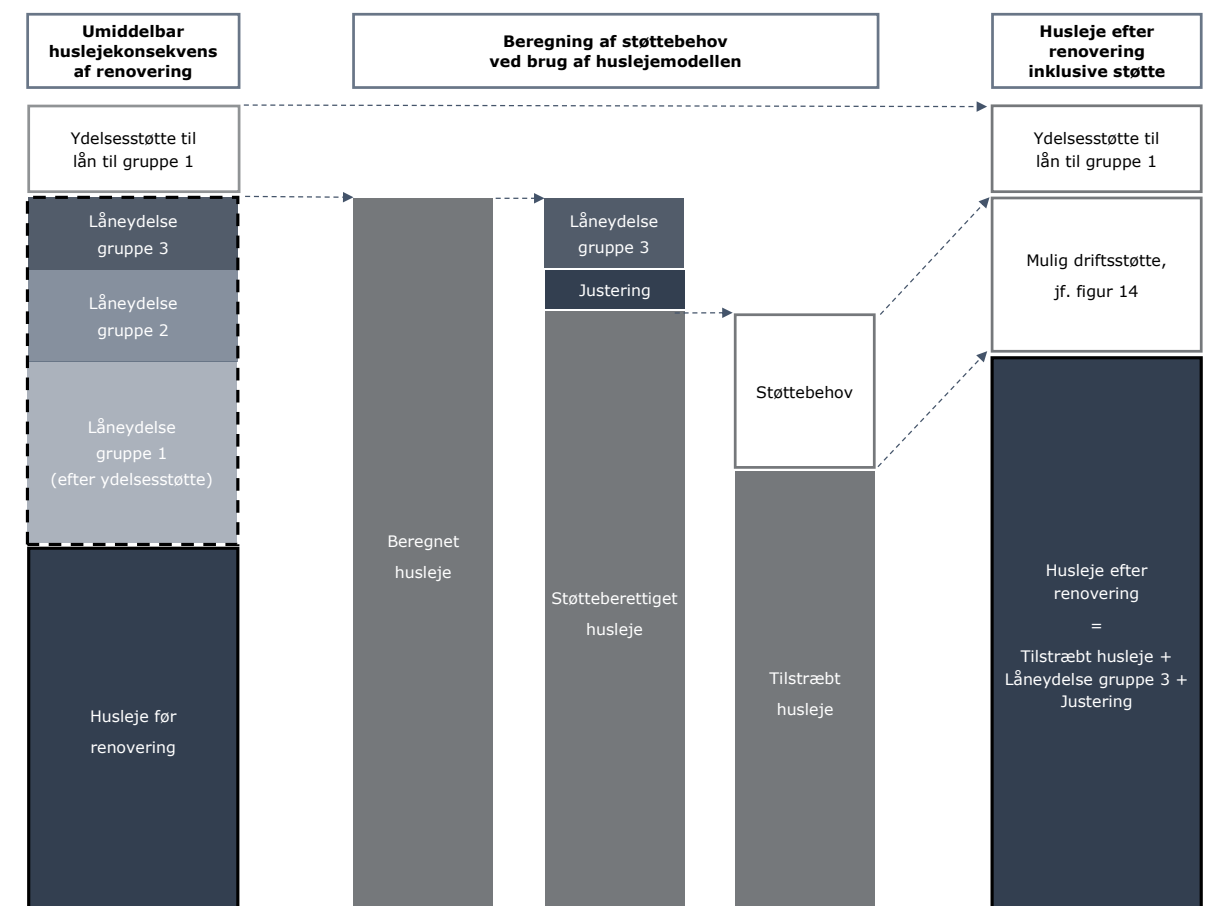
Den tilstræbte husleje findes ved hjælp af huslejemodellen og skal sikre, at afdelingens husleje efter en renovering svarer til andre sammenlignelige boligafdelinger.

Beregningen af den tilstræbte husleje tager udgangspunkt i den gennemsnitlige husleje for almene boliger i regionen fra samme opførelsesår. Det kaldes også årstalslejen.

Årstalslejen korrigeres for at finde den tilstræbte husleje for den konkrete afdeling. Følgende faktorer indgår i korrektionen:

1. **Afdelingens beboersammensætning.** Der tages udgangspunkt i Landsbyggefondens beboerindeks.
2. **Beliggenhedskommunens ejendomspriser i forhold til regionen.** Der tages udgangspunkt i Realkreditrådets kvartalsopgørelse af kvadratmeterpriser for salg af parcelhuse/rækkehuse og ejerlejligheder.
3. **Afdelingens bygningstype.** Der gives et fradrag for etageboliger og et tillæg for tæt/lav-byggeri.
4. **Afdelingens fysiske fremtoning vurderes på en skala fra 1 til 5.** Der tages udgangspunkt i byggemåde, arkitektur, miljø, ry og omdømme, geografisk placering, trafikforhold samt boligkvalitet
5. **Boligernes størrelse.** Der foretages en regulering, så små lejligheder medfører en opregulering og store lejligheder en nedregulering.

Figur 13. Beregning af afdelingens støttebehov og dermed mulige driftsstøtte

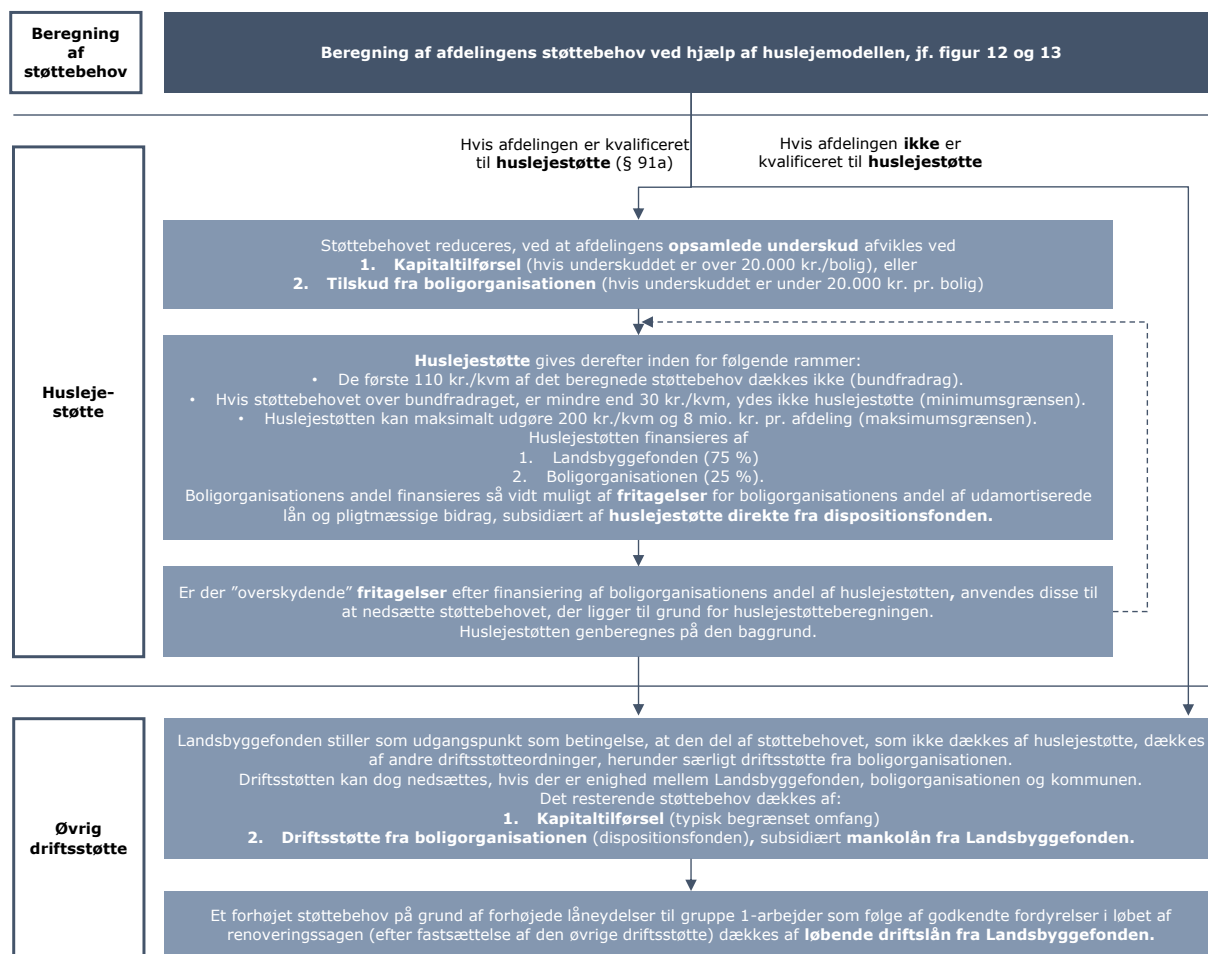


Støttebehovet og dermed den mulige driftsstøtte dækkes ikke af én driftsstøtteordning, men typisk af flere forskellige driftsstøtteordninger. Der er således i dag – og har gennem tiden været – flere forskellige driftsstøtteordninger, som varierer i forhold til tildelingskriterier, om de bevilges som tilskud eller lån, lånenes vilkår, hvordan tilskuddene eller lånene aftrappes eller udfases, og hvem der finansierer ordningerne.⁸ En række afdelinger får stadig udbetalt løbende støtte efter en række af de ældre ordninger.

Driftsstøtten til en afdeling sammensættes derfor af flere forskellige driftsstøtteordninger, som kombinerer driftsstøtte fra hovedsageligt Landsbyggefonden og boligorganisationen. I figur 15 er vist, hvordan driftsstøtten i dag sammensættes af fem forskellige ordninger. I figur 15 beskrives de fem driftsstøtteordninger, der typisk kan opnås støtte fra i dag, nærmere. En del afdelinger får dog som nævnt også fortsat driftsstøtte fra en række ældre ordninger. Driftsstøtten aftrappes i overensstemmelse med bestemmelserne for hver af de konkrete ordninger. Aftrapningen udgør typisk 5 eller 9 kr./kvm årligt. Som udgangspunkt aftrappes kun én ordning ad gangen.

⁸ Flere af ordningerne var oprindeligt finansieret af staten, mens de fleste ordninger, der i dag bevilges støtte efter, er finansieret af Landsbyggefonden. De statslige ordninger er under udfasning, og den statslige støtte aftrappes og tilbagebetales, hvis den er givet som lån.

Figur 14. Sammensætning af driftsstøtten.



Figur 15. Nuværende driftsstøtteordninger

| | |
|---|---|
| <p>Kapitaltilførsel</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelingen kan få en kapitaltilførsel, hvor provenuet anvendes på den mest effektive måde til at nedbringe afdelingens støttebehov. • Provenuet kan fx anvendes til at nedbringe et opsamlet underskud i afdelingen, nedbringe eksisterende lån, finansiere renoveringsarbejder eller blive placeret i et kapitaldepot (obligationsbeholdning), hvor afkast og nedsparing løbende tilgår afdelingens drift – typisk over 30 år svarende til løbetiden på lånene til renoveringen. • Kapitaltilførslen finansieres som lån og tilskud og typisk fra fire parter fordelt på fem femtedele: Landsbyggefonden (1/5 lån og 1/5 tilskud), boligorganisationen (1/5 tilskud), kommunen (1/5 lån) og realkreditinstitut (1/5 lån eller tilskud). |
| <p>Huslejestøtte</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelingen kan – hvis den er tilstrækkeligt udsat – få bevilget huslejestøtte, jf. Almenboliglovens § 91a. • Huslejestøtten er et løbende tilskud over en årrække fra Landsbyggefonden (75 %) og boligorganisationen (25 %). • Huslejestøtten aftrappes med 0 kr./kvm de første fire år og herefter med 9 kr./kvm i ti år, hvorefter den bortfalder helt. Typisk erstattes den derefter af en ny huslejestøtteordning. |
| <p>Fritagelser</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelingen kan blive fritaget for at betale boligorganisationens andel af de pligtmæssige bidrag og udamortiserede ydelser. • Hvis afdelingen i 1999 havde fritagelse for Landsbyggefondens andel af de pligtmæssige bidrag og udamortiserede ydelser, kan der opnås fortsat fritagelse også for disse indbetalinger. • Fritagelsen for betaling af pligtmæssige bidrag kan dog kun nedsættes til det beløb, som afdelingen betalte i 1982. • Afdelingen kan endvidere blive bevilget fortsat fritagelse for tilbagebetaling af tidligere midlertidige driftslån (ældre ordning – lov 268 af 9/6/1971) og trojkalån (ældre ordning – lov 111 af 31/3/1977), men kun hvis den allerede har disse fritagelser. • For alle fritagelserne gælder, at de ophører, når formålet med den konkrete fritagelser ophører/er opnået. |
| <p>Driftsstøtte fra boligorganisationen - subsidiært mankolån fra Landsbyggefonden</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Landsbyggefonden kan stille krav om, at boligorganisationen af sin dispositionsfond yder afdelingen et løbende tilskud, såkaldt driftsstøtte. • Hvis boligorganisationens dispositionsfond ikke kan bære at betale driftsstøtten, overtager Landsbyggefonden forpligtelsen og udbetaler støtten som særlige driftslån, såkaldte mankolån. • Driftsstøtte aftrappes med 0 kr./kvm de første fire år og herefter med 9 kr./kvm pr. år, indtil den er helt aftrappet, eller ydelserne på renoveringslånene ophører. |
| <p>Driftslån</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Afdelingen kan få bevilget et løbende driftslån fra Landsbyggefonden. • Driftslånet aftrappes, dvs. reduceres løbende. |

3 Støttesystemets understøttelse af den almene sektors formål

Formålet med kapitlet er at undersøge, om støttesystemet overordnet understøtter den almene sektors formål gennem de nuværende støttekategorier i renoveringsstøtteordningen og driftsstøtte fra driftsstøtteordningen.

Kapitlet består af to afsnit. I det første afsnit undersøges det, om renoveringsstøtteordningens støttekategorier og dermed de indsatser, der støttes, bidrager til, at afdelingerne kan opfylde almenboliglovens formål om at stille "passende boliger til rådighed for alle med behov herfor". I det andet afsnit undersøges det, om driftsstøtten bidrager til, at afdelingerne efter en renovering kan opfylde den anden del af almenboliglovens formålsparagraf om, at boligerne skal have en "rimelig husleje".

3.1 Støttekategorier og passende boliger

Det er relativt veldefineret, hvad Landsbyggefonden giver støtte til gennem de fastlagte støttekategorier beskrevet i kapitel 2. Disse dækker i overordnede træk skader og svigt i byggeriet, sundhedsskadelige forhold (opretning), tilpasning af boligudbuddet (tilgængelighed og ombygning) samt særlige forhold i udsatte afdelinger og afdelinger med udlejningsvanskeligheder (miljøarbejder, infrastruktur, nedrivning og klargøring til afhændelse). Med relativt faste rammer for, hvad der kan ydes støtte til, kan det være relevant at undersøge, hvorvidt støttekategorierne understøtter det overordnede formål i sektoren. Det omfatter, om støttekategorierne modsvarer det behov for støtte, som boligorganisationer og kommuner oplever, og om støttekategorierne er rettet mod behov, som ikke opleves som relevante eller nødvendige at opfylde.

Sektorens aktører har overordnet den opfattelse, at støttekategorierne og dermed de støttede renoveringer generelt understøtter afdelingerne i at leve op til det overordnede formål om at stille passende boliger til rådighed for personer med behov herfor. Aktørerne peger samtidig på nogle uhensigtsmæssige forhold ved støttekategorierne:

- **Mulighed for ombygning uden sammenlægning:** Både boligorganisationer og kommuner peger på, at støttekategorien *ombygning* fører til, at afdelingerne sammenlægger flere små boliger, som det ville være bedre at bevare på grund af behovet for billige boliger. Flere boligorganisationer peger på, at det kunne være mere relevant, hvis støtten i højere grad kunne gives til ombygninger af, hvad der opfattes som utidssvarende boliger, uden at boligerne lægges sammen. Derved vil huslejeforøgelsen blive mindre end ved en sammenlægning.
- **Mere målrettet anvendelse af midler til tilgængelighed:** Boligorganisationernes opfattelse af, hvor stort behovet for etablering af tilgængelighed er, varierer på tværs af regioner og efter, hvordan deres lokale boligmarked ser ud. I udkantsområder opfattes behovet som markant. Det er både i forhold til at opfylde et behov for passende boliger i forhold til den demografiske udvikling og for at kunne være konkurrencedygtige på et udfordret boligmarked. I Hovedstadsområdet opfattes etablering af tilgængelighed i nogle tilfælde som meget dyre løsninger, hvor udgifterne ikke står mål med de samfundsøkonomiske gevinster, herunder modsvarer det demografiske behov. På den baggrund foreslår nogle boligorganisationer, at midlerne kunne anvendes mere effektivt på anden vis, fx til etablering af tilgængelighed
 - i nybyggeri

- i de bygninger, hvor omkostningerne til tilgængelighed vil være relativt mindre
- i mindre omfang, så det matcher det demografiske behov.

Landsbyggefonden påpeger, at etablering af tilgængelighed dels har udgangspunkt i centralt besluttede handicap-indsatser, dels bidrager til at fastholde en stor og stabiliserende gruppe af ældre beboere.

- **Øget fokus på energiforbedringer:** Både boligorganisationer og kommuner giver udtryk for, at energiforbedringer i højere grad burde være støtteberettigede. Baggrunden er et ønske om at understøtte de nationale bestræbelser på at reducere klimabelastningerne. Derudover er der også en bekymring for, om der vil være behov for at energirenovere nyrenoverede afdelinger igen i de kommende år. Det vil kunne blive tilfældet, hvis kravene til bygningerne øges, eller at energistandarder bliver et mere væsentligt konkurrenceparameter på boligmarkedet.
- **Støtte til lydisolering:** Flere boligorganisationer peger på, at lydisolering mellem boliger burde være støtteberettiget for at sikre boliger, der efter en renovering lever op til, hvad der i henhold til dem betragtes som en tidssvarende bolig.
- **Øget fleksibilitet i forhold til lokale behov:** Støttekategorierne opleves som meget styrende for, hvordan boligudbuddet ændres i forbindelse med renoveringerne. Nogle boligorganisationer og kommuner peger på, at der kunne være behov for større fleksibilitet, hvor støtten fx kunne tilpasses det lokale behov. Desuden at der i den lange proces fra indledende drøftelser om en helhedsplan til udførelsen er mulighed for at tilpasse renoveringerne til ændrede behov. Omvendt er boligorganisationer og kommuner også bevidste om behovet for klare retningslinjer, og at støttekategorierne medvirker til at styre indsatsen mod samfundsmæssigt prioriterede indsatser, fx *tilgængelighed*. Derudover bidrager det til at afgrænse, hvilke behov Landsbyggefonden har mulighed for at opfylde, og hvilke der kan håndteres på anden vis.

Både boligorganisationer og kommuner er overordnet set tilfredse med støttekategorierne, men som det fremgår ovenfor, stilles der også spørgsmålstejn ved, om støttekategorierne i alle tilfælde matcher de behov, der er i dag.

Det kan for det første skyldes, at støttekategorierne dels udspringer af de historiske ordninger fra 1970'erne og frem, dels kun i begrænset omfang har været ændret i de seneste knap tyve år siden renoveringsstøtteordningens oprettelse i 2002. Der kan således være opstået en uoverensstemmelse mellem de oprindelige problemstillinger og intentioner med lovgivningen og de problemstillinger, som boligorganisationer og kommuner oplever i dag, fx i forhold til behovet for billige boliger og klimatiltag.

Det kan for det andet skyldes, at der kun er begrænset sammenhæng mellem almenboliglovens formålsparagraf, de relevante bestemmelser om renoveringsstøtteordningen og Landsbyggefondens regulativer, herunder i forhold til beskrivelsen af de målsætninger, der søges opnået. Der foreligger således ikke en overordnet systematisk og beskrevet forandringsteori, der skaber sammenhæng mellem formål, målsætninger og støttekategorier/indsatser. Det skal dog bemærkes, at Landsbyggefonden stiller krav om, at der foreligger en analyse, der svarer til en sådan forandringsteori, i den enkelte renoveringssag i form af den fysiske helhedsplan. Det skal desuden bemærkes, at den begrænsede sammenhæng mellem de forskellige elementer af reguleringen på området ikke betyder, at Landsbyggefonden ikke i praksis løbende indarbejder og administrerer efter gældende politiske prioriteringer.

Det kan for det tredje skyldes, at der ikke foregår en overordnet og systematisk opfølgning på effekterne af renoveringsstøtten. Det omfatter fx en opfølgning på sammenhængen mellem behovet for tilgængelige boliger og etableringen af tilgængelige boliger eller opfølgning på de samlede effekter af sammenlægning og opdeling af boliger inden for den enkelte kommune eller på landsplan. Det kan medføre, at boligorganisationer og kommuner har vanskeligt ved at vurdere behovet for de forskellige indsatser i en overordnet sammenhæng. Det skal dog bemærkes, at nogle kommuner gennemfører forskellige politikker, planer og analyser af udviklingen på

boligmarkedet, der anvendes aktivt i udformningen af de konkrete renoveringssager. Det skal desuden bemærkes, at Landsbyggefonden støtter blandt andet AlmenNet, som er erfarings- og læringsnetværk målrettet renoveringer, og forskellige evalueringer af støttede renoveringer.

1

Deloittes vurderinger:

- a) **Opdatering af støttekategorierne:** Det vil være hensigtsmæssigt, at støttekategorierne opdateres på baggrund af en vurdering af dels nutidige behov og politiske prioriteringer, dels en underbygget forandringsteori.
- b) **Sammenhæng mellem formål, lovgivningsmæssige rammer og regulativer:** Det vil være hensigtsmæssigt, at der er en klarere sammenhæng mellem almenboliglovens formålsparagraf, de lovgivningsmæssige rammer om Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning (§ 91 m.fl.) og Landsbyggefondens regulativer og støttekategorier. Det kan tage udgangspunkt i en egentlig forandringsteori for renoveringsstøtten. I forlængelse heraf kan det fx være relevant, at § 91 m.fl. snarere end detaljerede investeringsrammer omfatter de overordnede mål for renoveringsstøtten, fx svarende til temaoverskrifterne i delrapport I.
- c) **Opfølgning på effekterne:** Det vil være hensigtsmæssigt, at det på kommunalt og evt. på nationalt niveau bliver muligt i højere grad at følge op på effekterne af renoveringsstøtten. Det vil blandt andet kunne understøtte kommunerne i at kunne opstille overordnede rammer for udformningen af de konkrete renoveringsprojekter.
- d) **Rum for lokale prioriteringer:** Det vil være hensigtsmæssigt at klargøre, hvilket rum der er for lokale prioriteringer (jf. også afsnit 5.1 nedenfor). Det omfatter blandt andet, hvordan forskelle i lokale behov kan udmøntes i forskellig anvendelse af støttekategorierne, fx i forhold til tilgængelighed og ombygninger.

3.2 Driftsstøtteordningen og rimelig husleje

Når en afdeling gennemfører en renovering med støtte fra Landsbyggefonden, vil huslejen i afdelingen trods ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden næsten altid nå et niveau, der gør det muligt at få bevilget driftsstøtte fra Landsbyggefonden og boligorganisationen. Det er på den baggrund relevant at overveje, om driftsstøtten effektivt bidrager til at opnå formålene for den almene boligsektor om at stille boliger til rådighed til en rimelig husleje i forbindelse med støttede renoveringer.

Boligorganisationer og kommuner er generelt af den opfattelse, at driftsstøtteordningerne medvirker til at skabe rimelige huslejer. Driftsstøtten bidrager derudover ifølge boligorganisationerne til at sikre den beboerdemokratiske vedtagelse af renoveringerne ved at indfase de efterfølgende huslejestigninger. Landsbyggefonden påpeger samtidig, at driftsstøtten fungerer som en overgangshjælp, der sikrer tryghed i udfordrede afdelinger og sikrer stabile belåningsforhold. Aktørerne peger dog også på en række forhold, som der kan være opmærksomhed på:

- **Uklarhed om, hvordan driftsstøtten beregnes og udmøntes.** Alle boligorganisationer og kommuner giver udtryk for, at de ikke forstår, hvordan driftsstøtten fastsættes. De giver desuden udtryk for, at de ikke forstår, hvordan den fordeles på forskellige ordninger, herunder boligorganisationernes egen andel af driftsstøtten. Boligorganisationerne giver således udtryk for, at fastsættelsen af driftsstøtten tages til efterretning, herunder fastsættelsen af boligorganisationens egen andel af driftsstøtten.
- **Uklarhed om, hvad der bestemmer niveauet for driftsstøtten.** I områder, hvor der er pres på boligmarkedet, er det mere uklart for boligorganisationer og kommuner, hvad der bestemmer niveauet for driftsstøtten, da driftsstøtten medvirker til at fastholde huslejen under markedslejen.

- **For høj husleje efter driftsstøtte.** Enkelte kommuner peger på, at selvom afdelingen modtager driftsstøtte, er der ikke nødvendigvis sammenhæng mellem huslejen efter en renovering og den betalingsevne, som borgere med behov for en almen bolig har. Det kan have negative konsekvenser for de svageste lejere. Kommunerne er dog meget tilbageholdende med ikke at godkende støttede renoveringer på trods af dette forhold, men griber oftere ind, i forhold til hvilke gruppe 3-arbejder der godkendes.

Omfanget af driftsstøtte er et væsentligt element i boligafdelingers og boligorganisationers beslutninger om at gennemføre renoveringer, og som det fremgår af kapitel 4, har driftsstøtten samtidig væsentlig betydning for incitamenterne i støttesystemet. Derudover lægger driftsstøtten samtidig beslag på en betydelig del af både Landsbyggefondens og de enkelte boligorganisationers solidariske midler. Midlerne bliver fordelt på baggrund af huslejemodellen, som tager udgangspunkt i det gennemsnitlige huslejeniveau for sammenlignelige afdelinger. Der tages således i princippet ikke udgangspunkt i, hvad der er en markedsræssig eller socialt bæredygtig husleje. Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at det er afgørende, at systemet er så stringent og gennemsigtigt for aktørerne som muligt og også fremover fremstår robust og legitimt. Deloitte vurderer på den baggrund, at det er u hensigtsmæssigt, at der i dag fra boligorganisationernes og kommunernes synsvinkel er begrænset gennemsigthed i systemet.

Deloitte finder desuden, at der kunne være en stærkere sammenhæng mellem lovens formålsparagraf, de relevante bestemmelser i loven om driftsstøtte og Landsbyggefondens udmøntning af driftsstøtten. Det følger af lovens § 92, at driftsstøtte kan ydes til "almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse." Denne målsætning udspringer formentlig af de oprindelige driftsstøtteordninger fra 1970'erne, der havde fokus på de betydelige udlejningsvanskeligheder, der direkte truede en række boligafdelingers eksistens.⁹ Med den nuværende driftsstøtteordning og huslejemodel tages der imidlertid ikke alene udgangspunkt i økonomiske problemer i snæver forstand, men i at sikre, at afdelinger, fx efter en renovering, ikke får en husleje, som ligger væsentligt over andre sammenlignelige almene afdelinger. Baggrunden herfor er, at Landsbyggefonden med driftsstøtten har som målsætning at sikre, at afdelingen kan videreføres på "alment grundlag", dvs. med en husleje, der svarer til andre almene afdelinger, og at der ikke opstår udfordringer i afdelingen i form af en skæv beboersammensætning mv. Udmøntningen sikrer på den baggrund, at driftsstøtten bidrager til at opfylde lovens formålsparagraf om at stille passende boliger til rådighed til en "rimelig husleje". Det lægges i den forbindelse til grund, at det generelle huslejeniveau i den almene sektor udgør en sådan rimelig husleje. Det betyder imidlertid samtidig, at driftsstøtteordningen får en meget bred målgruppe af afdelinger.

⁹ Se afsnit 2.2 for en nærmere beskrivelse af driftsstøtteordningernes historik, herunder ændringerne i 1990, hvor den nuværende formulering af § 92 blev indført.

Deloitte's vurderinger:

- a) **Klare rammer om driftsstøtten:** Det vil være hensigtsmæssigt, at formålet med driftsstøtteordningerne præciseres i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativ, herunder om driftsstøtten skal sikre afdelingers videreførelse i snæver økonomisk forstand, bidrage til at forebygge sociale, økonomiske og driftsmæssige problemer eller sikre en "rimelig husleje". Det vil desuden være hensigtsmæssigt, at det enten i lovgivningen eller Landsbyggefondens regulativer gøres klart, hvad udgangspunktet for fastsættelse af driftsstøtten skal være. Endelig vil det være hensigtsmæssigt, at boligorganisationernes forpligtelser og handlemuligheder i forhold til deres andel af driftsstøtten gøres klare.
- b) **Klart grundlag for bevilling af driftsstøtte:** Det vil være hensigtsmæssigt, at der etableres et klarere og mere gennemsigtigt grundlag for bevillingen af driftsstøtte, så det er klart for aktørerne, hvordan og hvorfor driftsstøtten til den enkelte afdeling fastsættes og sammensættes, som den gør.
- c) **Forenkling af driftsstøtteordningerne:** Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan de forskellige driftsstøtteordninger og deres samspil kan forenkles og konsolideres. Det omfatter blandt andet, at det bliver gennemsigtigt, hvordan driftsstøtten sammensættes, samt hvordan ordningerne spiller sammen og aftrappes. Det omfatter desuden, at det bliver gennemsigtigt, hvordan driftsstøtteforpligtelsen fordeles mellem Landsbyggefonden og den enkelte boligorganisation.

4 Incitamenter og adfærd i støttesystemet

Formålet med kapitlet er at undersøge, om støttesystemet understøtter principperne om, at afdelingerne som udgangspunkt skal være selvfinansierende, og at støttesystemet skal understøtte afdelinger med behov for støtte.

I dette kapitel undersøges det, om støttesystemet indeholder uhensigtsmæssige incitamenter og understøtter en uhensigtsmæssig adfærd i forhold til at opretholde principperne om, at afdelingerne skal være selvfinansierende, mens støttesystemet skal hjælpe afdelinger med behov for støtte. Med udgangspunkt i incitamenter, der kan udledes af kortlægningen af støttesystemet i kapitel 2, undersøges tre hypoteser om adfærd, der vil kunne have betydning for renoveringsbehovet. Kapitlet indledes med et afsnit med overvejelser om, hvordan en uhensigtsmæssig adfærd overordnet kan tænkes at blive understøttet af incitamenter i støttesystemet. Dernæst opstilles på baggrund heraf tre hypoteser om en sådan uhensigtsmæssig adfærd med udgangspunkt i konkrete elementer i støttesystemet. Endelig testes de tre hypoteser på baggrund af kvantitative analyser og kvalitative interviews.

Incitamenter og adfærd

Den almene boligsektor er baseret på det såkaldte balanceløseprincip, hvor den enkelte afdeling løbende vedligeholder og forbedrer sine bygninger finansieret gennem den løbende husleje. Renoverings- og driftsstøtteordningerne er på den baggrund i væsentligt omfang rettet mod at støtte afdelinger, der i særlige tilfælde ikke kan håndtere et uforudsigeligt behov for vedligeholdelse (byggeskader), eller for forbedringer, der ligger ud over, hvad det kan forventes, en afdeling selv kan bære.¹⁰ Med andre ord er udgangspunktet, at en afdeling skal være selvfinansierende, men at den kan opnå støtte til at løse helt særlige udfordringer, som den ikke selv vil kunne håndtere.

Støtteordninger kan generelt medføre en risiko for såkaldt *free-riding*, hvor aktører forsøger at opnå støtte i et større omfang end tiltænkt. Tilsvarende kan forsikringsordninger medføre risiko for *moral hazard*, hvor aktører har incitament til at træffe mere risikable beslutninger, da den økonomiske risiko påtages af forsikringsselskabet.

Landsbyggefondens støtteordninger vil tilsvarende indeholde risiko for *free-riding* og *moral hazard*. Risikoen for *free-riding* opstår, hvis afdelingerne søger at få støtte til vedligeholdelse og forbedringer, som de selv kunne eller burde kunne finansiere. Hvis det er tilfældet, vil der ske en skævvridning, hvor dele af de almene boligafdelinger finansierer andre afdelingers uhensigtsmæssige adfærd. *Free-riding* vil umiddelbart øge behovet for støttede renoveringer til mere end nødvendigt og tiltænkt, mens det samlede renoveringsbehov ikke nødvendigvis øges.

På samme måde kan Landsbyggefondens støtteordninger, som kan sammenlignes med en forsikringsordning, medføre *moral hazard*-problemer, hvor nogle afdelinger tager mere risikable beslutninger, end de ellers ville. Det kan føre til, at både det samlede renoveringsbehov og behovet for støttede renoveringer bliver større, end det ville være ved en hensigtsmæssig adfærd. Det sker, hvis afdelinger ikke vedligeholder tilstrækkeligt, vælger unødigt risikable løsninger eller lader byggetekniske eller sundhedsmæssige problemer vokse til et niveau, som ikke ville opstå, hvis de

¹⁰ Driftsstøtteordningerne tager endvidere sigte på andre situationer, hvor en afdeling er kommet i driftsøkonomiske vanskeligheder.

blev håndteret i tide. En sådan adfærd vil særligt blive fremmet af, at Landsbyggefondens i stort set alle tilfælde vil hjælpe en afdeling, der er i så væsentlige problemer, at dens videreførelse vil være truet, jf. almenboliglovens § 92.

Problemstillinger med free-riding og moral hazard reduceres gennem gældende lovgivning, regulativer, kommunernes tilsyn med afdelingernes vedligeholdelsesstand og henlæggelser samt Landsbyggefondens gennemgang og vurdering af de enkelte ansøgninger i forhold til relevans og grundlag. Denne gennemgang inkluderer vurdering af afdelingernes konkrete adfærd og praksis i forhold til løbende vedligehold.

Hypoteser

Der er med udgangspunkt i kortlægningen af støttesystemet opstillet tre hypoteser for at undersøge omfanget af free-riding og moral hazard i støttesystemet. Med andre ord, i hvilken grad systemet medfører uhensigtsmæssig og opportunistisk adfærd, der kan føre til et øget behov for renoveringer.

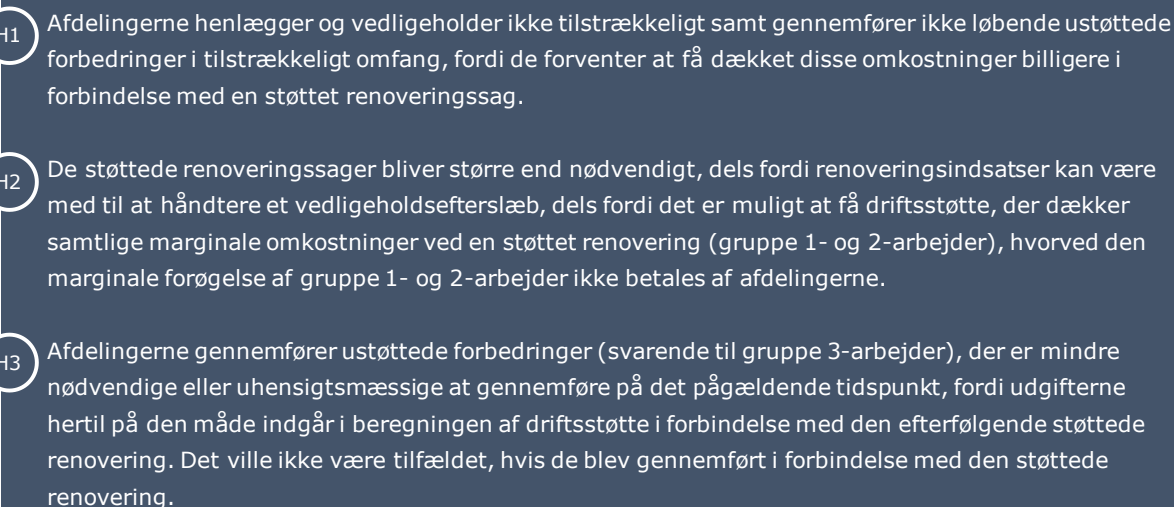
Den første hypotese tager udgangspunkt i, at afdelingerne i kraft af reglerne om fordelte arbejder og gruppe 2-arbejder kan få udført vedligeholdelse og ustøttede forbedringer med billig finansiering og driftsstøtte i forbindelse med en støttet renovering. Det kan føre til, at afdelingerne udskyder vedligeholdelse og forbedringer til en støttet renoveringssag.

Den anden hypotese tager udgangspunkt i, at støttesystemet er indrettet, så den marginale forøgelse af en støttet renoveringssag tilnærmelsesvis er omkostningsfri for afdelingerne. Det kan føre til, at afdelingerne søger at gøre renoveringerne større end nødvendigt. Det kan desuden understøttes af, at en forøgelse af omfanget af støttet ombygning og tilgængelighed kan bidrage til at håndtere en afdelings vedligeholdelseefterslæb.

Den tredje hypotese tager udgangspunkt i, at støttesystemet er indrettet, så udgifterne til ustøttede forbedringer regnes med i opgørelsen af støttebehovet, når de er udført før en renoveringssag. Det kan føre til, at afdelingerne gennemfører flere ustøttede forbedringer, end de egentlig ville kunne finansiere uden driftsstøtte.

De tre hypoteser fremgår af figur 14 og undersøges i det efterfølgende afsnit.

Figur 16. Hypoteser

- 
- H1 Afdelingerne henlægger og vedligeholder ikke tilstrækkeligt samt gennemfører ikke løbende ustøttede forbedringer i tilstrækkeligt omfang, fordi de forventer at få dækket disse omkostninger billigere i forbindelse med en støttet renoveringssag.
 - H2 De støttede renoveringssager bliver større end nødvendigt, dels fordi renoveringsindsatser kan være med til at håndtere et vedligeholdelseefterslæb, dels fordi det er muligt at få driftsstøtte, der dækker samtlige marginale omkostninger ved en støttet renovering (gruppe 1- og 2-arbejder), hvorved den marginale forøgelse af gruppe 1- og 2-arbejder ikke betales af afdelingerne.
 - H3 Afdelingerne gennemfører ustøttede forbedringer (svarende til gruppe 3-arbejder), der er mindre nødvendige eller uhensigtsmæssige at gennemføre på det pågældende tidspunkt, fordi udgifterne hertil på den måde indgår i beregningen af driftsstøtte i forbindelse med den efterfølgende støttede renovering. Det ville ikke være tilfældet, hvis de blev gennemført i forbindelse med den støttede renovering.

Test af hypoteser

H1

Afdelingerne henlægger og vedligeholder ikke tilstrækkeligt samt gennemfører ikke løbende udstøttede forbedringer i tilstrækkeligt omfang, fordi de kan få dækket disse omkostninger billigere i forbindelse med en støttet renoveringssag.

Gennem støttesystemet har afdelingerne mulighed for i kraft af fordelte arbejder og gruppe 2-arbejder at opnå finansiering med ydelsesstøtte¹¹ og driftsstøtte til indsatser, der ikke betragtes som støtteberettigede. De indsatser ville normalt blive finansieret af henlæggelser eller forbedringslån evt. med tilskud fra trækingsretten. Indretningen af støttesystemet kan således medføre, at afdelingerne løbende henlægger og vedligeholder mindre end nødvendigt. Det kan føre til utilstrækkeligt vedligehold af afdelingen, hvilket i sidste ende kan medføre større støttede renoveringer og øge det samlede renoveringsbehov. Landsbyggefonden har dog i sin sagsbehandling fokus på ikke at støtte vedligeholdelsesarbejder.

En sammenligning af afdelinger, der har fået en støttet renovering, med afdelinger, der ikke har fået støttede renoveringer, viser, at der er en negativ sammenhæng mellem en afdelings vedligeholdelsesudgifter¹² og sandsynligheden for, at afdelingen har haft en støttet renoveringssag.¹³ Det vil sige, at afdelinger, som har vedligeholdt relativt lidt, alt andet lige har en øget sandsynlighed for at have haft en støttet renoveringssag.

En sammenligning af afdelinger, der har fået gennemført støttede renoveringer, viser samtidig, at der er en negativ sammenhæng mellem en afdelings vedligeholdelsesudgifter og størrelsen på anskaffelsessummen af den støttede renovering (gruppe 1-arbejderne). Der er således indikationer på, at en reduktion af de gennemsnitlige årlige vedligeholdelsesudgifter forud for en støttet renoveringssag hænger sammen med en forøgelse af den støttede renoverings samlede afskaffelsessum. Det antyder, at et fald på 1 pct. i de gennemsnitlige årlige vedligeholdelsesudgifter forud for en støttet renovering alt andet lige fører til en stigning i anskaffelsessummen for gruppe 1-arbejderne på ca. 0,75 pct.¹⁴

Data indikerer således, at afdelingernes selvstændige økonomiske ansvar mindskes gennem det nuværende system, da afdelinger, som vedligeholder mindre, modtager mere støtte. Det skal dog bemærkes, at der ikke er mulighed for at tage højde for de fordelte arbejders andel af anskaffelsessummen. Landsbyggefonden kan således fastsætte de fordelte arbejder til at udgøre en større del af den støttede renovering i afdelinger med et vedligeholdelsesefterslæb, hvilket vil øge beboerbetalingen og reducere ydelsesstøtten til afdelingen. Men afdelingen vil fortsat have mulighed for at få dækket den forøgede beboerbetaling af driftsstøtte.

De kvantitative resultater understøttes af de gennemførte interviews. Boligorganisationer og kommuner påpeger her, at afdelinger, der får en renoveringsstøttesag, ofte er nedslidte og har et vedligeholdelsesefterslæb. Ovenstående kunne samlet set indikere, at der er et element af free-riding i systemet. Der er tillige indikationer på moral hazard-problemer, hvor afdelinger ikke håndterer udfordringer i tide eller påtager sig større risici, end de ellers ville gøre. Som eksempel blev i interviewene nævnt en afdeling, der har udskiftet vinduer uden at etablere ventilation. Den økonomiske risiko ved, at der efterfølgende kan opstå problemer med skimmelsvamp, vil i et sådant tilfælde ligge hos Landsbyggefonden og ikke afdelingen selv.

Boligorganisationerne peger på, at den lave vedligeholdelsesstand i afdelinger, der får støtte, ikke nødvendigvis er udtryk for bevidst opportunistisk adfærd. Den lave vedligeholdelsesstand kan således skyldes, at markedeslejen for afdelingen ikke giver mulighed for tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse. Afdelingerne er således ikke i stand til både at have en konkurrencedygtig

¹¹ Det skal bemærkes, at der med det nuværende renteniveau reelt ikke gives ydelsesstøtte til fordelte arbejder, da ydelsesstøtte hertil kun gives til den del af ydelsen, der ligger over 5,8 pct.

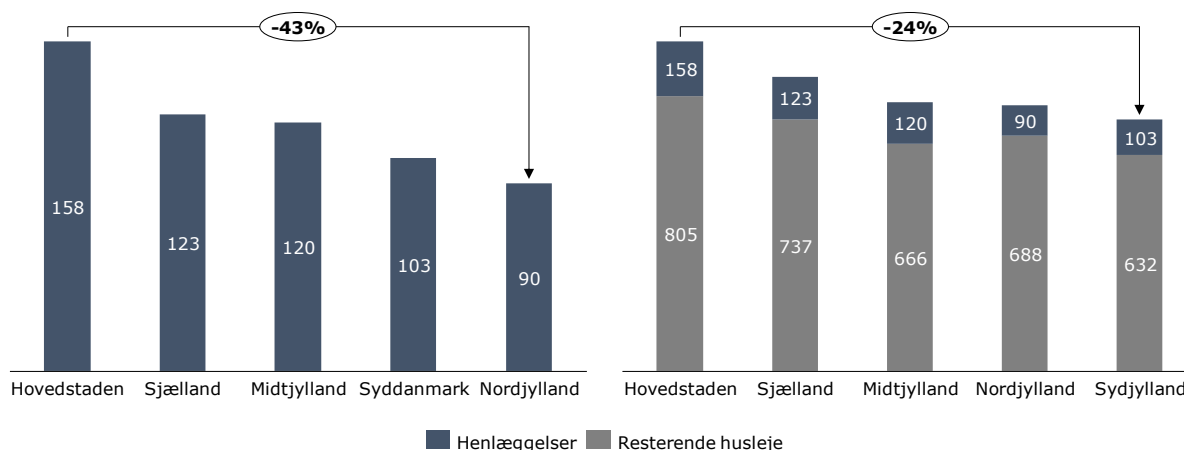
¹² Konto 115, 116 og 117.

¹³ Se bilag 5.

¹⁴ Se bilag 7.

husleje og samtidig opretholde den ønskede boligstandard. Det understøttes af figur 17, hvoraf det fremgår, at henlæggelsesniveauet varierer betydeligt på tværs af regioner. Regioner med den laveste markedsleje har de laveste henlæggelser og dermed som udgangspunkt også det laveste vedligeholdelsesniveau. Det kan desuden konstateres, at de støttede renoveringers omfang pr. kvm relativt set er større uden for Region Hovedstaden.¹⁵

Figur 17. Forskellen i det gennemsnitlige henlæggelsesniveau og huslejen på tværs af regioner (kr./kvm)



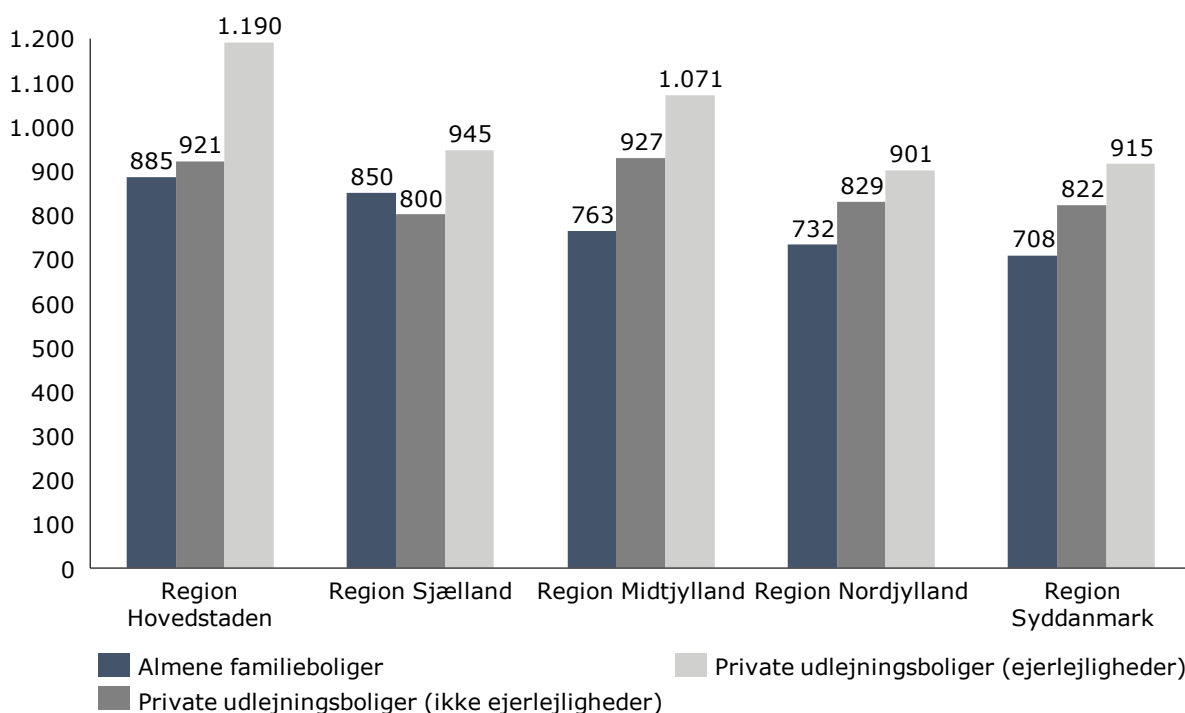
Note: De gennemsnitlige henlæggelser (til venstre) og huslejen (til højre) pr. kvm vidner om betydelige regionale forskelle. Baseret på paneldataregressioner er effekten fra regionerne desuden isoleret, og resultaterne heraf bekræfter ovenstående tendens og indikerer, at den isolerede effekt fra regionerne kan være større, se bilag 3 og bilag 6. **Kilde:** Landsbyggefondens stamdata og Regnstat.

Boligorganisationerne beskriver problemstillingen sådan, at det lave vedligeholdelsesniveau ofte skyldes udlejningsvanskeligheder, og at afdelingen for at imødegå dem har sænket huslejen. Følgerne heraf er, at afdelingen ikke henlægger nok til at vedligeholde bygningsmassen, hvilket kan føre til et vedligeholdelseefterslæb på længere sigt. Vedligeholdelseefterslæbbet gør afdelingen mindre attraktiv, hvilket kan skabe yderligere udlejningsvanskeligheder. For afdelinger, som har prøvet at løse deres problem på den måde, er det noget nær umuligt at bryde denne onde cirkel.

Det skal dog bemærkes, at huslejen i de almene boliger i regioner med den laveste markedsleje ligger lavere i forhold til private boliger end i regioner med en højere markedsleje, jf. figur 18. Det kunne indikere, at der er rum for lejeforhøjelser i de almene boliger i regioner med en lav markedsleje, medmindre der er en intern konkurrence mellem de almene boliger.

¹⁵ Se bilag 7.

Figur 18. 2019 husleje på tværs af regioner (kr. pr. kvm.)



Kilde: Boligstat.

Nogle boligorganisationer peger på, at der er en sådan intern konkurrence i den almene sektor, hvor den onde cirkel kan blive forstærket af støttede renoveringer. I områder, hvor der er risiko for udlejningsvanskeligheder, oplever flere boligorganisationer således, at driftsstøtten indirekte kan bidrage til også at prissætte andre afdelingers husleje. Der kan på den baggrund være en risiko for, at driftsstøtten til renoverede afdelinger skaber udlejningsvanskeligheder i eller behov for renoveringer af ikke-renoverede afdelinger/boliger, da forskellen i boligstandard er større end forskellen i husleje. Med andre ord kan driftsstøtten potentielt medvirke til, at boliger i renoverede afdelinger udbydes til en husleje, som ganske vist er højere end i ikke-renoverede afdelinger, men at forskellen ikke modsvarer den reelle værdi for potentielle lejere. De potentielle lejere vælger derfor i højere grad de renoverede boliger med den effekt, at ikke-renoverede boliger får udlejningsvanskeligheder eller behov for renovering.

Udover en lav markedsleje og afdelingens konkurrencesituation kan en anden årsag til det lave vedligeholdelsesniveau være kommunernes praksis for bevilling af garantier for lån til vedligeholdelsesarbejder. Flere boligorganisationer peger således på, at nogle kommuners praksis med ikke at bevilge garantier uden for støttede renoveringer kan medføre, at afdelingernes eneste mulighed for at håndtere et vedligeholdelsesefterslæb er gennem støttede renoveringer eller boligorganisationens dispositionsfond. Kommunerne peger omvendt på, at praksis skal fremme ansvarlighed i afdelingerne, så de håndterer nødvendigt vedligehold med henlæggelser og ikke med lån.

Overordnet kan det konkluderes, at data indikerer, at der i en række afdelinger ikke bliver henlagt tilstrækkeligt til at vedligeholde, og at støtte fra renoverings- og driftsstøtteordningerne bidrager til at håndtere disse afdelingers manglende vedligeholdelse.

Det kan desuden konkluderes, at en del af årsagen til det manglende vedligehold kan være afdelingernes konkurrencesituation. Konkurrencesituationen betyder, at den boligstandard, der ønskes opretholdt, og som i øvrigt tilstræbes i forbindelse med de støttede renoveringer, ikke kan opnås for markedslejen i visse dele af landet. Det kan i forlængelse heraf bemærkes, at forståelsen af begrebet passende boliger og den boligstandard, der generelt tilstræbes i de støttede renoveringer, ikke differentieres i forhold til områdets markedsleje.

Deloitte's vurdering:

- a) **Opdeling af støtte til støtteberettigede arbejder og vedligeholdelse:** Det vil være hensigtsmæssigt, hvis der i renoveringssagerne og finansieringen skelnes tydeligt og gennemsigtigt mellem støtteberettigede arbejder og støtte til at dække vedligeholdelse. Det kan fx ske ved, at vedligeholdelsesdelen af en støttet renoveringssag fremgår eksplicit, fx som det kendes fra Byggeskadefondens system.
- b) **Konsekvenser af almene boligers konkurrencesituation:** Det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en undersøgelse af konsekvenserne af almene boligers konkurrencesituation i forhold til henlæggelses- og vedligeholdelsesniveau. Det kan omfatte konsekvenserne for de berørte afdelinger, deres fremtidige støttebehov fra Landsbyggefonden og udbuddet af almene boliger.
- c) **Adgang til finansiering af nødvendigt vedligehold:** Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan afdelinger, der er på vej til at få væsentlige problemer, får adgang til finansiering til nødvendigt vedligehold, uden at det nødvendigvis omfatter en fysisk helhedsplan. Det kunne fx være gennem lånegarantier fra kommunen, boligorganisationen eller Landsbyggefonden.
- d) **Tiltag, der reducerer problemer med skimmelsvamp:** Det kan være hensigtsmæssigt at gennemføre tiltag, der sikrer, at afdelingerne i videst muligt omfang selv håndterer problemerne med skimmelsvamp. Det kunne fx ske ved, at boligorganisationen, kommunen eller staten kan stille krav om, at løbende vedligehold og forbedringer omfatter tiltag, der reducerer risikoen for skimmelsvamp, herunder etablering af ventilation.

H2

De støttede renoveringssager bliver større end nødvendigt, dels fordi renoveringsindsatser kan være med til at håndtere et vedligeholdsefterslæb, dels fordi det er muligt at få driftsstøtte, der dækker samtlige marginale omkostninger ved en støttet renovering (gruppe 1- og 2-arbejder), hvorved den marginale forøgelse af gruppe 1- og 2-arbejder ikke betales af afdelingerne.

Driftsstøtteordningen er indrettet sådan, at driftsstøtten i de første år efter renoveringen dækker alle de marginale udgifter ved gruppe 1- og gruppe 2-arbejderne. Det betyder, at en marginal forøgelse af omfanget af gruppe 1- og 2-arbejderne umiddelbart er omkostningsfrie for afdelingen.¹⁶ Det kan medføre, at renoveringerne bliver mere omfattende end nødvendigt.

Derudover støtter Landsbyggefonden forbedringer i form af ombygninger og tilgængelighed. Indgrebene i den forbindelse medfører ofte, at fx køkkener og badeværelser skal udskiftes. Da der ofte vil være tale om ældre udtjente badeværelser og køkkener, får afdelingerne dermed mulighed for at få støtte til arbejder, der ellers ville skulle finansieres som vedligehold med henlæggelser. Det kan medføre, at afdelinger, der ikke har henlagt tilstrækkeligt til vedligehold, får støtte til at håndtere dette vedligeholdesefterslæb. Det kan føre til et større omfang af ombygninger og tilgængelighed end nødvendigt.

I interviewene peger både boligorganisationer og kommuner generelt på, at systemet er indrettet, så man indledningsvist maksimerer størrelsen på den indsendte helhedsplan. Aktørerne er mindre enige om, i hvilken grad det medfører større renoveringer end nødvendigt. Nogle aktører mener, at det er totaløkonomisk fornuftigt at renovere mest muligt på én gang, mens andre aktører giver udtryk for, at det i nogle tilfælde medfører større renoveringer end nødvendigt.

¹⁶ Afhængig af driftsstøttens størrelse og aftrapningens profil vil den marginale forøgelse i det fleste tilfælde på et tidspunkt få en effekt på huslejen.

Det er imidlertid en udbredt oplevelse blandt boligorganisationerne, at tendensen til at gøre renoveringerne større end nødvendigt begrænses af, at Landsbyggefondens støttepraksis sætter en grænse for, hvor meget støtte man modtager. Det underbygges af Landsbyggefonden, som også påpeger, at ansøgningerne typisk bliver reduceret med 50 % i forbindelse med Landsbyggefondens sagsbehandling, og at der i hver renoveringssag fastsættes en maksimal ramme for gruppe 2-arbejder på typisk 50-100.000 kr. pr. bolig. Derudover vil aftrapningen af driftsstøtten¹⁷ også medføre, at den marginale forøgelse af en renoveringssag i de fleste tilfælde vil få konsekvenser for huslejen, men det sker ofte først efter mange år, og flere boligorganisationer nævner, at beboerne sjældent gøres opmærksom herpå i forbindelse med vedtagelsen af renoveringerne.

En sammenligning af afdelinger, der har modtaget støtte til ombygning eller tilgængelighed, viser, at der er en negativ sammenhæng mellem vedligehold og størrelsen på støtten.¹⁸ Udgifterne til tilgængelighed og ombygning er således større i afdelinger, der vedligeholder mindre, hvilket svarer til de overordnede indikationer i hypotese 1. Data indikerer således, at støtte til ombygning og tilgængelighed bidrager til at håndtere et vedligeholdelsefterslæb. Det understøttes af interviewene, hvor både kommuner og boligorganisationer er enige om, at afdelingerne ofte får håndteret et vedligeholdelsefterslæb i forbindelse med støtte til ombygninger og tilgængelighed.

Også her er aktørerne imidlertid mindre enige om, hvorvidt de gennemførte renoveringer altid er nødvendige, eller om nogle ombygninger og tilgængelighedsarbejder udføres mere af hensyn til renoveringssagens økonomi end af behovet. Det kunne fx dreje sig om, at ønsket om ombygninger og etablering af tilgængelighed er mere drevet af, at der ikke er henlagt tilstrækkeligt, end at der er et reelt behov for at ændre boligudbuddet. Flere aktører peger desuden på, at ombygninger i form af sammenlægninger reducerer udbuddet af mindre og billige boliger, men at sammenlægningerne gennemføres alligevel for at opnå støtte fra Landsbyggefonden. Det skal dog bemærkes, at det altid er et krav i en helhedsplan, at der skal redegøres for behovet for de påtænkte indsatser, hvilket vil reducere problemet.

Det kan konkluderes, at afdelingerne overordnet har incitament til at søge om støtte for så store beløb som muligt, og at ombygninger og tilgængelighedsarbejder bidrager til at håndtere et vedligeholdelsefterslæb. Det er vanskeligere at konkludere, i hvilket omfang disse incitament bidrager til, at renoveringerne bliver større end nødvendigt. Både boligorganisationer og kommuner peger dog på, at det i nogle sager er tilfældet.

Deloitte's vurdering:

4

- a) **Afdelingens udgifter følger størrelsen på sagen:** Det kan overvejes, om systemet skal ændres, så afdelingens egne udgifter i alle tilfælde stiger, når renoveringssagens størrelse forøges.
- b) **Ændring af driftsstøttens aftrapningsprofil:** Det kan overvejes, om driftsstøtteordningerne skal ændres, så den fremtidige driftsstøttes aftrapningsprofil skal ændres, fx til en mere flad profil. Det kan herunder overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at systemet er indrettet, så de nuværende beboere træffer beslutninger om fremtidig husleje, hvor den økonomiske konsekvens er meget begrænset på kort sigt, men herefter øges.
- c) **Særskilt finansiering af vedligeholdelsefterslæb:** Det vil være hensigtsmæssigt, at afdelingens forpligtelse i forhold til vedligehold fremgår tydeligt af støttesagen og finansieres særskilt, herunder som udgangspunkt af afdelingens henlæggelser, jf. også vurderingen under hypotese 1.

¹⁷ De første fire år er der ingen aftrapning af driftsstøtten, hvorefter den aftrappes med 9 kr. pr. kvm om året.

¹⁸ Se bilag 8.

Hypotese 3 – Afdelingerne gennemfører forbedringer frem for vedligeholdelse

H3

Afdelingerne gennemfører ustøttede forbedringer (svarende til gruppe 3-arbejder), der er mindre nødvendige eller uhensigtsmæssige at gennemføre på det pågældende tidspunkt, fordi udgifterne hertil på den måde indgår i beregningen af driftsstøtte i forbindelse med den efterfølgende støttede renovering.

Fastsættelse af driftsstøtte i forbindelse med en renoveringssag tager udgangspunkt i afdelingens husleje forud for renoveringen og anvendes til at reducere afdelingens udgifter til finansiering af gruppe 1- og 2-arbejderne efter renoveringen. Når driftsstøtten i den forbindelse udmåles, kan udgifterne til finansiering af gruppe 3-arbejder ikke indregnes i de forventede udgifter som følge af renoveringen. Hvis gruppe 3-arbejderne derimod udføres forud for den støttede renovering, vil udgifterne til finansiering heraf indgå i afdelingens husleje forud for renoveringen og dermed i udmålingen af driftsstøtte.

Der kan således være et incitament for afdelingerne til at gennemføre gruppe 3-arbejder, dvs. selvvalgte forbedringer, forud for en støttet renovering – også selvom de måske er mindre nødvendige. En sådan adfærd understøttes af, at marginalomkostningen i princippet er nul for afdelingen, da udgifterne til forbedringerne vil blive inkluderet i beregningen af driftsstøtte og derved blive dækket af driftsstøtten. Det kan samtidig formodes, at det er lettere at få beboerdemokratisk tilslutning til huslejestigninger til finansiering af forbedringer som fx altaner end til øgede henlæggelser og vedligehold. Det kan medføre, at udgifterne til driftsstøtte bliver højere end nødvendigt. Det skal dog bemærkes, at huslejemodellen i et vist omfang tager højde for afdelingens boligkvalitet, når driftsstøttebehovet beregnes.

En analyse af afdelingernes adfærd viser, at afdelinger, der får en støttet renovering, bruger 15 pct. mere på forbedringer i årene op til den støttede renovering, end afdelinger, som ikke får gennemført en støttet renovering¹⁹. Data indikerer således, at afdelingerne reagerer på incitamentet og øger forbedringerne op til en støttesag.

Interviewene viser, at der blandt boligorganisationerne er kendskab til den finansielle fordel ved at gennemføre forbedringer inden en støttet renoveringssag. Der er dog forskellige vurderinger af, i hvilket omfang adfærden faktisk finder sted, blandt andet fordi afdelingerne ofte vælger at samle renoveringsarbejderne i forbindelse med den støttede renovering, og fordi afdelingerne som udgangspunkt ikke har kendskab til incitamentet.

Det kan konkluderes, at afdelingerne har et væsentligt incitament til at gennemføre forbedringer inden en støttet renovering, uanset om det er totaløkonomisk hensigtsmæssigt. Data indikerer, at det også er tilfældet, at der gennemføres flere forbedringer i afdelinger, der får støtte til renoveringer, mens aktørerne i interviewene har en mere blandet vurdering af, i hvilket omfang det finder sted.

5

Deloitte's vurdering:

- a) **Vedligehold frem for forbedringer:** Det vil være hensigtsmæssigt, at afdelingerne ikke har mulighed for at vælge forbedringer frem for vedligehold, hvis vedligeholdet ikke er tilstrækkeligt. Det kunne fx sikres ved, at afdelingerne ikke har mulighed for at nedprioritere vedligeholdelse, jf. afsnit 5.2 nedenfor.
- b) **Støtteberettiget husleje inkluderer ikke tidligere forbedringer:** Det vil være hensigtsmæssigt, at forbedringer gennemført inden en støttet renovering reducerer udmålingen af driftsstøtte i forbindelse med den støttede renovering. Det kan fx sikres ved, at udgifter til forbedringer, der er gennemført inden en støttet renovering, ikke tælles med i fastsættelse af driftsstøtten.

¹⁹ Se bilag 4.

5 Støttesystemets effektivitet

Formålet med kapitlet er at vurdere om støttesystemet fungerer effektivt i forhold til at understøtte lovgivningens formål og principper.

I de foregående to kapitler er det undersøgt, hvordan støttesystemet og reguleringen på området understøtter formålene i almenboligloven, herunder formålsparagraffen samt de to principper om afdelingernes selvfinansiering og Landsbyggefondens solidariske rolle. I dette kapitel vurderes det, hvor effektivt systemet fungerer i forhold til disse formål. Der er taget udgangspunkt i de tre centrale temaer:

1. Hvor effektivt understøtter støttesystemet formålet i lovgivningen?
2. Hvor effektivt understøtter støttesystemet den grundlæggende præmis om, at afdelingerne som udgangspunkt skal være selvstændige økonomiske enheder (balancelejeprincippet)?
3. Hvor effektivt understøtter systemet allokeringen af støttemidler (solidaritetsprincippet)?

Disse tre temaer behandles i tre afsnit nedenfor.

5.1 Effektivitet i forhold til lovgivningens formål

Formålsparagraffen omfatter to væsentlige elementer, nemlig at der skal stilles "passende boliger til rådighed for alle med behov herfor", og at det skal ske "til en rimelig husleje".

Som det fremgår af kapitel 3, er der ikke en stringent sammenhæng i udmøntningen af lovens formålsparagraf i støttesystemet, og en renoveringssag er kendetegnet ved flere forskellige aktører, hvis ønsker og krav skal indarbejdes i sagen. Disse forhold kan medføre, at støttesystemets effektivitet reduceres.

Overordnet er en renoveringssag således karakteriseret ved at skulle håndtere tre forskellige niveaurs tilgange til at opfylde formålet i lovgivningen:

1. centralt fastsatte udmøntninger af formålet i lovgivningen og boligaftaler
2. decentralt fastsatte målsætninger i den kommunale boligpolitik
3. lokalt fastsatte målsætninger i den enkelte boligorganisation og boligafdeling.

Systemet og den enkelte renoveringssag bærer således præg af det forhandlingsrum, som disse forskellige niveauer skal mødes i. Nedenfor analyseres disse tre niveaurs roller med henblik på at vurdere forhold, der kan forbedres for at gøre støttesystemet og samspillet mellem dem mere effektivt.

Centralt niveau

Den centrale udmøntning af lovgivningens formål sker gennem den øvrige lovgivning, boligaftalerne og Landsbyggefondens regulativer og praksis.

I forhold til formålet om *passende boliger* bærer styringen i væsentligt omfang præg af styring af input. Det centrale i lovgivningen og boligaftalerne er således fastsættelsen af Landsbyggefondens investeringsramme. Derudover omfatter lovgivningen og boligaftalerne en delvis opdeling af investeringsrammen på indsatsområder. Boligaftalerne har også i varierende form og omfang politiske retningsangivelser eller målsætninger. Den centrale styring fra lovgiver er således på et meget overordnet niveau og med begrænsede målsætninger for effekten af investeringerne.

I forhold til formålet om *rimelige huslejer* bærer styringen præg af, at der ikke er fastsat en økonomisk ramme for omfanget af driftsstøtten, eller hvordan den konkret skal udmøntes. Det kan desuden bemærkes, at Landbyggefondens udmøntning af driftsstøtten med udgangspunkt i sammenlignelige afdelingers husleje ikke umiddelbart tager udgangspunkt i lovgivningens formål om rimelige huslejer. Udmøntningen tager heller ikke udgangspunkt i lovgivningens formulering om, at driftsstøtten kan bevilges til afdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse.

Den centrale styring af Landsbyggefondens er således relativt begrænset. Det skal dog ses i lyset af, at Landsbyggefondens er en selvejende institution, og at boligpolitik generelt i lovgivningen anses for at være et kommunalt anliggende.

Decentralt niveau

Det forudsættes i lovgivningen og Landsbyggefondens praksis, at kommunerne er en central aktør i styringen af boligpolitikken, herunder i udformningen af de støttede renoveringssager. Det er således kommunerne, der konkret skal vurdere, hvilket boligudbud der er behov for, og hvilke tiltag der på baggrund heraf kan gennemføres i den enkelte støttede renovering, fx i forhold til etablering af tilgængelige boliger, ombygninger mv.

Der er forskel på, hvilken rolle kommunerne spiller i renoveringssagerne. Nogle kommuner arbejder systematisk med udvikling af boligpolitik og rammer for renoveringssagerne og indgår løbende i udviklingen af den enkelte renoveringssag. Andre kommuner foretager i højere grad alene et legalitetstjek i forbindelse med kommunalbestyrelsens godkendelse af de støttede renoveringer.

Forskellen mellem kommunerne er formentlig udtryk for forskellig prioritering af området, blandt andet som følge af forskellige behov. Men det skal formentlig også ses i lyset af, at området og reguleringen har en meget høj kompleksitet, som forudsætter en betydelig specialisering og specialkompetencer. Områdets og reguleringens kompleksitet kan således medvirke til, at kommunerne ikke i det omfang, som lovgivningen forudsætter, kan udfylde deres rolle.

Lokalt niveau

Boligorganisationerne har ansvaret for udviklingen af renoveringssagerne i dialog med boligafdelingerne. Boligorganisationerne og boligafdelingerne tager i praksis udgangspunkt i lovgivningens formål, idet de typisk har som målsætning at have gode tidssvarende og passende boliger til rådighed, der modsvarer den lokale efterspørgsel. For boligorganisationerne er fokus på både den kortsigtede og den mere langsigtede udvikling af de enkelte boligafdelinger med udgangspunkt i både nuværende og kommende beboeres ønsker. For boligafdelingerne er det afgørende at imødekomme konkrete ønsker fra de nuværende beboere, herunder krav til udviklingen i huslejen.

Udviklingen af renoveringssagerne resulterer ofte i lange forløb over flere år med dialog med Landsbyggefondens og boligafdelingerne, inden en renovering kan igangsættes. Forløbet op til en støttet renovering er en proces, hvor Landsbyggefondens tolkning af lovgivningens formålsparagraf og centralt fastsatte målsætninger skal mødes med lokale tolkninger af samme formål samt lokale målsætninger og ønsker.

Boligorganisationerne opfatter disse forløb som saglige og langt henad vejen bidragende til en effektiv anvendelse af investeringerne, men også som langstrakte, delvist ineffektive i sig selv og med risiko for, at de besluttede renoveringer bliver forældede, inden de gennemføres. Det gælder blandt andet for støttekategorierne, hvor de politisk prioriterede emner kan virke mindre relevante, når renoveringen gennemføres, end ved projektets begyndelse. Flere boligorganisationer peger dog på, at forløbene i sig selv er vigtige for at opnå en beboerdemokratisk forankring og tilslutning til renoveringerne. Det kan således ifølge boligorganisationerne tage tid at få beboerdemokratisk opbakning til tiltag, der er påkrævede for på længere sigt at kunne levere passende boliger til kommende beboere, men som ikke umiddelbart finder opbakning blandt de nuværende beboere.

Boligorganisationerne peger samtidig på, at de ikke har indflydelse på eller forstår det huslejeniveau, der er fastsat af Landsbyggefonden i forbindelse med renoveringerne. Boligorganisationerne finder dog ikke de fastsatte huslejer forkerte eller urimelige.

Det kan overordnet konkluderes, at de aktører, der har størst indflydelse på udmøntningen af lovens formålsparagraf i renoveringsstøttesagerne, er Landsbyggefonden, boligorganisationerne og boligafdelingerne. Deloitte vurderer, at det grundlæggende er hensigtsmæssigt og medfører en høj grad af agilitet og fleksibilitet i systemet, hvor centralt fastsatte målsætninger tilpasses lokale ønsker og målsætninger, herunder de enkelte boligafdelingers. Men det er samtidig afgørende elementer i systemet, at der sker en overordnet prioritering fra lovgivers side, og at særligt kommunerne spiller en afgørende rolle med at sikre, at den enkelte renoveringssag understøtter det nødvendige lokale boligudbud. Det er Deloitte's vurdering, at disse to elementer kan styrkes.

Deloitte's vurdering:

6

- a) **Tydligere udmøntning af lovgivningens formålsparagraf:** Det kan overvejes, om der fra centralt politisk hold skal ske en tydeligere udmøntning af lovgivningens formålsparagraf i den øvrige del af lovgivningen og regulering på området. En sådan udmøntning bør ikke være detailregulerende, men sætte en klarere ramme for dialogen mellem Landsbyggefonden, boligorganisationerne og kommunerne. Det kan fx ske ved, at den overordnede inputstyring i form af investeringsrammen suppleres med overordnede målsætninger, fx svarende til titlerne på de fem temaer i delrapport I. Tilsvarende kan det være relevant at fastsætte klarere rammer for udmøntning af driftsstøtten.
- b) **Redskaber til at understøtte kommunernes rolle:** Det kan overvejes, om der kan etableres redskaber, der kan understøtte kommunerne i at udfylde deres rolle som ansvarlige for den decentrale boligpolitik. Det kan omfatte systemer, der gør det muligt at tilrettelægge og følge op på renoveringernes konsekvenser for den lokale boligpolitik. Det kan endvidere omfatte forenklinger af systemet, der reducerer behovet for specialkompetencer, og som samtidig kan gøre systemet mere gennemskueligt for beboerdemokratiet.

5.2 Effektivitet i forhold til afdelingernes økonomiske selvstændighed

Det er i lovgivningen forudsat, at afdelingerne er økonomisk selvstændige enheder, hvor der er en tæt sammenhæng mellem husleje og boligforbrug. Overordnet betyder det, at der skal være tæt sammenhæng mellem ansvar for vedligeholdelsen og forbedringen af afdelingerne samt de økonomiske konsekvenser heraf i form af huslejeniveau.

Støttesystemet kan potentielt hæmme effektiviteten i denne økonomiske ansvarliggørelse af den enkelte afdeling ved at indeholde incitamenter til at free-ride. Det forhold er behandlet i kapitel 4, herunder tiltag der kan reducere disse incitamenter i støttesystemet. Det må dog forventes, at der altid vil være et element af mulighed for free-riding i et støttesystem. Det gælder særligt, fordi støttesystemet i praksis altid vil sikre, at en afdeling ikke går ned, herunder som følge af et opbygget vedligeholdelsesefterslæb. Det er derfor væsentligt at undersøge, om det *uden for* støttesystemet er muligt at sikre, at afdelingerne henlægger og vedligeholder tilstrækkeligt. Med andre ord er det relevant generelt at sikre, at afdelingerne henlægger og vedligeholder som tiltænkt.

Data indikerer, som det fremgår af kapitel 4, at afdelingerne ikke henlægger og vedligeholder tilstrækkeligt. Der kan peges på tre forhold uden for støttesystemet, der kan være årsager hertil:

Markedssituationen og intern konkurrence

Boligorganisationerne giver udtryk for, at det i store dele af landet ikke er muligt at hæve henlæggelserne til et niveau, der modsvarer afdelingernes vedligeholdelsesbehov, da markedslejen ikke muliggør dette. Med andre ord peger boligorganisationerne på, at dele af den almene sektor ikke kan udleje boligerne til den reelle udgift, der er forbundet ved at drive boligerne. Henlæggelserne afspejler således ikke vedligeholdelsesbehovet, men er udtryk for differencen mellem de øvrige driftsudgifter og markedslejen. Som det fremgår af kapitel 4, kan den problemstilling blive forstærket af støttede renoveringer og den interne konkurrence mellem de almene boliger. Det skyldes, at renoveringerne øger boligstandarden, samtidig med at huslejen ikke øges med et beløb, der reelt svarer til den forøgede boligkvalitet.

Boligorganisationernes implementering af reglerne om henlæggelser

Det er som udgangspunkt afdelingerne selv, der i forbindelse med vedtagelse af driftsbudgettet fastsætter henlæggelses- og vedligeholdelsesniveauet i afdelingen. Nogle boligorganisationer giver i den forbindelse udtryk for, at det kan være vanskeligt at overbevise afdelingsbestyrelserne om det nødvendige i at øge henlæggelserne. Det kan blandt andet skyldes, at afdelingerne har fokus på effektiviseringsdagsordenen og lavere huslejer, og fordi de kan have opfattelsen af, at tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse kan medføre, at de får mindre i støtte fra Landsbyggefonden.

Der er samtidig en række praktiske forhold ved boligorganisationernes implementering af reglerne om henlæggelser, der kan medføre et vedligeholdelsefeterslæb. Det omfatter særligt utilstrækkelige henlæggelser til fornyelse af badeværelser, køkkener og klimaskærm. I nogle afdelinger henlægges der desuden ikke tilstrækkeligt fra begyndelsen i nybyggede afdelinger. Det betyder, at vedligehold med tiden skal lånefinansieres. Tidligere lånefinansiering til vedligeholdelse vil i praksis medføre, at der i en periode skal betales for både tidligere og fremtidige udgifter til vedligeholdelse. Det skyldes, at der både skal afdrages på lånefinansieringen til den tidligere vedligeholdelse og henlægges til den fremtidige vedligeholdelse. Det kan være økonomisk og beboerdemokratisk meget vanskeligt at gennemføre.

Der kan dog ses en tendens til, at henlæggelserne i disse år er stigende,²⁰ og der må forventes fortsat stigende henlæggelser, som følge af stramningen af reglerne for henlæggelser, som løbende træder i kraft i disse år.

Det kommunale tilsyn

Det er kommunernes opgave at føre tilsyn med, om afdelingerne henlægger og vedligeholder tilstrækkeligt. Kommunerne er opmærksomme herpå, men giver udtryk for, at det er vanskeligt at føre et reelt tilsyn med vedligeholdelsesstanden og henlæggelserne i de almene boligafdelinger. Et effektivt tilsyn vil forudsætte, at kommunerne kan sammenholde hver enkelt afdelings konkrete vedligeholdelsesstand med dens vedligeholdelses- og fornyelsesplan samt henlæggelserne i afdelingen. Det er i dag ikke praktisk muligt. I delrapport II undersøges mulighederne for at digitalisere disse planer.

Det kan overordnet konkluderes, at tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse er afgørende for et velfungerende støttesystem, da problemer med free-riding dermed vil blive reduceret. Der er imidlertid dele af landet, hvor afdelingerne reelt ikke skaber balance mellem boligforbrug og husleje. Det kan være en udfordring for støttesystemet, afhængigt af hvordan man ønsker at prioritere ressourcerne i systemet. Problemstillingen kan blive øget af:

- at beboerdemokratiet har begrænset incitament til at sikre tilstrækkelige henlæggelser og vedligehold
- boligorganisationernes implementering af reglerne på området
- at kommunerne har utilstrækkelige redskaber til at føre et effektivt tilsyn med afdelingernes vedligeholdelse og henlæggelser.

²⁰ Se bilag 3

Deloitte's vurdering:

- a) **Håndtering af afdelingers udsatte markedsposition:** Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge omfanget af afdelinger, der er udfordret af markedssituationen, og konsekvenserne for deres henlæggelser og vedligehold. Hvis det konstateres, at der er et problem, kan det overvejes, om de i højere grad skal modtage driftsstøtte, uden at der blive gennemført omfattende renoveringer, eller om der skal være en større grad af differentiering i boligstandarden på tværs af landet.
- b) **Nybyggeri betinges af henlæggelsesniveauet:** Det kan overvejes, om der skal ske en sammenkædning af mulighederne for nybyggeri af almene boliger og henlæggelsesniveauet i de eksisterende afdelinger i boligorganisationen eller kommunen. Det vil mindske sandsynligheden for, at der bygges til udlejningsvanskeligheder samt øge incitamentet til at etablere tilstrækkelige henlæggelser.
- c) **Boligorganisationen bestemmer henlæggelsesniveauet:** Det kan overvejes, om beslutningskompetencen for henlæggelsesniveauet skal flyttes fra afdelingen til boligorganisationen i tråd med de senere års styrkelse af boligorganisationens ansvar for en forsvarlig drift i afdelingerne.
- d) **Styrke kendskabet til reglerne om henlæggelser:** Det vil være hensigtsmæssigt at styrke boligorganisationernes viden om det konkrete regelsæt for henlæggelser. Det kan hjælpe med at begrænse lånefinansieret vedligeholdelse.
- e) **Strategisk planlægning:** Det vil være hensigtsmæssigt at etablere bedre redskaber og rammer for en strategisk planlægning mellem kommuner og boligorganisationer, der sikrer tilpasning af boligudbuddet i overensstemmelse med det lokale boligmarked. Det kan samtidig bidrage til, at der ikke opstår usund intern konkurrence i den almene boligsektor, der driver henlæggelser og vedligeholdelse ned.
- f) **Styrkelse af kommunernes tilsynsmuligheder:** Det vil være hensigtsmæssigt at etablere bedre redskaber og rammer til at understøtte kommunernes tilsynsmuligheder, evt. gennem digitalisering af vedligeholdelses- og fornyelsesplanerne, jf. delrapport II, samt evt. samle tilsynet på tværs af kommuner.

5.3 Effektivitet i allokeringen af støttemidler

Systemet er generelt anerkendt af boligorganisationer og kommuner for at være sagligt, retfærdigt og med en vis fleksibilitet. Alle aktører giver dog stort set samstemmende udtryk for, at støttesystemet er yderst komplekst, og at opnåelsen af et tilsagn om renoveringsstøtte ofte tager mange år. Det skyldes blandt andet mange involverede aktører, kompleksiteten i systemet samt ventelisten i Landsbyggefonden.²¹ Der er således enighed om, at der er væsentlige transaktionsomkostninger i systemet, men at dette samtidig skal ses i lyset af, at systemet også allokere betydelige midler.

Det kan dog overvejes, om kompleksiteten og transaktionsomkostningerne kan reduceres, og om de medfører en skævvridning af allokeringen af støttemidler. Nedenfor gennemgås overvejelser om disse to forhold.

²¹ Ventelisten i Landsbyggefonden udgøres hovedsageligt af sager, som er besigtiget og prækvalificeret af Landsbyggefonden, men hvor igangsætning af renoveringssagen afventer endelige tilpasninger og vedtagelse i afdelingerne samt endeligt tilsagn, når Landsbyggefondens investeringsramme giver mulighed herfor.

Kompleksitet

Der er i kapitel 3 og 4 peget på en række områder, hvor kompleksiteten i systemet og dermed transaktionsomkostningerne kan reduceres. Nedenfor gennemgås yderligere tre konkrete og centrale områder, som det kan overvejes også at forenkle.

- **Fordelte arbejder:**²² Fordelte arbejder omfatter ikke-støtteberettigede arbejder, der medtages i gruppe 1 som støtteberettigede arbejder. For at opnå en større stringens i systemet kan det overvejes at fjerne de fordelte arbejder som en del af gruppe 1. Det kan således gøre det mere entydigt, at ikke-støtteberettigede arbejder skal finansieres uden for Landsbyggefondens investeringsramme, og at de ikke skal finansieres af de støttede lån. Hvis kategorien fjernes, er det nødvendigt, at den ikke-støtteberettigede vedligeholdelse og de ikke-støttede forbedringer indgår i andre grupper af arbejder, og det kan herunder overvejes, om de skal deles op. Det er endvidere nødvendigt at tage stilling til, hvordan de skal finansieres, og i hvilket omfang udgifterne til finansieringen skal kunne dækkes af driftsstøtte.
- **Den differentierede beboerbetaling:**²³ Hvis kategorien *fordelte arbejder* udgår af gruppe 1-arbejderne, kan det overvejes, om reglerne for beboerbetalingen skal ændres, herunder at den som minimum skal udgøre 3,4 pct. Hittil er de fordelte arbejder anvendt til at hæve den gennemsnitlige beboerbetaling til over 3,4 pct. Det kan derfor overvejes, om minimumssatsen skal ændres eller fjernes, og om der skal være én samlet sats for beboerbetalingen for de forskellige støttekategorier. Det vil formentlig medføre en højere beboerbetaling for tilgængelighed og ombygninger, hvilket vil kunne reducere incitamentet til at gennemføre disse tiltag.
- **Gruppe 1, 2 og 3:**²⁴ Hvis kategorien *fordelte arbejder* udgår, skal det overvejes, hvordan det, der var fordelte arbejder, skal indgå i gruppe 1, 2 og 3, eller om der skal etableres en ny opdeling. Det kan i den forbindelse også overvejes, om rammerne for gruppe 2 skal klargøres, da der er en vis usikkerhed blandt aktørerne om, hvad der kendetegner gruppe 2-arbejder.

Skævvridning af allokering

Boligorganisationerne giver desuden udtryk for, at systemet forudsætter, at man har betydelig erfaring med og kan begå sig i systemet, mens det er vanskeligt at gennemskue for uerfarne ansatte, organisationer, beboerdemokrater og rådgivere.

Flere mindre organisationer giver således udtryk for, at det er altafgørende at have de rette rådgivere tilknyttet for at kunne begå sig i systemet. De mindre boligorganisationer har dog mulighed for få vejledning fra Landsbyggefonden gennem processen med at søge om og gennemføre en støttet renoveringssag. Det bemærkes desuden, at aktørerne næsten samstemmende giver udtryk for, at beboerdemokratiet ikke har mulighed for at forstå systemet, men alene systemets output, fx det fastsatte huslejeniveau i en renoveringssag.

Der kan på den baggrund potentielt opstå en skævvridning i, hvilke afdelinger der modtager støtte. Det vil være tilfældet, hvis kompleksiteten i systemet afholder eller begrænser mindre selvadministrerende boligorganisationer i at søge om renoveringsstøtte. Det var flere aktørers indtryk, at der potentielt kan være en sådan skævvridning af midler. Data indikerer, at det kan være tilfældet, idet sandsynligheden for at få en støttesag stiger, jo flere støttesager en administrationsenhed²⁵ allerede har gennemført. Med andre ord peger data på, at der er en læringskurve for en administrationsenhed, som dog aftager.

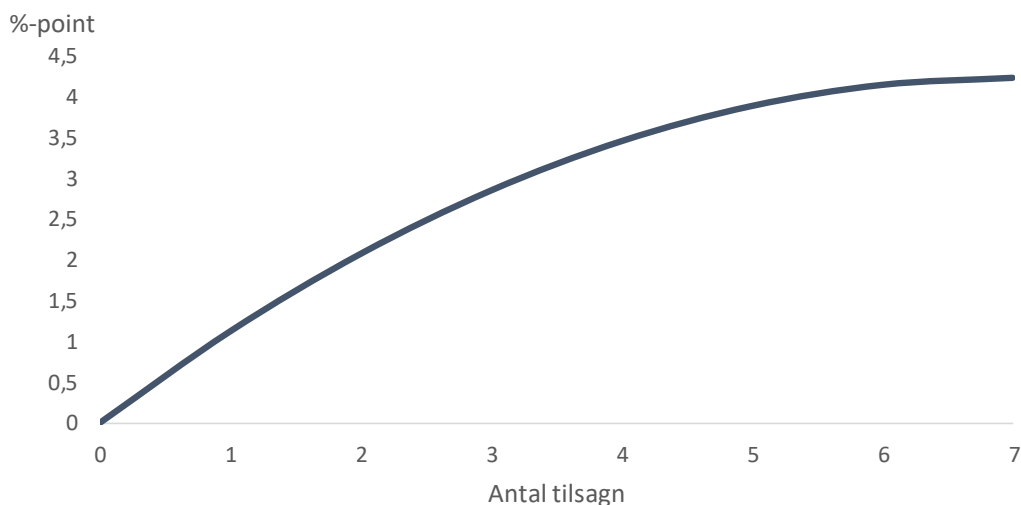
²² Se nærmere beskrivelse i figur 8.

²³ Se nærmere beskrivelse i figur 10.

²⁴ Se nærmere beskrivelse i figur 9.

²⁵ Selvadministrerende boligorganisation eller administrationselskab.

Figur 19. Ændringen i sandsynligheden for at søge og modtage støtte efter antal tilsagn



Note: Figuren viser alt andet lige ændringen i sandsynligheden for at modtage støtte på baggrund af, hvor mange støttesager administrationsenheden har været igennem. Det bemærkes, at effekten over tid er aftagende, og ved ca. syv støttesager flader effekten ud, se bilag 5. **Kilde:** Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR.

Det kan overordnet konkluderes, at der er en høj grad af kompleksitet i systemet, og at der er indikationer på, at det øger transaktionsomkostningerne unødigt meget og fører til en skævvridning af allokering af støttemidler. Kompleksiteten reducerer samtidig gennemsigtigheden i systemet og gør det vanskeligt for en række aktører, fx beboerdemokrater, mindre boligorganisationer og kommuner, at agere i systemet. Det kan potentielt medføre, at ansvarliggørelse, gennemsigtighed og det demokratiske element i systemet reduceres, og at midlerne i systemet ikke allokeres så effektivt som muligt.

Deloitte's vurdering:

8

- a) **Begrænsning af kompleksitet i støttesystemet:** Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, om systemet kan forenkles. Det kan i den forbindelse konkret overvejes at forenkle reglerne om fordelte arbejder og beboerbetaling. Det kan også overvejes, om en mere gennemgribende forenkling vil være relevant, idet systemet bærer præg af at være udviklet over mange år med flere tilføjelser undervejs.

6 Samlet vurdering

Formålet med kapitlet er at opsummere vurderingerne fra kapitel 3-5.

Dette kapitel indledes med en kort overordnet vurdering. Derefter følger fire afsnit, hvor vurderingerne i kapitel 3-5 grupperes og kommenteres inden for fire overordnede temaer.

Overordnet vurdering

Det er Deloitte's overordnede vurdering, at støttesystemet generelt bidrager til at opfylde formålet i almenboligloven om at "*stille passende boliger til rådighed for alle med behov herfor til en rimelig husleje*". Formålet i lovgivningen er dog ikke systematisk implementeret i støttesystemet, hvilket kan medføre uklarhed om de konkrete målsætninger for og opfølgningen på effekten af renoveringerne.

Det er endvidere vurderingen, at Landsbyggefonden bidrager til sektorens selvfinansiering, og at det generelt sker effektivt og i overensstemmelse med de politiske intentioner. Systemet indeholder dog nogle elementer, der øger risikoen for free-riding og moral hazard. Allokeringen af støtten kan desuden ske på en enklere og mere gennemsigtig måde, som blandt andet vil kunne styrke andre aktørers rolle.

Det er endelig vurderingen, at der er indikationer på, at den grundlæggende forudsætning i den almene sektor om, at den enkelte afdeling skal være en selvstændig økonomisk enhed, ikke er til stede i alle dele af landet. Der skal som udgangspunkt være balance mellem udgifterne/boligforbruget og huslejen, hvilket for en række afdelinger synes ikke at være tilfældet. Det vil kunne have konsekvenser for afdelingernes adfærd og behov i forhold til støttesystemet.

Der kan på den baggrund peges på fire områder, hvor forbedringer af systemet kan overvejes:

1. **Målstyring og forenkling:** Der kan være en tættere kobling mellem de overordnede formål og målsætninger og støttesystemets konkrete udmøntning samt bedre muligheder for at følge op på effekten af renoveringerne. Systemet kan samtidig forenkles.
2. **Incitament:** Der er elementer i systemet, der kan ændres, så incitament til free-riding og moral hazard reduceres.
3. **Passende henlæggelser og vedligeholdelse:** Der kan være fokus på at sikre, at afdelingerne henlægger og vedligeholder tilstrækkeligt, så behovet for støttede renoveringer reduceres.
4. **Kommunernes rolle og tilsyn:** Der kan etableres bedre redskaber for kommunerne, så de kan udfylde deres rolle i forhold til at fastlægge rammer for det lokale boligudbud og føre tilsyn med boligafdelingerne.

Nedenfor beskrives de fire områder, og der gives et overblik over vurderingerne i kapitel 3-5 i forhold til hvert område.

Målstyring og forenkling

Det er Deloitte's vurdering, at støttesystemet bærer præg af inputstyring samt begrænset systematisk sammenhæng mellem de overordnede formål og målsætninger og den konkrete udmøntning af støtten. En sådan sammenhæng kan med fordel implementeres i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativer, og der kan med udgangspunkt heri samtidig gennemføres en mere systematisk opfølgning på resultaterne og effekten af støtten. Det kan blandt andet ske ved at etablere en tættere sammenhæng mellem almenboliglovens formålsparagraf, de centrale politiske målsætninger og støttekategorierne samt klarere målsætninger for driftsstøtten. Det kan dog ske

under hensyntagen til, at boligpolitikken generelt er et kommunalt anliggende og med rum for lokale beslutninger i de enkelte boligorganisationer og boligafdelinger.

Det er samtidig Deloittes vurdering, at systemet kan forenkles. Det kan blandt andet ske ved en forenkling af reglerne om driftsstøtte, beboerbetalingen/ydelsesstøtten og ved en konsolidering af de forskellige støtteformer og ordninger i form af ydelsesstøtte til lån, tilskud og driftsstøtte.

Det er endelig Deloittes vurdering, at systemet med fordel kan gøres mere gennemsigtigt i forhold til, hvilke typer indsatser der ydes støtte til, og hvordan disse finansieres. Det kan blandt andet omfatte en afskaffelse af kategorien *fordelte arbejder*, så det bliver gennemsigtigt, hvad der er støtteberettigede indsatser, og hvad der er håndtering af vedligeholdelse og ikke-støtteberettigede forbedringer. Et mere enkelt og gennemsigtigt system vil give en række aktører, fx beboerdemokrater og kommuner, bedre muligheder for at spille den tiltænkte rolle i systemet og bidrage til en effektiv allokering af midlerne.

I figur 20 nedenfor er samlet de ni vurderinger, der relaterer sig til målstyring og forenkling.

Figur 20. Deloitte's vurderinger af forbedringsmuligheder inden for målstyring og forenkling

| | |
|------------|--|
| 1.a | Opdatering af støttekategorierne: Det vil være hensigtsmæssigt, at støttekategorierne opdateres på baggrund af en vurdering af dels nutidige behov og politiske prioriteringer, dels en underbygget forandringsteori. |
| 1.b | Sammenhæng mellem formål, lovgivningsmæssige rammer og regulativer: Det vil være hensigtsmæssigt, at der er en klarere sammenhæng mellem almenboliglovens formålsparagraf, de lovgivningsmæssige rammer om Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning (§ 91 m.fl.) og Landsbyggefondens regulativer og støttekategorier. Det kan tage udgangspunkt i en egentlig forandringsteori for renoveringsstøtten. I forlængelse heraf kan det fx være relevant, at § 91 m.fl. snarere end detaljerede investeringsrammer omfatter de overordnede mål for renoveringsstøtten, fx svarende til temaoverskrifterne i delrapport I. |
| 1.c | Opfølgning på effekterne: Det vil være hensigtsmæssigt, at det på kommunalt og evt. på nationalt niveau bliver muligt i højere grad at følge op på effekterne af renoveringsstøtten. Det vil blandt andet kunne understøtte kommunerne i at kunne opstille overordnede rammer for udformningen af de konkrete renoveringsprojekter. |
| 1.d | Rum for lokale prioriteringer: Det vil være hensigtsmæssigt at klargøre, hvilket rum der er for lokale prioriteringer (jf. også afsnit 5.1 nedenfor). Det omfatter blandt andet, hvordan forskelle i lokale behov kan udmøntes i forskellig anvendelse af støttekategorierne, fx i forhold til tilgængelighed og ombygninger. |
| 2.a | Klare rammer om driftsstøtten: Det vil være hensigtsmæssigt, at formålet med driftsstøtteordningerne præciseres i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativ, herunder om driftsstøtten skal sikre afdelingers videreførelse i snæver økonomisk forstand, bidrage til at forebygge sociale, økonomiske og driftsmæssige problemer eller sikre en "rimelig husleje". Det vil desuden være hensigtsmæssigt, at det enten i lovgivningen eller Landsbyggefondens regulativer gøres klart, hvad udgangspunktet for fastsættelse af driftsstøtten skal være. Endelig vil det være hensigtsmæssigt, at boligorganisationernes forpligtelser og handlemuligheder i forhold til deres andel af driftsstøtten gøres klare. |
| 2.b | Klart grundlag for bevilling af driftsstøtte: Det vil være hensigtsmæssigt, at der etableres et klarere og mere gennemsigtigt grundlag for bevillingen af driftsstøtte, så det er klart for aktørerne, hvordan og hvorfor driftsstøtten til den enkelte afdeling fastsættes og sammensættes, som den gør. |
| 2.c | Forenkling af driftsstøtteordningerne: Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan de forskellige driftsstøtteordninger og deres samspil kan forenkles og konsolideres. Det omfatter blandt andet, at det bliver gennemsigtigt, hvordan driftsstøtten sammensættes, samt hvordan ordningerne spiller sammen og aftrappes. Det omfatter desuden, at det bliver gennemsigtigt, hvordan driftsstøtteforpligtelsen fordeles mellem Landsbyggefonden og den enkelte boligorganisation. |
| 6.a | Tydligere udmøntning af lovgivningens formålsparagraf: Det kan overvejes, om der fra centralt politisk hold skal ske en tydeligere udmøntning af lovgivningens formålsparagraf i den øvrige del af lovgivningen og regulering på området. En sådan udmøntning bør ikke være detailregulerende, men sætte en klarere ramme for dialogen mellem Landsbyggefonden, boligorganisationerne og kommunerne. Det kan fx ske ved, at den overordnede inputstyring i form af investeringsrammen suppleres med overordnede målsætninger, fx svarende til titlerne på de fem temaer i delrapport I. Tilsvarende kan det være relevant at fastsætte klarere rammer for udmøntning af driftsstøtten. |
| 8.a | Begrænsning af kompleksitet i støttesystemet: Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, om systemet kan forenkles. Det kan i den forbindelse konkret overvejes at forenkle reglerne om fordelte arbejder og beboerbetalning. Det kan også overvejes, om en mere gennemgribende forenkling vil være relevant, idet systemet bærer præg af at være udviklet over mange år med flere tilføjelser undervejs. |

Incitament

Det er Deloitte's vurdering, at der er elementer i støttesystemet, der understøtter en uheldig adfærd i form af free-riding og moral hazard. Det kan på den baggrund overvejes at ændre disse elementer, men det er vigtigt at være opmærksom på, at det samtidig vil have betydning for den støtte, nogle afdelinger kan få.

Det er Deloitte's vurdering, at det for det første kan overvejes at etablere en større sammenhæng mellem renoveringernes omfang og huslejekonsekvenserne for de beboere, der beslutter renoveringerne. Det kan ske ved at sikre, at en marginal forøgelse af størrelsen på en renovering medfører en højere husleje. Det kan desuden ske ved at indføre en anden profil på aftrapningen af driftsstøtten.

Det er Deloitte's vurdering, at det for det andet kan overvejes at gøre det gennemsigtigt, hvilket omfang vedligeholdelse udgør af en støttet renoveringssag, og sikre, at det finansieres særskilt og evt. med mere begrænset støtte. Det kan desuden overvejes at sikre, at forbedringer udført før en

støttet renoveringssag påvirker driftsstøttelighederne på samme måde som gruppe 3-arbejder i forbindelse med renoveringssagen.

Det er Deloitte's vurdering, at det for det tredje kan overvejes, om der kan etableres stærkere incitamentter eller krav til vedligeholdelse før en renoveringssag. Det kan ske ved at undersøge, hvordan afdelinger uden tilstrækkelige henlæggelser kan finansiere nødvendig vedligeholdelse. Det kan desuden ske ved at undersøge, om der kan stilles krav, der reducerer risikoen for, at en afdeling får behov for en støttet renovering. Et område, hvor det kunne være relevant, er udfordringer med skimmelsvamp. Disse problemstillinger er yderligere behandlet i afsnittet nedenfor.

I figur 21 nedenfor er samlet de syv vurderinger, der relaterer sig til incitamentter.

Figur 21. Deloitte's vurdering af forbedringsmuligheder af incitamentsstrukturen

- | |
|---|
| 3.a Opdeling af støtte til støtteberettigede arbejder og vedligeholdelse: Det vil være hensigtsmæssigt, hvis der i renoveringssagerne og finansieringen skelnes tydeligt og gennemsigtigt mellem støtteberettigede arbejder og støtte til at dække vedligeholdelse. Det kan fx ske ved, at vedligeholdelsesdelen af en støttet renoveringssag fremgår eksplicit, fx som det kendes fra Byggeskadefondens system. |
| 3.c Adgang til finansiering af nødvendigt vedligehold: Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan afdelinger, der er på vej til at få væsentlige problemer, får adgang til finansiering til nødvendigt vedligehold, uden at det nødvendigvis omfatter en fysisk helhedsplan. Det kunne fx være gennem lånegarantier fra kommunen, boligorganisationen eller Landsbyggefonden. |
| 3.d Tiltag, der reducerer problemer med skimmelsvamp: Det kan være hensigtsmæssigt at gennemføre tiltag, der sikrer, at afdelingerne i videst muligt omfang selv håndterer problemerne med skimmelsvamp. Det kunne fx ske ved, at boligorganisationen, kommunen eller staten kan stille krav om, at løbende vedligehold og forbedringer omfatter tiltag, der reducerer risikoen for skimmelsvamp, herunder etablering af ventilation. |
| 4.a Afdelingens udgifter følger størrelsen på sagen: Det kan overvejes, om systemet skal ændres, så afdelingens egne udgifter i alle tilfælde stiger, når renoveringssagens størrelse forøges. |
| 4.b Ændring af driftsstøttens aftrappingsprofil: Det kan overvejes, om driftsstøttens aftrappingsprofil skal ændres, fx til en mere flad profil. Det kan herunder overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at systemet er indrettet, så de nuværende beboere træffer beslutninger om fremtidig husleje, hvor den økonomiske konsekvens er meget begrænset på kort sigt, men herefter øges. |
| 4.c Særskilt finansiering af vedligeholdsefterslæb: Det vil være hensigtsmæssigt, at afdelingens forpligtelse i forhold til vedligehold fremgår tydeligt af støttesagen og finansieres særskilt, herunder som udgangspunkt af afdelingens henlæggelser, jf. også vurderingen under hypotese 1. |
| 5.b Støtteberettiget husleje inkluderer ikke tidligere forbedringer: Det vil være hensigtsmæssigt, at forbedringer gennemført inden en støttet renovering reducerer udmålingen af driftsstøtte i forbindelse med den støttede renovering. Det kan fx sikres ved, at udgifter til forbedringer, der er gennemført inden en støttet renovering, ikke tælles med i fastsættelse af driftsstøtten. |

Passende henlæggelser og vedligeholdelse

Som det fremgår ovenfor, er der en række konkrete elementer i støttesystemet, der kan styrkes for at reducere mulige free-rider-problematikker. Det vil imidlertid ikke være muligt at designe et system uden risiko for free-riding. Det gør sig særligt gældende, når Landsbyggefonden som udgangspunkt altid vil støtte en afdeling, når dens videreførelse er truet.

Det er Deloitte's vurdering, at det på den baggrund er afgørende, at de rammer, der skal sikre tilstrækkelig vedligeholdelse og tilstrækkelige henlæggelser, fungerer effektivt. Det kan derfor overvejes at skærpe kravene til henlæggelser og vedligeholdelse. Det kan ske ved, at kompetencen til at fastsætte henlæggelsesniveauet overflyttes helt eller delvist til boligorganisationen, og ved at stille krav om, at forbedringer kun kan gennemføres, hvis der er tilstrækkelige henlæggelser til vedligehold. Det kan desuden ske ved at betinge nybyggeri af almene boliger af tilstrækkelige henlæggelser og vedligehold i øvrige afdelinger i kommunen eller boligorganisationen. Det kan

endelig ske ved at øge gennemsigtigheden med afdelingernes vedligeholdelsesniveauer, jf. næste afsnit.

Det er derudover Deloitte's vurdering, at der er behov for at undersøge om utilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse skyldes et strukturelt problem med manglende sammenhæng mellem markedssituationen for en række afdelinger og de udgifter, der følger af et nødvendigt niveau for vedligeholdelse og henlæggelse.

I figur 22 nedenfor er samlet de seks vurderinger, der relaterer sig til passende henlæggelser og vedligeholdelse.

Figur 22. Deloitte's vurdering af forbedringsmuligheder af henlæggelses- og vedligeholdelsesniveau

- | |
|--|
| 3.b Konsekvenser af almene boligers konkurrencesituation: Det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en undersøgelse af konsekvenserne af almene boligers konkurrencesituation i forhold til henlæggelses- og vedligeholdelsesniveau. Det kan omfatte konsekvenserne for de berørte afdelinger, deres fremtidige støttebehov fra Landsbyggefonden og udbuddet af almene boliger. |
| 5.a Vedligehold frem for forbedringer: Det vil være hensigtsmæssigt, at afdelingerne ikke har mulighed for at vælge forbedringer frem for vedligehold, hvis vedligeholdet ikke er tilstrækkeligt. Det kunne fx sikres ved, at afdelingerne ikke har mulighed for at nedprioritere vedligeholdelse, jf. afsnit 5.2 nedenfor. |
| 7.a Håndtering af afdelingers udsatte markedsposition: Det vil være hensigtsmæssigt at undersøge omfanget af afdelinger, der er udfordret af markedssituationen, og konsekvenserne for deres henlæggelser og vedligehold. Hvis det konstateres, at der er et problem, kan det overvejes, om de i højere grad skal modtage driftsstøtte, uden at der blive gennemført omfattende renoveringer, eller om der skal være en større grad af differentiering i boligstandarden på tværs af landet. |
| 7.b Nybyggeri betinges af henlæggelsesniveauet: Det kan overvejes, om der skal ske en sammenkædning af mulighederne for nybyggeri af almene boliger og henlæggelsesniveauet i de eksisterende afdelinger i boligorganisationen eller kommunen. Det vil mindske sandsynligheden for, at der bygges til udlejningsvanskeligheder samt øge incitamentet til at etablere tilstrækkelige henlæggelser. |
| 7.c Boligorganisationen bestemmer henlæggelsesniveauet: Det kan overvejes, om beslutningskompetencen for henlæggelsesniveauet skal flyttes fra afdelingen til boligorganisationen i tråd med de senere års styrkelse af boligorganisationens ansvar for en forsvarlig drift i afdelingerne. |
| 7.d Styrke kendskabet til reglerne om henlæggelser: Det vil være hensigtsmæssigt at styrke boligorganisationernes viden om det konkrete regelsæt for henlæggelser. Det kan hjælpe med at begrænse lånefinansieret vedligeholdelse. |

Kommunernes rolle og tilsyn

Det er i almenboligloven forudsat, at kommunerne spiller en væsentlig rolle i at fastlægge den decentrale boligpolitik og sikre en styring af boligudbuddet på lokalt niveau. Det er samtidig en forudsætning, at kommunerne fører tilsyn med afdelingernes økonomi, herunder at de vedligeholder og henlægger tilstrækkeligt. Det kan konstateres, at der er forskel på, hvordan kommunerne varetager denne rolle.

Det er Deloitte's vurdering, at kommunerne kan understøttes bedre som ansvarlige for boligpolitikken. Det kan ske ved at tilvejebringe redskaber, der gør det muligt at gennemføre en strategisk planlægning af boligudbuddet i forbindelse med renoveringer og følge effekten af renoveringerne på boligudbuddet i kommunen.

Det er endvidere Deloitte's vurdering, at kommunerne kan understøttes bedre i at føre et effektivt tilsyn med boligafdelingernes henlæggelser og vedligeholdelse. Det kan ske ved at udnytte nogle af de digitale muligheder, der kunne følge af en digitalisering af afdelingernes vedligeholdelses- og fornyelsesplaner, som analyseres nærmere i delrapport II. Derudover kan det overvejes, om kommunernes tilsyn kan styrkes ved at samle tilsynet på tværs af flere kommuner, som det fx er tilfældet på socialområdet.

I figur 23 nedenfor er samlet de tre vurderinger, der relaterer sig til kommunernes rolle og tilsyn.

Figur 23. Deloitte's vurdering af forbedringsmuligheder af kommunernes rolle og tilsyn

6.b Redskaber til at understøtte kommuners rolle:

Det kan overvejes, om der kan etableres redskaber, der kan understøtte kommunerne i at udfylde deres rolle som ansvarlige for den decentrale boligpolitik. Det kan omfatte systemer, der gør det muligt at tilrettelægge og følge op på renoveringernes konsekvenser for den lokale boligpolitik. Det kan endvidere omfatte forenklinger af systemet, der reducerer behovet for specialkompetencer, og som samtidig kan gøre systemet mere gennemskueligt for beboerdemokratiet..

7.e Strategisk planlægning:

Det vil være hensigtsmæssigt at etablere bedre redskaber og rammer for en strategisk planlægning mellem kommuner og boligorganisationer, der sikrer tilpasning af boligudbuddet i overensstemmelse med det lokale boligmarked. Det kan samtidig bidrage til, at der ikke opstår usund intern konkurrence i den almene boligsektor, der driver henlæggelser og vedligeholdelse ned.

7.f Styrkelse af kommunernes tilsynsmuligheder:

Det vil være hensigtsmæssigt at etablere bedre redskaber og rammer til at understøtte kommunernes tilsynsmuligheder, evt. gennem digitalisering af vedligeholdelses- og fornyelsesplanerne, jf. delanalyse II, samt evt. samle tilsynet på tværs af kommuner.

7 Bilag

Bilag 1. Renoveringsstøtteordningens baggrund

Støtte til renoveringer i den almene sektor blev aktuelt i slutningen af 1970'erne, hvor en række byggerier fra slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne – trods deres unge alder – viste sig at have så alvorlige byggeskader, at afdelingerne og beboerne ikke selv kunne håndtere problemerne.

På den baggrund og særligt efter den såkaldte 'tagsag' fra Albertslund blev den statslige byggeskadeordning indført i 1978 med virkning fra 1979. Den statslige byggeskadeordning stillede finansiering svarende til finansieringen i nybyggeri (grundkapitallån, støttede realkreditlån og beboerindskud) til rådighed for afdelinger med byggeskader, men kun i helt særlige tilfælde.

Udover byggeskader blev det fra 1984 på grund af stadige udlejningsvanskeligheder i nogle af de nye afdelinger muligt at opnå støtte til ombygning (opdeling af store lejligheder) og såkaldte miljøarbejder, der skulle gøre de monotone og rå betonbebyggelser mere attraktive. Forudsætningen for at opnå støtte hertil var, at afdelingerne skulle have betydelige og vedvarende udlejningsvanskeligheder, og at det var forventningen, at sådanne tiltag ville reducere disse problemer.

Den statslige byggeskadeordning blev ophævet i 1990, og i stedet trådte fra 1991 en byggeskadeordning administreret og finansieret af Landsbyggefonden i kraft. Med den nye ordning blev støttede renoveringer – som det kendes i dag – finansieret 100 pct. med realkreditlån med ydelsesstøtte fra Landsbyggefonden. Ellers var der ikke væsentlige ændringer i ordningen, og fokus var fortsat på udbedring af byggeskader samt ombygning og miljøarbejder med henblik på at forhindre udlejningsvanskeligheder – dog blev det også muligt at støtte nært tilknyttede vedligeholdelsesarbejder.

Byggeskadeordningen blev reformeret i 2002 og blev fra 2003 til den renoveringsstøtteordning, der kendes i dag. Baggrunden var et ønske om at 'aktivere' Landsbyggefondens stadigt stigende indtægter fra udamortiserede ydelser ved at udvide ordningen fra et relativt snævert fokus på byggeskader (og forebyggelse af udlejningsvanskeligheder) til et bredere fokus på at sikre en konkurrencedygtig almen boligsektor med tidssvarende boliger.

Sideløbende med byggeskadeordningerne og renoveringsstøtteordningen har Landsbyggefonden (og staten) ydet forskellige former for såkaldt 'driftsstøtte' til nødlidende afdelinger. Der har typisk været en relativ tæt sammenhæng mellem afdelinger med behov for støtte til renoveringer og med behov for driftsstøtte; og ordningerne er i dag tæt knyttet til hinanden. Renoveringsstøtten skal således ses i sammenhæng med den supplerende støtte i form af driftsstøtte, som afdelingerne kan få del i.

I figuren nedenfor beskrives en række forhold ved de tre ordninger.

Figur 24. Historisk oversigt over renoveringsstøtteordningen

| | Statslig byggeskadeordning 1979 – 1990 | Byggeskadeordning under Landsbyggefonden 1991 – 2002 | Renoveringsstøtteordning under Landsbyggefonden 2003 – |
|---------------------------|--|---|---|
| Baggrund | Indført på baggrund af Albertslundsagen med utætte flade tage og beboerprotester (Gårdhavehuse). | Ønske om at reducere det offentlige udgifter og gøre sektoren mere selv bærende. Den eksisterende statslige ordning ophæves, og en ny finansieret og administreret af LBF indføres. | Ønske om at aktivere midlerne i Landsbyggefonden og udvide omfanget af støtteberettigede arbejder for at opbygge en konkurrencedygtig boligkvalitet (utidssvarende boliger med uhensigtsmæssig indretning). |
| Mål og fokus | Byggeskader i det moderne montagebyggeri (flade tage og betonskader). Fra 1984 også miljøarbejder og opdeling af store u-udlejelige boliger for at afhjælpe udlejningsvanskeligheder. | Fortsat byggeskader, miljøarbejder og opdeling/ombygning af ledige lejligheder. Nært tilknyttede vedligeholdelsesarbejder kan også støttes. | Fortsat byggeskader (opretning) og udlejnings-vanskeligheder (miljøarbejder og ombygning), nært tilknyttede vedligeholdelsesarbejder, men også et bredere fokus på forbedringer/modernisering, tilpasning til boligefterspørgslen og tidssvarende boliger (sammenlægning af lejligheder og tilgængelighed). Fra 2011 også nedrivning. Fra 2013 også infrastruktur. Fra 2015 også energidemonstrationsprojekter. Fra 2019 også med henblik på afhændelse. |
| Kategorier | <ul style="list-style-type: none"> • Ekstraordinære byggeskader • Miljøarbejder (fra 1984) • Opdeling/ombygning af store lejligheder (fra 1984) | <ul style="list-style-type: none"> • Ekstraordinære byggeskader • Miljøarbejder • Ombygning af ledige lejligheder • Nært tilknyttede vedligeholdelsesarbejder | <ul style="list-style-type: none"> • Opretning (byggeskader), herunder også nedrivning, energidemonstrationsprojekter og renovering med henblik på afhændelse • Miljøarbejder • Ombygning og sammenlægning • Tilgængelighed • Infrastruktur • <i>Fordeelte arbejder</i> |
| Kriterier | Helt ekstraordinære byggeskader og i helt særlige tilfælde. Driftsøkonomisk nødvendighed. Udgifter udgør minimum 10 % af bygningsværdien (dispensationsmulighed fra 1980). Maksimalt 20 år gammel. Opnået tilsagn for 1/7 1986 – afdelinger efter forudsættes dækket af Byggeskade-fonden. | Helt ekstraordinære byggeskader og i helt særlige tilfælde. Driftsøkonomisk nødvendighed. Udgifter udgør minimum 10 % af bygningsværdien (dispensationsmulighed). Maksimalt ca. 20 år gammel (dispensationsmulighed). Opnået tilsagn for 1/7 1986 – afdelinger efter forudsættes dækket af Byggeskade-fonden. | <i>Trangsprincip / Skadestueprincip: Mest trængende.</i> Driftsøkonomisk nødvendighed. Udgifter udgør minimum 10 % af bygningsværdien (dispensationsmulighed). Minimum 20 år gammel og ikke omfattet af Byggeskade-fonden (dispensationsmulighed). Særligt udsat/ghetto: Infrastruktur og særlig ramme for investeringer. |
| Forudsætninger | Udgifter søgt dækket på anden vis, herunder ved krav mod ansvarlige parter, forsikringsdækning, egne henlæggelser, lejeforhøjelser mv. | Udgifter søgt dækket på anden vis, herunder ved krav mod ansvarlige parter, forsikringsdækning, egne henlæggelser, lejeforhøjelser mv. | Medfinansiering fra boligorganisation. Så vidt muligt finansieret af lejeforhøjelser. Beboerdemokratisk godkendelse af projektet og lejekonsekvens (eller call-in). Udarbejdelse af helhedsplan. Dokumentation for problemernes omfang. |
| Støtten form | Rente- og afdragsfrit lån (grundkapitallån) til en del af anskaffelsessummen. Beboerindskud (2 pct.) til miljøarbejder og ombygning. Ydelsesstøtte (rentesikring, rentebidrag, afdragsbidrag mv.) til realkreditlån til den resterende del af anskaffelsessummen. Fordelingen mellem grundkapitallån, beboerindskud og realkreditlån ændres over tid og er forskellig for forskellige typer af arbejder. Garanti for realkreditlånene. | Ydelsesstøtte til realkreditlån til finansiering af hele anskaffelsessummen. Fra 1991: Beboerbetaling: 2 x 1,915 pct. Fra 1997: Beboerbetaling: 3,6 pct. Garanti for realkreditlånene. | Ydelsesstøtte til realkreditlån til finansiering af hele anskaffelsessummen. Beboerbetalingen varierer afhængigt af arbejderne (og afdelingens forhold), men udgør i gennemsnit 3,4 pct. Garanti for realkreditlånene. Tilskud til infrastruktur. Tilskud (reguleringskonto) til (delvis) finansiering af overskridelser. |
| Supplerende støtte | Afdelingerne er – som andre afdelinger – omfattet af mulighederne for forskellige former for særlig driftsstøtte mv.: Midlertidige driftslån (fra 1971), driftstabslån (fra 1973), beboerindskuds-lån (fra 1972), trojkalån (fra 1977), driftssikring (fra 1980), omprioritering (1985), kapitaltilførsler (fra 1985) og fritagelser (fra 1985). Fra 1979: Mulighed for 'trækningsret'. | Afdelingerne er – som andre afdelinger – omfattet af mulighederne for forskellige former for særlig driftsstøtte mv.: Driftsstøtte fra LBF (midlertidige driftslån, driftstabslån, beboerindskuds-lån), trojkalån, driftssikring, kapitaltilførsler, fritagelser, omprioritering (1994 og 2000), huslejesikring (fra 1994) og huslejebidrag (fra 2000). Trækningsret. | Finansiering: Investeringstilskud, trækningsret, kapitaltilførsel (finansiering). Løbende støtte: Huslejestøtte,, driftsstøtte, fritagelser, kapitaltilførsel (depot), driftslån. |

Bilag 2. Beskrivelse af huslejemodellens beregningsteknik

Overordnede retningslinjer

Som grundlag for fordelingen af huslejestøttemidlerne 2011-2014 inden for rammerne af almenboliglovens § 91a er der i udvælgelsen lagt de forudsætninger, som fremgår af loven og regulativets § 2:

- Huslejeniveauet
- Beboersammensætningen
- Fraflytningsfrekvens
- Økonomiske problemer såsom opsamlet driftsunderskud og manglende henlæggelsesbeløb til planlagt og periodisk vedligeholdelse.
- Renoveringsbehov.

Disse kriterier anvendes ved Landsbyggefondens vurderinger af, om der for en afdeling med den ene eller anden form for vanskeligheder har et driftsstøttemæssigt behov.

En stor del af oplysningerne ligger som statistiske oplysninger og gennem en analyse af ansøgningerne bearbejdes disse i talform. De øvrige kriterier har mere karakter af vurderinger, som kan være et referencegrundlag som supplement til de mere beregningsmæssige opstillinger. Der gennemføres i den forbindelse besigtigelser af de pågældende afdelinger.

Huslejemodellen

For at bestemme om de ansøgende boligområder, der kan komme i betragtning til støtte, er der opstillet en huslejemodel, som med ovenstående udgangspunkt vurderer støttebehovet. Modellen indeholder følgende oplysninger om den enkelte afdeling:

- **Balancelejen:** Udgør det nuværende husleje for beboerne eksklusive vand.
- **Budgetjusteringer:** Ud fra overordnede budget- og forbrugsregnskabsoplysninger foretages nødvendig tilpasning af budget- og legeberegningen jf. driftsstøttereglerne.
- **Nye låneydelser:** For hver ansøgende afdeling vurderer fonden om og i hvilket omfang der er behov for nye låneydelser til nødvendige renoveringer.
- **Afdelingens alder:** Modellens udgangspunkt er den gennemsnitlige husleje for afdelinger fra samme årgang og region som den ansøgende afdeling – den såkaldte årstalsleje. Den tilstræbte leje er således årstalslejen korrigeret for beboersammensætningen, beliggenhedskommunens ejendomspriser, afdelings art, den fysiske vurdering og bundfradraget. Datakilde for årstalslejen er Landsbyggefondens huslejestatistik/boligportal-huslejeregister.
- **Beboersammensætningen:** Den ansøgende afdelings beboersammensætning sammenholdes med den gennemsnitlige almene sektor, hvad angår beboere udenfor arbejdsmarkedet, ikkevestlige indvandrere/efterkommere og enlige forældre. Er beboersammensætningen mere problematisk end den gennemsnitlige almene sektor gives der en forhøjelse af det beregnede støttebehov. Datakilde er "forskeraftale" med Danmarks Statistik.
- **Beliggenhedskommunens ejendomspriser:** Ejendomspriserne i kommunen sammenholdes med gennemsnittet for regionen og er ejendomspriserne højere end gennemsnittet, vurderes det, at den ansøgende afdeling alt andet lige vil kunne bære et ændret huslejeniveau. Datakilde er Finans Danmarks (Realkreditrådets) kvartalsvise kvadratmeterpriser i kommunerne for salg af hhv. parcel/rækkehuse og ejerlejligheder.
- **Afdelings art:** Idet det vurderes, at tæt/lavt-bebyggelser alt andet lige kan bære en højere husleje end etagebebyggelser gives der et fradrag i støtteberegningen for tæt/lavt bebyggelser og omvendt for etage-bebyggelser.
- **Fysisk vurdering:** Afdelingens fysiske fremtoning er på en skala fra 1 til 5 blevet vurderet af Landsbyggefondens byggetekniske konsulenter efter følgende kategorier:

- afdelingens byggemåde og -form,
- arkitektur og fysisk fremtræden,
- miljøet og beboernes opfattelse heraf,
- afdelingens omdømme og ry,
- geografisk placering og
- trafikforhold og -betjening.
- boligernes kvalitet

Landsbyggefonden har udarbejdet en kort beskrivelse herom for hver afdeling ud fra de foreliggende oplysninger og kendskabet i øvrigt til afdelingen evt. suppleret med indhentning af yderligere oplysninger ved besigtigelse m.v. Det beregnede støttebehov bliver korrigeret for den fysiske vurdering.

- **Boligernes gennemsnitlige størrelse:** Huslejen beregnes i modellen som kr. pr. kvm, og da de små lejligheder relativt set har flere af de dyre kvadratmeter (bad og køkken) end de større lejligheder omregnes huslejen for alle ansøgende afdelinger til en 75 kvm husleje, således tages der højde for afdelingernes forskellige boligsammensætninger, jf. reglerne om lejefordeling efter lejlighedernes indbyrdes værdi.

De 3 centrale begreber i modellen er:

1. Samlet leje²⁶
2. Balanceleje²⁷
3. Tilstræbt leje

Den samlede leje er udgjort af:

$$\text{Samlet leje} = \text{Balancelejen} + \text{Budgetjusteringer} + \text{Nye låneydelser til gruppe 1 og 2}$$

Den tilstræbte leje er huslejemodellens output, og er den tilstræbte leje større end den samlede leje udløser modellen støtte. Støttehøvet bestemmes ved:

$$\text{Støttebehov} = \text{Samlet leje} - \text{Tilstræbt leje}$$

²⁶ Svarer til den støtteberettigede husleje i figur 12 og 13.

²⁷ Svarer til afdelingens nuværende husleje.

Beregningseksempel fra huslejemodellen

| Beregningseksempel | Ex. 1 | Ex. 2 |
|---|--------------------|--------------------|
| | <u>kr./pr. kvm</u> | <u>kr./pr. kvm</u> |
| Samlet leje (75 kvm) inkl. renovering | 954 | 966 |
| Årsleje (gns. leje for afdelinger opført i samme år) | 833 | 906 |
| Kommune/Regiontillæg | | |
| Tillægsbeløb pr. kvm | 15 | -17 |
| Højdetillæg | | |
| Tillægsbeløb pr. kvm | -38 | -44 |
| Fysisk vurdering | | |
| Tillægsbeløb pr. kvm | 91 | 91 |
| Beboertillæg | | |
| Tillægsbeløb pr. kvm | -68 | -63 |
| Tilstræbt leje | 833 | 873 |
| Støttebehov | 121 | 93 |

Regressionser

Bilag 3. Gennemsnitlige årlige henlæggelser

| Log(gns. årlige henlæggelser) | |
|---------------------------------|---------------|
| Før støtte | 0,0278903 |
| Efter støtte | 0,0028634 |
| Antal borgere i kommunen (1000) | 0,0004996 *** |
| Driftsstøtte | 0,000135 *** |
| Tomgang | -0,001731 *** |
| Andel dømte | -0,001947 ** |
| Andel ikke vestlige | -0,000475 ** |
| Gennemsnitlig indkomst | -2,29E-08 |
| Andel kortuddannede | 0,0000953 |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | -0,000112 |
| Bygningstype | |
| Tæt/lavt | 0,0668004 *** |
| Tag | |
| Tagpap | 0,0135058 |
| Fibercement | 0,0513179 *** |
| Cementsten | 0,0568987 *** |
| Tegl | 0,0467004 *** |
| Andet/uoplyst | 0,0266755 * |
| Væg | |
| Beton | -0,002341 |
| Andet/uoplyst | -0,021848 * |
| Region | |
| Sjælland | -0,112566 *** |
| Syddanmark | -0,332343 *** |
| Midtjylland | -0,200928 *** |
| Nordjylland | -0,473407 *** |
| Opførelsesår | |
| 1961-1977 | -0,110492 *** |
| 1978-2008 | -0,271284 *** |
| 2009- | -0,519715 *** |
| År | |
| 2008 | -0,021823 * |
| 2009 | 0,0194732 |
| 2010 | 0,0616465 *** |
| 2011 | 0,0652748 *** |
| 2012 | 0,0857854 *** |
| 2013 | 0,1382548 *** |
| 2014 | 0,1882673 *** |
| 2015 | 0,2366524 *** |
| 2016 | 0,3127955 *** |
| 2017 | 0,354913 *** |
| Konstant | 4,779891 *** |
| N | 58921 |

Kilde: Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Afhængig variabel: logaritmen til gennemsnitlig årlige henlæggelser kr. kvm og perioden 2007-2017.

Bilag 4. Regressioner for forbedringer

| Log(Forbedring) | | |
|---------------------------------|----------|-----|
| Før støtte | 0,152662 | ** |
| Efter støtte | 0,988048 | *** |
| Antal borgere i kommunen (1000) | 0,000665 | *** |
| Driftsstøtte | 0,000302 | ** |
| Tomgang | -0,00659 | ** |
| Andel dømte | 0,004898 | |
| Andel ikke vestlige | -0,00157 | |
| Gennemsnitlig indkomst | 4,23E-07 | |
| Andel kortuddannede | -0,00038 | |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | 0,00032 | |
| Bygningstype | | |
| Tæt/lavt | 0,299135 | *** |
| Tag | | |
| Tagpap | 0,026741 | |
| Fibercement | 0,160657 | ** |
| Cementsten | 0,021378 | |
| Tegl | 0,055616 | |
| Andet/uoplyst | -0,04467 | |
| Væg | | |
| Beton | 0,146861 | ** |
| Andet/uoplyst | 0,044139 | |
| Region | | |
| Sjælland | -0,2513 | *** |
| Syddanmark | -0,20344 | *** |
| Midtjylland | -0,27132 | *** |
| Nordjylland | -0,24349 | *** |
| Opførelsesår | | |
| 1961-1977 | -0,16469 | *** |
| 1978-2008 | -0,95996 | *** |
| 2009- | -0,80628 | *** |
| År | | |
| 2008 | -0,00802 | |
| 2009 | 0,071951 | |
| 2010 | -0,00252 | |
| 2011 | 0,068126 | |
| 2012 | 0,096394 | |
| 2013 | 0,168736 | *** |
| 2014 | 0,212328 | *** |
| 2015 | 0,27497 | *** |
| 2016 | 0,316634 | *** |
| 2017 | 0,356428 | *** |
| Konstant | 3,745758 | *** |
| N | 37913 | |

Kilde. Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR. * p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,01. Afhængig variabel: log til den gennemsnitlige årlige udgift forbedringer kr. pr. kvm og perioden 2007-2017.

Bilag 5. Regression for sandsynligheden for at få støtte

| Sandsynlighed for støtte | | |
|--------------------------------|------------|-----|
| Log(gns. årligt vedligehold) | -0,0050605 | *** |
| Husleje | -5,21E-07 | |
| Antal støttesager | 0,0126335 | *** |
| Antal støttesager ² | -0,0009139 | *** |
| Log(gns. årlige henlæggelser) | 0,0046163 | *** |
| Driftsstøtte | -0,0000181 | |
| Tomgang | 0,0021381 | *** |
| Andel dømte | 0,0008763 | *** |
| Andel ikke vestlige | 0,0003894 | *** |
| Gennemsnitlig indkomst | -6,48E-09 | |
| Andel kortuddannede | 0,000072 | *** |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | -0,0000163 | |
| Bygningstype | | |
| Tæt/lavt | 0,0013625 | |
| Tag | | |
| Tagpap | -0,0016698 | |
| Fibercement | -0,000139 | |
| Cementsten | -0,0023474 | |
| Tegl | -0,002829 | |
| Andet/uoplyst | -0,0008534 | |
| Væg | | |
| Beton | 0,0093407 | *** |
| Andet/uoplyst | 0,0049699 | *** |
| Region | | |
| Sjælland | 0,0046266 | *** |
| Syddanmark | 0,0047358 | *** |
| Midtjylland | 0,0063034 | *** |
| Nordjylland | 0,0106006 | *** |
| Opførelsesår | | |
| 1961-1977 | 0,0056032 | *** |
| 1978-2008 | -0,0028657 | *** |
| 2009- | -0,0129744 | *** |
| År | | |
| 2008 | 0,0039025 | |
| 2009 | 0,0042999 | |
| 2010 | 0,0031123 | |
| 2011 | 0,0061244 | ** |
| 2012 | 0,0072137 | *** |
| 2013 | 0,0064462 | ** |
| 2014 | 0,0034215 | |
| 2015 | 0,0076483 | *** |
| 2016 | 0,0041371 | |
| 2017 | 0,0040106 | |
| Konstant | -0,0076458 | |
| N | 60779 | |

Kilde. Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR. * p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,01. Afhængig variabel: støtte (0/1) og perioden 2007-2017.

Bilag 6. Regression for husleje

| Log(husleje) | |
|---------------------------------|----------------|
| Log(gns. årlige henlæggelser) | 0,0257763 *** |
| Log(gns. årligt vedligehold) | -0,0003334 |
| Antal borgere i kommunen (1000) | 0,0001276 *** |
| Før støtte | -0,0204645 *** |
| Efter støtte | -0,0165237 ** |
| Driftsstøtte | -4,48E-06 |
| Tomgang | 0,0012423 *** |
| Andel dømt | 0,000055 |
| Andel ikke vestlige | -0,000119 * |
| Gennemsnitlig indkomst | 0,0000537 *** |
| Andel kortuddannede | -0,0000434 ** |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | 0,0002547 *** |
| Bygningstype | |
| Tæt/lavt | -0,0409232 *** |
| Tag | |
| Tagpap | 0,0177398 *** |
| Fibercement | -0,0042033 |
| Cementsten | -0,013578 *** |
| Tegl | 0,0104939 ** |
| Andet/uoplyst | 0,0014966 |
| Væg | |
| Beton | -0,0157169 *** |
| Andet/uoplyst | -0,0018598 |
| Region | |
| Sjælland | -0,0935331 *** |
| Syddanmark | -0,2388998 *** |
| Midtjylland | -0,1814546 *** |
| Nordjylland | -0,1936699 *** |
| Opførelsesår | |
| 1961-1977 | 0,0447317 *** |
| 1978-2008 | 0,2590735 *** |
| 2009- | 0,2575177 *** |
| År | |
| 2008 | -0,0054492 |
| 2009 | 0,0283907 *** |
| 2010 | 0,046433 *** |
| 2011 | 0,0351287 *** |
| 2012 | 0,0347209 *** |
| 2013 | 0,0440193 *** |
| 2014 | 0,0295799 *** |
| 2015 | 0,0299243 *** |
| 2016 | 0,0462525 *** |
| 2017 | 0,0541073 *** |
| Konstant | 6,500503 *** |
| N | 58916 |

Kilde. Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR. * $p < 0,1$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Afhængig variabel: logaritmen til huslejen kr. pr kvm. og perioden 2007-2017.

Bilag 7. Regression for størrelsen på anskaffelsessummen

| Log(Anskaffelsessum) | | |
|---------------------------------|----------|-----|
| Log(gns. årligt vedligehold) | -0,74546 | *** |
| Log(gns. årlige henlæggelser) | 0,347666 | *** |
| Antal borgere i kommunen (1000) | -0,00062 | * |
| Driftsstøtte | -0,00057 | |
| Tomgang | -0,00125 | |
| Andel dømt | 0,011583 | |
| Andel ikke vestlige | -0,00577 | * |
| Gennemsnitlig indkomst | 1,26E-06 | |
| Andel kortuddannede | -0,0058 | |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | 0,000736 | |
| Bygningstype | | |
| Tæt/lavt | -0,13248 | |
| Tag | | |
| Tagpap | -0,45066 | ** |
| Fibercement | 0,182155 | |
| Cementsten | 0,263424 | |
| Tegl | 0,009635 | |
| Andet/uoplyst | -0,4202 | ** |
| Væg | | |
| Beton | 0,3075 | ** |
| Andet/uoplyst | 0,353581 | ** |
| Region | | |
| Sjælland | 0,342019 | ** |
| Syddanmark | 0,379741 | ** |
| Midtjylland | 0,330941 | ** |
| Nordjylland | 0,240201 | |
| Opførelsesår | | |
| 1961-1977 | -0,34582 | ** |
| 1978-2008 | -0,7125 | *** |
| 2009- | 0,045377 | |
| År | | |
| 2008 | 0,481897 | * |
| 2009 | -0,00908 | |
| 2010 | 0,413413 | |
| 2011 | 0,487874 | * |
| 2012 | 1,035475 | *** |
| 2013 | 0,759519 | *** |
| 2014 | 0,527083 | * |
| 2015 | 0,323124 | |
| 2016 | 0,77898 | *** |
| 2017 | 0,644901 | ** |
| Konstant | 9,982994 | *** |
| N | 592 | |

Kilde. Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR.. * p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,01. Afhængig variabel: Anskaffelsessummen kr. pr. kvm. og perioden 2007-2017.

Bilag 8. Tilgængelighed og ombygning

| | Tilgængelighed | Ombygning |
|---------------------------------|----------------|-----------|
| Log(gns. årlige henlæggelser) | -0,63095 * | -1,1776 |
| Log(gns. årligt vedligehold) | 0,21086 | 0,86382 |
| Antal borgere i kommunen (1000) | -0,0014 | 0,00052 |
| Driftsstøtte | 0,00411 | 0,0215 |
| Tomgang | -0,0166 | 0,01053 |
| Andel dømt | 0,17316 ** | -0,0795 |
| Andel ikke vestlige | -0,002 | -0,0089 |
| Gennemsnitlig indkomst | 9,49E-06 * | -1E-05 |
| Andel kortuddannede | 7,83E-03 | -0,01 |
| Andel udenfor arbejdsmarkedet | 0,00026 | 0,00265 |
| Bygningstype | | |
| Tæt/lavt | -0,9755 *** | -0,2445 |
| Tag | | |
| Tagpap | -0,2623 | -1,4212 |
| Fibercement | 0,26427 | -0,0244 |
| Cementsten | -0,229 | -0,4284 |
| Tegl | 0,35398 | 0,16646 |
| Andet/uoplyst | -0,0231 | -0,5451 |
| Væg | | |
| Beton | -0,2715 | -0,361 |
| Andet/uoplyst | 0,12529 | -0,084 |
| Region | | |
| Sjælland | 0,16789 | -0,5829 |
| Syddanmark | 1,03779 *** | -0,166 |
| Midtjylland | 0,76248 ** | -0,47 |
| Nordjylland | 0,57215 | -0,2824 |
| Opførelsesår | | |
| 1961-1977 | -0,5424 * | -1,1503 |
| 1978-2008 | -0,7984 ** | -1,4592 |
| 2009- | -1,5129 | -2,6617 |
| År | | |
| 2008 | 0,22364 | -1,4926 |
| 2009 | 0,30698 | -2,1173 |
| 2010 | -0,0067 | -1,0301 |
| 2011 | 0,4393 | -0,9191 |
| 2012 | 0,15018 | -0,8563 |
| 2013 | 0,34103 | -0,4621 |
| 2014 | 0,03503 | -0,2749 |
| 2015 | 0,208 | -0,8474 |
| 2016 | 0,38385 | -0,7168 |
| 2017 | 0,78698 | -0,7138 |
| Konstant | 1,16627 | 9,57808 |
| N | 2943 | 314 |

Kilde. Landsbyggefondens sagssystem, Landsbyggefondens stamdata, Regnstat, DST, Landsbyggefondens statistik over tomme boliger og BBR.* p<0,1, ** p<0,05, *** p<0,01. Afhængig variabel: tilgængelighed og ombygning kr. pr. kvm og perioden 2007-2017.

Deloitte.

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloittes omkring 264.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

Deloitte er en betegnelse for en eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL (der også omtales som "Deloitte Global") og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL leverer ikke ydelser til kunderne. Vi henviser til www.deloitte.com/about for nærmere oplysninger.