



Analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor

Delrapport I: Opsamling og initiativer
5. marts 2020

Delrapport I: Opsamling og initiativer

1	Indledning	4
2	Opsamling	6
2.1	Analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor	6
2.2	Vurdering af incitament og effektivitet i renoverings- og driftsstøtteordningerne	7
2.3	Forbedring af datagrundlaget i den almene boligsektor	8
3	Tværgående initiativer	10
3.1	Opdatering af støttekategorier og regulering med henblik på stærkere målstyring og systematisk opfølgning på effekten af renoveringsstøtten	11
3.2	Forenkling af renoveringsstøtteordningen	11
3.3	Klarere rammer og forenkling af driftsstøtteordningerne	13
3.4	Øget fokus på at sikre tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse	14
3.5	Styrket kommunalt tilsyn med den almene boligsektor	15
3.6	Øget digitalisering og bedre dataunderstøttelse	16

1 Indledning

Delrapporten indeholder en opsummering af delrapporterne II, III og IV samt mulige initiativer på baggrund af de tre delrapporter.

Den almene boligsektor huser i dag cirka 980.000 personer, der bor i cirka 580.000 almene boliger fordelt på 7.154 boligafdelinger og 559 boligorganisationer.¹ Blandt den almene sektors beboere, som udgør en sjettedel af Danmarks befolkning, er både familier med gennemsnitlige indkomster og en række udsatte grupper med særlige boligbehov. En velfungerende almen sektor er således afgørende for at skabe gode rammer om næsten en million danskeres hverdag i form af en god, sund og passende bolig, trygge og velfungerende boligområder samt grundlaget for en række af velfærdssamfundets institutioner og kerneydelser. I forlængelse heraf er det afgørende, at den almene sektors bygninger og boliger løbende vedligeholdes og forbedres ud fra passende økonomiske og sociale hensyn, så sektoren fortsat kan leve op til sin rolle i det danske velfærdssamfund.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen igangsatte medio 2019 en analyse af renoveringsbehovet i den almene sektor. Det skete på baggrund af *"Aftale om finansiering af indsatser for at forebygge og nedbryde parallelsamfund og aftale om Landsbyggefondens ramme til fysiske forandringer af de udsatte boligområder mv. i perioden 2019-2026"*. Analysen er gennemført af Deloitte og Copenhagen Governance.

Analysen er gennemført med følgende formål og fokus:

- 1 At etablere grundlaget for en mere databaseret tilgang til estimering af renoveringsbehovet
- 2 Vurdere incitamenter og effektivitet af de nuværende renoverings- og driftsstøtteordningerne
- 3 At identificere muligheder for at forbedre datagrundlaget med henblik på at kvalificere estimeringen af renoveringsbehovet og forbedre styringen i den almene bolig sektor

For det første bidrager analysen med en databaseret opgørelse af renoveringsbehovet ud fra 12 forskellige renoveringsindsatser, som forventes at blive centrale for renoveringerne af de almene boliger i de kommende 20 år. På baggrund af analysen er der udarbejdet en samlet datamodel, som gør det muligt at estimere af renoveringsbehovet i den almene sektor givet forskellige antagelser og politiske prioriteringer på tværs af de 12 renoveringsindsatser.

For det andet giver analysen overblik over og indsigt i de nuværende renoverings- og driftsstøtteordninger, der fordeler betydelige midler på tværs af den almene sektor, herunder i hvilken grad de lever op til formålet i lovgivningen. Hertil bidrager analysen med en række forslag til forbedringer af ordningerne inden for fire områder.

For det tredje tydeliggør analysen gevinster ved et styrket datagrundlag på tværs af sektorens aktører og skitserer løsninger til at forbedre datagrundlaget på kort og lang sigt. Analysens resultater gør det muligt at igangsætte konkrete initiativer til at styrke datagrundlaget i den almene sektor.

¹ Baseret på udtræk af Huslejerregisteret pr. 1. juni 2019. Kun boligorganisationer og afdelinger med boliger er inkluderet i opgørelsen. Kommunalt ejede boliger, friplejeboliger samt boliger i selvejende institutioner indgår ikke i populationen.

Analysen er inddelt i fire delrapporter:

- Delrapport I: "Opsummering og initiativer om mulige forbedringer i den almene boligsektor"
- Delrapport II: "Analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor"
- Delrapport III: "Vurdering af incitament og effektivitet i renoverings- og driftsstøtteordningerne"
- Delrapport IV: "Analyse af mulige forbedringer af datagrundlaget i den almene boligsektor"

Delrapport I består af to kapitler udover denne indledning. I kapitel 2 opsummeres resultaterne af de tre delrapporter. I kapitel 3 beskrives Deloitte's forslag til initiativer vedrørende forbedringsmuligheder i den almene boligsektor. Hver delrapport skal ses som selvstændige bidrag til den samlede analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor, og de kan derfor læse uafhængigt af hinanden.



2 Opsamling

Kapitlet indeholder en opsummering af resultaterne af delrapport II, III og IV.

2.1 Analyse af renoveringsbehovet i den almene boligsektor

Delrapport II udgøres af en rapport og en tilhørende datamodel, som kan anvendes til at foretage konsekvensberegninger af forskellige scenarier for det fremtidige renoveringsbehov, under forudsætning af forskellige antagelser og politiske prioriteringer. Datamodellen er baseret på et omfattende datagrundlag bestående af en række registerdata. Modellen kan løbende opdateres og udvikles i takt med tilvejebringelsen af yderligere data på området samt ændrede antagelser og politiske prioriteringer.

Analysen og datamodellen er etableret med afsæt i fem overordnede renoveringstemaer og 12 underliggende renoveringsindsatser, som vurderes at være aktuelle i dag og i de kommende 20 år. Renoveringstemaerne omfatter:

-  **Udbedring af byggeskader:** renoveringer relateret til udbedring af byggeskader som følge af svigt i byggeriet med en konkret skade til følge
-  **Sunde boliger:** renoveringer, som har til formål at sikre, at boliger ikke er sundhedsskadelige som følge af skimmelsvamp eller sundhedsskadelige stoffer
-  **Passende og konkurrencedygtigt boligudbud:** renoveringer, som har til formål at tilpasse boligudbuddet til efterspørgslen, så der stilles passende boliger til rådighed for alle med behov herfor, samt sikre, at det lokale boligudbud er konkurrencedygtigt
-  **Velfungerende boligområder:** renoveringer af fællesarealerne i en boligafdeling med henblik på at gøre boligområdet mere attraktivt og velfungerende
-  **Energireduktion og klimatilpasning:** renoveringer, som har til formål at reducere energiforbruget samt sikre, at almene boliger i fremtiden er tilpasset klimaforandringer.

For hver renoveringsindsats er der foretaget analyser af, hvilke forhold der driver renoveringsbehovet som grundlag for opstilling af en samlet datamodel til estimering af det fremtidige renoveringsbehov. Ved at justere på omfang af renoveringstemaer og -indsatser muliggør modellen opstilling af forskellige scenarier for det samlede renoveringsbehov. Renoveringstemaerne *Udbedring af byggeskader* og *Sunde boliger* udgør et fundament for opstilling af scenarier, da temaerne i højere grad end de øvrige temaer kan estimeres ud fra objektivt givne forhold, og således i mindre grad er påvirket af politiske prioriteringer.

Analysens resultater og anvendelsen af datamodellen bør generelt ses i lyset af den usikkerhed, der vil være forbundet med at estimere renoveringsbehovet 20 år frem i tiden. Særligt tre forhold er medvirkede årsager til usikkerheden:

- i) Renoveringsbehovet i den almene boligsektor er dynamisk i forhold til for eksempel demografiske ændringer i samfundet, beboernes krav og forventninger samt politiske prioriteringer
- ii) Analyserne af, hvad der driver renoveringsbehovet, er delvist baseret på eksisterende registerdata. Konsekvensen heraf er, at udledning af driverne af renoveringsbehovet i et vist omfang kan være påvirket af cirkularitet
- iii) Modellen til estimering af renoveringsbehovet er baseret på en række antagelser om den almene boligsektors nuværende tilstand samt om fremtiden. For så vidt muligt er antagelserne baseret

på prognoser eller fremskrivninger af objektive forhold. Der er imidlertid forhold, hvor der ikke på nuværende tidspunkt eksisterer data, som det ellers ville have været relevant at inddrage i analysen.

2.2 Vurdering af incitament og effektivitet i renoverings- og driftsstøtteordningerne

Delrapport III indeholder en vurdering af, hvordan renoverings- og driftsstøtteordningerne i dag samlet set fungerer. Fokus har særligt været på, om systemet effektivt opnår de overordnede formål med den almene boligsektor:

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

På baggrund af analysen er det Deloitte's vurdering, at støttesystemet overordnet set 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 den almene boligsektors selvfinansiering, og at det generelt sker effektivt og i overensstemmelse med de politiske intentioner. Inden for det nuværende støttesystem er der dog forhold, som øger risikoen for, at manglende vedligeholdelse i boligafdelingerne og uhensigtsmæssig adfærd i afdelingerne øger udgifterne til renoverings- og driftsstøtte mere end tiltænkt. Denne risiko kan reduceres ved en række ændringer og forenklinger af ordningerne samt større gennemsigtighed. Det vil samtidig kunne understøtte beboerdemokratiets rolle samt kommunernes tilsyn og deres rolle i at fastlægge den lokale boligpolitik. Ændringer af systemet kan blandt andet omfatte en tættere kobling mellem de overordnede formål og målsætninger og støttesystemets konkrete udmøntning samt bedre muligheder for at følge op på effekten af renoveringerne.

Det er desuden vurderingen, at der er indikationer på, at den grundlæggende forudsætning i den almene boligsektor om, at den enkelte boligafdeling skal være en selvstændig økonomisk enhed med balance mellem udgifter og husleje, ikke er opfyldt i alle dele af sektoren. Data indikerer således, at en række boligafdelinger ikke kan henlægge tilstrækkeligt til det nødvendige vedligehold på grund af deres markeds- og konkurrencesituation. Manglende vedligehold og henlæggelser kan have konsekvenser for boligafdelingernes adfærd og behov for renoverings- og driftsstøtte.

2.3 Forbedring af datagrundlaget i den almene boligsektor

Delrapport IV indeholder en vurdering af, hvordan datagrundlaget i den almene boligsektor kan forbedres med henblik på dels at kvalificere antagelserne i modellen til estimering af renoveringsbehovet, dels at forbedre styringen i den almene boligsektor. Der er på tværs af sektorens aktører konstateret interesse i at styrke det fælles datagrundlag som følge af en række lokale gevinster ved forbedring af datagrundlaget.

Med udgangspunkt i resultater og identificerede fokusområder i delrapport II og III er der etableret et målbillede for datagrundlaget i den almene boligsektor. Målbilledet opgøres i to overordnede databehov:

- Data om vedligeholdelsesbehovet i den enkelte boligafdeling
- Data om forbedringsbehovet i den enkelte boligafdeling

Data vedrørende vedligeholdelsesbehovet vil kunne styrke styringen med henlæggelser i boligafdelingerne samt styrke estimeringen af renoveringsbehovet relateret til første renoveringstema i delrapport II, mens data vedrørende forbedringsbehovet vil kunne styrke styringen af boligudbuddet og estimeringen af renoveringsbehovet relateret til de resterende renoveringstemaer i delrapport II.

Målbilledet udgøres af seks overordnede datakategorier:



Vedligeholdelsesplan: det forventede fremtidige vedligeholdelsesbehov i den enkelte afdeling



Bygningsregistrering: registrering af de enkelte bygningsdele i de almene afdelinger



Tilstand: vurdering af de enkelte bygningsdels tilstand, herunder deres forventede restlevetid frem til udskiftning/fornyelse



Karakteristika: registrering vedrørende bygningernes, boligernes og udearealernes karakteristika, for eksempel om boligerne er tidssvarende og tilgængelige



Aktiviteter og priser: registrering af priser for de nødvendige vedligeholdelses- og forbedringsaktiviteter i den enkelte afdeling



Efterspørgsel: efterspørgslen efter tilgængelige boliger og huslejen i private lejeboliger.

Delrapporten gennemgår de seks datakategorier og identificerer gabet mellem det eksisterende data i sektoren og målbilledet. Analysen viser, at der fortsat er en række relevante data, som ikke findes, og at der findes relevant data, som kun findes lokalt og en del af den almene boligsektor. Endelig er der fortsat data, som ikke har et standardiseret og digitalt format. Det nuværende datagrundlag udgør dog et godt grundlag for at styrke datagrundlaget yderligere, eftersom der er en fælles klassifikation til strukturering af data, it-systemer, som kan håndtere de ønskede data, samt centrale systemer til indberetning og opsamling af data.

Til at styrke datagrundlaget i den almene boligsektor præsenteres i analysen to overordnede løsningsmodeller vedrørende henholdsvis data for vedligeholdelsesbehovet og data for forbedringsbehovet. Indenfor hver løsningsmodel kan den konkrete løsning justeres og udvides afhængigt af ambitionsniveau og vurdering af aktuelle implementeringsmæssige forudsætninger.

For data vedrørende vedligeholdelsesbehovet skitseres en basismodel, som kan skaleres til en udvidet model. For data vedrørende forbedringsbehovet skitseres fire forskellige komponenter, som hver især kan styrke datagrundlaget, men i højere grad kan implementeres uafhængigt af hinanden. Endelig beskrives forudsætningerne for at implementere løsningsmodellerne ud fra fem overordnede forudsætninger: datastrategi, systemer, ressourcer, kompetencer og incitamenter.

Afslutningsvis beskrives tre spor for det videre forløb med indfrielse af målbilledet for et styrket datagrundlag. Sporene vedrører henholdsvis digitaliseret indberetning af vedligeholdelsesplanerne, registrering af boligafdelingernes karakteristika samt bedre data for priser og tiltag i støttede renoveringer.

3 Tværgående initiativer

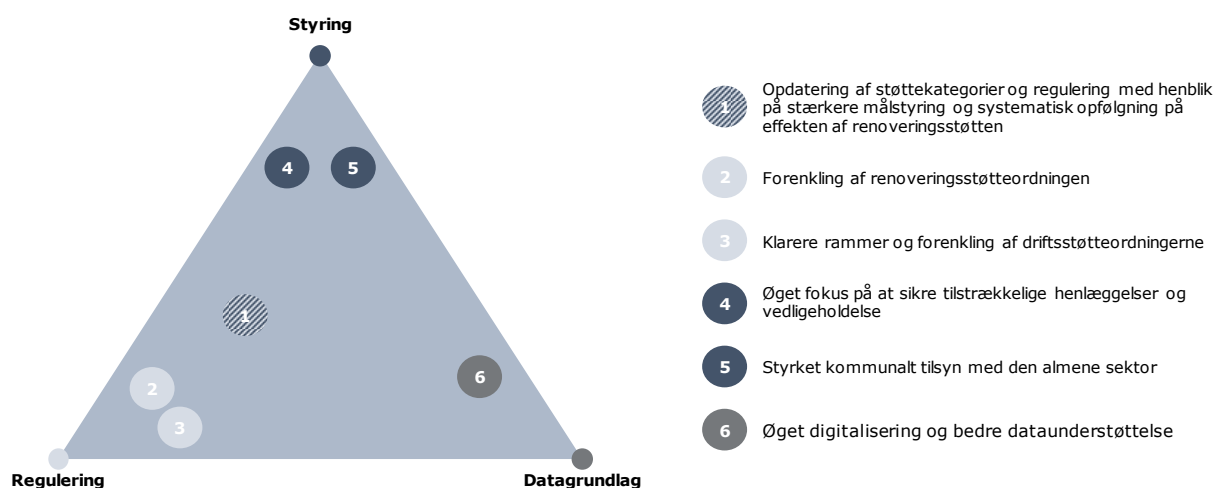
Kapitlet indeholder mulige initiativer på baggrund af de tre delrapporter.

På de følgende sider fremgår initiativer, der på baggrund af de tre rapporter er identificeret, og som vil kunne bidrage til at styrke den almene boligsektors styringsmæssige rammer. Initiativerne kan overordnet inddeles i følgende tre kategorier:

- i) **Regulering:** justering af den regulering, som den almene boligsektor er underlagt
- ii) **Digitalisering:** forbedring af det lokale, kommunale og nationale datagrundlag i forhold til opgørelse af vedligeholdelses- og forbedringsbehov
- iii) **Governance:** forbedring af den lokale, kommunale og nationale styring af den almene boligsektor.

På tværs af de tre kategorier er der identificeret seks initiativer, som fremgår af figur 1 herunder.

Figur 1. Oversigt over initiativer



De forskellige initiativer er i flere tilfælde internt afhængige. Initiativer om styring forudsætter således i nogle tilfælde, at der foretages ændringer af regulering og datagrundlag. Det betyder, at der vil være forskellige tidshorisonter for implementering af de forskellige initiativer.

Initiativ 1, 2 og 3 kan implementeres på kort eller mellemlang sigt og er uafhængige af de øvrige initiativer. Initiativ 4 har ligeledes ingen uafhængigheder, men har en længere tidshorizont. Tilsvarende gør sig gældende for initiativ 6. Initiativerne 4 og 5 er delvist afhængige af, at initiativ 6 gennemføres, hvorfor en fuld implementering vil have en længere tidshorizont.

På de følgende sider fremgår en beskrivelse af hvert af de seks initiativer om forbedringsmuligheder, herunder baggrund, forudsætninger og tidsperspektiv for gennemførelse.



Opdatering af støttekategorier og regulering med henblik på stærkere målstyring og systematisk opfølgning på effekten af renoveringsstøtten

De anvendte renoveringstemaer og -indsatser i delrapport II er sammensat med henblik på i højere grad at markere formålet med renoveringerne end de nuværende støttekategorier. Renoveringstemaerne understøtter således, at der skabes øget sammenhæng mellem formål, målsætninger og støttekategorier, og at der gennemføres systematisk opfølgning på effekterne af renoveringsstøtten. Sidstnævnte kan understøttes af et forbedret datagrundlag, jf. initiativ 6.

I delrapport III er der i forlængelse heraf identificeret et potentiale for at skabe en klarere sammenhæng mellem almenboliglovens formålsparagraf, de lovgivningsmæssige rammer om Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning (§ 91 m.fl.) og Landsbyggefondens regulativer og støttekategorier. I forlængelse heraf kan det for eksempel være relevant, at § 91 m.fl. omfatter de overordnede mål for renoveringsstøtten, for eksempel svarende til temaoverskrifterne i delrapport II.

Derudover er der i delrapport II identificeret et potentiale ved i højere grad at gøre det muligt at følge op på effekterne af renoveringsstøtten på kommunalt og eventuelt nationalt niveau. Det omfatter for eksempel 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 indenfor den enkelte kommune eller på landsplan. Det vil blandt andet kunne understøtte kommunerne i at kunne opstille overordnede rammer for udformningen af de konkrete renoveringsprojekter. I forlængelse heraf kan det være relevant at opdatere støttekategorierne, så det i højere grad er muligt at gennemføre effektmålinger.

Initiativ 1: opdatering af støttekategorier og systematisk opfølgning på effekter af renoveringsstøtten

Der er potentiale for at opdatere støttekategorierne dels på baggrund af en vurdering af nutidige behov og politiske prioriteringer, dels for at muliggøre systematisk opfølgning på effekter af renoveringsstøtten.

Gennemførelse omfatter:

- i) Udarbejdelse af nye støttekategorier
- ii) Opdatering af almenboligloven samt Landsbyggefondens regulativer og vejledninger
- iii) Tilretning af Landsbyggefondens driftsstøtteportal og BOSSINF
- iv) Oversættelse af eksisterende støttekategorier, så man sikrer et sammenligneligt datagrundlag
- v) Udvikling af redskaber til løbende opfølgning på effekter.

Tidsperspektiv: kort og mellemlang sigt.



Forenkling af renoveringsstøtteordningen

I delrapport III er renoveringsstøtteordningens effektivitet analyseret. Det fremgår, at systemet generelt er anerkendt af boligorganisationer og kommuner for at være sagligt, retfærdigt og med en vis fleksibilitet. Størstedelen af aktørerne giver dog udtryk for, at støttesystemet er yderst komplekst, og at opnåelsen af et tilsagn om renoveringsstøtte ofte tager mange år. Komplexiteten reducerer gennemsigtigheden i systemet og gør det vanskeligt for en række aktører - for eksempel beboerdemokrater, mindre boligorganisationer og kommuner - at agere i systemet. Der er samtidig indikationer på, at kompleksiteten i systemet øger transaktionsomkostningerne unødigt meget og fører til en skævvridning i tildeling af støttemidler. I forlængelse heraf er der identificeret et

potentiale for at undersøge, om systemet kan forenkles. Det kan i den forbindelse konkret blandt andet overvejes at forenkle reglerne vedrørende fordelte arbejder, beboerbetalning samt gruppe 1, 2 og 3.

For det første, kan det overvejes at fjerne de fordelte arbejder som en del af gruppe 1 for at opnå en større stringens i systemet. Det kan således gøre det mere entydigt, at ikkestøtteberettigede arbejder skal finansieres udenfor Landsbyggefondens investeringsramme, og at de dermed ikke skal finansieres af støttede lån. Hvis kategorien fjernes, er det nødvendigt, at den ikkestøtteberettigede vedligeholdelse og de ikkestøtteberettigede forbedringer indgår i andre grupper arbejder, og det kan herunder overvejes, om de skal deles op. Det er desuden nødvendigt at tage stilling til, hvordan de skal finansieres, i hvilket omfang udgifterne til finansieringen skal kunne dækkes af driftsstøtte, og hvordan sager under gennemførelse skal håndteres. I delrapport II udskilles de fordelte arbejder i forbindelse med opgørelsen af renoveringsbehovet. For hver renoveringsindsats opgøres således, hvor stor en andel af det støtteberettigede renoveringsbehov der antages at udgøres af fordelte arbejder. Opgørelsen er baseret på data over fordelingen mellem fordelte og ikkefordelte arbejder.²

Gruppe 1, 2 og 3 samt fordelte arbejder

- *Gruppe 1:* Omfatter de støtteberettigede arbejder samt fordelte arbejder. Gruppe 1 svarer til Landsbyggefondens investeringsramme.
- *Gruppe 2:* Omfatter indsatser, som det er hensigtsmæssigt at gennemføre samtidig med de støtteberettigede arbejder, og som støttes på anden vis.
- *Gruppe 3:* Omfatter andre indsatser, som boligafdelingen gerne vil udføre samtidig med de støttede arbejder, men som ikke støttes.
- *Fordelte arbejder:* De fordelte arbejder er den del af de støtteberettigede arbejder, som boligafdelingen burde have henlagt til som led i boligafdelingens vedligeholdelses- og fornyelsesplan og hele eller dele af nogle forbedringer. De fordelte arbejder varierer fra sag til sag, men udgør i gennemsnit 25 procent af udgifterne i gruppe 1.

For det andet kan det, hvis fordelte arbejder udgår af gruppe 1-arbejderne, overvejes, om reglerne for beboerbetalingen skal ændres, herunder bestemmelsen om at beboerbetalingen som minimum skal udgøre 3,4 procent. Hidtil er de fordelte arbejder anvendt til at hæve den gennemsnitlige beboerbetalning til minimum 3,4 procent. Det kan derfor overvejes, om minimumssatsen skal ændres eller fjernes, og om der skal være en samlet sats for beboerbetalingen for de forskellige støttekategorier. Det vil formentlig medføre en højere beboerbetalning for tilgængelighed og ombygninger, hvilket vil kunne reducere incitamentet til at gennemføre disse tiltag.

For det tredje kan det, hvis kategorien fordelte arbejder udgår, 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.

En forenkling af renoveringsstøtteordningen kan desuden omfatte en forenkling af finansieringen af en renoveringssag, herunder en større sammenhæng mellem de forskellige finansieringskilder og de forskellige grupper/typer renoveringsarbejder. Det kan medvirke til en større gennemsigtighed og reducere uhensigtsmæssige incitament, jf. også initiativ 5. Det kan i den forbindelse særligt overvejes, at ikkestøtteberettiget vedligehold, som bør finansieres af henlæggelser, udskilles og finansieres særskilt. Det samme kan overvejes i forhold til forbedringer, som følger af nye krav i forbindelse med vedligeholdelse og fornyelse, for eksempel krav til isolering, sikkerhed og højere standard.

² I bilag 16 og bilag 17 i delrapport II fremgår en oversigt over, hvor stor en andel af renoveringsbehovet der for hver renoveringsindsats antages at være støtteberettiget vedligeholdelse, ikke-støtteberettiget vedligeholdelse, støtteberettiget forbedringer og ikke-støtteberettiget forbedringer. Hertil fremgår det, hvor stor en andel af renoveringsbehovet som udgøres af fordelte arbejder.

Initiativ 2: forenkling af renoveringsstøtteordningen

Det kan overvejes at undersøge, om renoveringsstøtteordningen kan forenkles. Det kan i den forbindelse konkret overvejes at forenkle reglerne om fordelte arbejder, beboerbetaling samt gruppe 1, 2 og 3.

Gennemførelse omfatter:

- i) Yderligere analyse af konsekvenserne ved en forenkling af systemet, herunder reglerne om fordelte arbejder, beboerbetaling, gruppe 1, 2 og 3 samt forskellige finansieringskilder. Analysen skal blandt andet afdække betydningen for incitamentet til at gennemføre renoveringer, for eksempel tilgængelighed
- ii) Under antagelse af beslutning om forenkling, opdatering af Almenboligloven samt Landsbyggefondens regulativer og vejledninger
- iii) Under antagelse af beslutning om forenkling, opdatering af Landsbyggefondens driftsstøtteportal og BOSSINF
- iv) Under antagelse af beslutning om forenkling, tilpasning af Landsbyggefondens sagsbehandlingspraksis
- v) Under antagelse af beslutning om forenkling, beslutning om en eventuel overgangsordning for sager under gennemførelse.

Tidsperspektiv: kort og mellemlang sigt.

3

Klarere rammer og forenkling af driftsstøtteordningerne

I delrapport III analyseres driftsstøtteordningernes effektivitet. Det fremgår af analysen, at omfanget af driftsstøtten er et væsentligt element i boligafdelingernes og boligorganisationernes beslutninger om at gennemføre renoveringer, og at driftsstøtten lægger beslag på en betydelig del af Landsbyggefondens og de enkelte boligorganisationers solidariske midler. Driftsstøtten fordeles på baggrund af huslejemodellen, som tager udgangspunkt i det gennemsnitlige huslejeniveau for sammenlignelige boligafdelinger.

Det fremgår af rapporten, at der blandt boligorganisationer og kommuner generelt er uklarhed om, hvordan driftsstøtten beregnes og udmøntes, samt hvad der bestemmer niveauet for driftsstøtten. I forlængelse heraf er der identificeret et potentiale for at undersøge, om der kan etableres klarere rammer for driftsstøtteordningen.

For det første vil det være hensigtsmæssigt, at formålet med driftsstøtteordningerne præciseres i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativ, herunder om driftsstøtten skal sikre boligafdelingens videreførelse i snæver økonomisk forstand, bidrage til at forebygge sociale, økonomiske og driftsmæssige problemer eller sikre en rimelig husleje.

For det andet, vil det i forlængelse af ovenstående 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 boligafdeling fastsættes og sammensættes, som den gør. Det kan i den forbindelse overvejes, om der skal ske ændringer i, hvad udgangspunktet for fastsættelse af driftsstøtten skal være for at reducere u hensigtsmæssige incitamentet, jf. også initiativ 4. For eksempel kan det overvejes, hvorvidt udgifter til forbedringer, der er gennemført inden en støttet renovering, skal tælle med ved fastsættelsen af driftsstøtten.

For det tredje vil det være hensigtsmæssigt, at boligorganisationernes forpligtelser og handlemuligheder i forhold til deres andel af driftsstøtten gøres klarere.

For det fjerde vil det være hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan de forskellige driftsstøtteordninger og deres samspil kan forenkles og konsolideres. Det indbefatter 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.

Initiativ 3: klarere rammer og forenkling af driftsstøtteordningerne

Det kan overvejes at undersøge, om rammerne for driftsstøtteordningerne kan gøres klarere, og om ordningerne kan forenkles. Det kan konkret omfatte, at formålet med ordningerne præciseres i lovgivningen og Landsbyggefondens regulativ, at der etableres et mere gennemsigtigt grundlag for bevillingen af driftsstøtten, samt at de forskellige driftsstøtteordninger og deres samspil forenkles og konsolideres.

Gennemførelse omfatter:

- i) Yderligere analyse af konsekvenserne ved en forenkling af ordningerne
- ii) Under antagelse af beslutning om forenkling, opdatering af Almenboligloven, Landsbyggefondens regulativ og eventuel ældre stadigt gældende lovgivning om driftsstøtteordninger
- iii) Under antagelse af beslutning om forenkling og tilpasning af Landsbyggefondens sagsbehandlingspraksis
- iv) Under antagelse af beslutning om forenkling, eventuel gennemgang og konsolidering af eksisterende bevillinger.

Tidsperspektiv: lang sigt.

4

Øget fokus på at sikre tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse

Boligafdelingernes henlæggelser og vedligeholdelse undersøges i delrapport III. Udgangspunktet i lovgivningen er, at en boligafdeling skal være selvfinansierende, men at de kan opnå støtte til at løse helt særlige udfordringer, som den ikke selv vil kunne finansiere. Dataanalyser i delrapport III indikerer imidlertid, at der i en række boligafdelinger ikke bliver henlagt tilstrækkeligt til vedligehold, og at støtte fra renoverings- og driftsstøtteordningerne i forlængelse heraf bidrager til at håndtere disse boligafdelingers manglende vedligeholdelse.³

Enkelte uhensigtsmæssige incitamenter i ordningerne kan bidrage til at styrke denne problemstilling, for eksempel muligheden for at få renoverings- og driftsstøtte til vedligeholdelse i kraft af fordelte arbejder og gruppe 2-arbejder. Det kan overvejes at begrænse disse uhensigtsmæssige incitamenter. Det vil imidlertid ikke være muligt at justere systemet, så det overordnede incitament forsvinder helt, når Landsbyggefonden som udgangspunkt har til opgave at hjælpe boligafdelinger, der ikke kan klare sig selv – uagtet om dette skyldes lokale prioriteringer. Den væsentligste indsats for at sikre, at lovgivningens formål opfyldes og undgå, at renoverings- og driftsstøtteordningerne bliver belastet af uhensigtsmæssig adfærd, vil derfor være at sikre, at boligafdelingerne henlægger og vedligeholder tilstrækkeligt. Der kan i den forbindelse overvejes forskellige tiltag.

For det første kan det overvejes at undersøge omfanget af og årsagerne til manglende henlæggelser nærmere. Det kan for eksempel omfatte analyse af, om boligafdelingernes konkurrencesituation påvirker henlæggelsesniveauet, om der er boligafdelinger, der givet deres markedsposition ikke kan henlægge tilstrækkeligt og den husleje, de har mulighed for at opkræve.

³ Dataanalyser indikerer, at boligafdelinger, som har vedligeholdt relativt mindre, alt andet lige har en øget sandsynlighed for at have haft en støttet renoveringssag. Endvidere er der 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 anskaffelsessum

For det andet kan det overvejes at styrke boligorganisationernes egen håndtering af henlæggelser og vedligehold. Det kan konkret omfatte at i) styrke deres viden om det konkrete regelsæt, for eksempel til hvad og hvordan der skal henlægges,⁴ ii) overveje, om ansvaret for henlæggelsesniveauet skal skærpes på boligorganisationsniveau, herunder om beslutningskompetencen for henlæggelsesniveauet skal flyttes fra boligafdelingen til boligorganisationen i tråd med de senere års styrkelse af boligorganisationens ansvar for en forsvarlig drift i boligafdelingerne eller iii) overveje, hvordan boligafdelingerne skal håndtere et eventuelt vedligeholdelsefterslæb, herunder får adgang til finansiering af dette.

For det tredje kan det overvejes at styrke det kommunale og eventuelt nationale tilsyn med boligafdelingernes vedligeholdelsesplaner og henlæggelser. Det kan konkret omfatte at i) styrke grundlaget for tilsyn med boligafdelingernes henlæggelser gennem et styrket datagrundlag, jf. initiativ 6, ii) gøre kommunale godkendelser af forbedringsarbejder betinget af, at afdelingen har tilstrækkelige henlæggelser til vedligehold eller iii) gøre kommunale godkendelser af nybyggeri betinget af tilstrækkelige henlæggelser i eksisterende boligafdelinger.

Det er samtidig afgørende at overveje, hvordan konsekvenserne af de skærpede krav til vedligeholdelsesplaner og henlæggelser, som er gennemført og eventuelt bliver gennemført, skal håndteres i afdelinger, hvor henlæggelserne på nuværende tidspunkt ikke er tilstrækkelige.

Initiativ 4: øget fokus på at sikre tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse

Der er identificeret et potentiale for et øget fokus på at sikre tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse i boligafdelingerne. Det kan blandt andet omfatte analyse af boligafdelingernes konkurrencesituation og dennes konsekvenser for henlæggelses- og vedligeholdelsesniveauet, styrke boligorganisationernes håndtering af henlæggelsesniveauet i boligafdelingerne og styrke kommunalt tilsyn med henlæggelserne.

Gennemførelse omfatter:

- i) Videre undersøgelse af årsagerne til boligafdelingernes henlæggelses- og vedligeholdelsesniveauer.
- ii) Vejledning om reglerne til boligafdelingerne og -organisationerne og eventuelt skærpet ansvar hos boligorganisationerne
- iii) Styrket datagrundlag vedrørende boligafdelingernes vedligeholdelsesbehov, jf. initiativ 6
- iv) Udvikling og implementering af nye styringsmekanismer
- v) Rammer for, hvordan en afdeling skal en situation, hvor dens henlæggelser er for lave.

Tidsperspektiv: mellemlang og lang sigt.

5

Styrket kommunalt tilsyn med den almene boligsektor

Kommunerne spiller en afgørende rolle i styringen i den almene boligsektor, og delrapport III peger på to områder, hvor det kommunale tilsyn kan styrkes. For det første kan kommunernes rolle i styringen af boligudbuddet styrkes, og for det andet kan kommunernes rolle i sikringen af tilstrækkelige henlæggelser og vedligeholdelse styrkes.

Såfremt der bliver etableret et bedre grundlag for at følge op på effekterne af renoveringsstøtten, jf. initiativ 1, og et bedre datagrundlag, jf. initiativ 6, vil kommunerne få et bedre grundlag for at styre boligudbuddet i den enkelte kommune. Det kan blandt andet danne grundlag for kommunens beslutninger og involvering i udformningen af den enkelte renoveringssag og dermed bidrage til en mere strategisk og effektiv udnyttelse af midlerne i renoveringsstøtteordningen, hvis de støttede renoveringer i endnu højere grad bidrager til et match mellem boligudbud og konkrete efterspørgsel.

⁴ Det kan i den forbindelse overvejes, om lovpligtige forbedringer og almindelig standardforskydning er så integreret en del af vedligeholdelsen, at det vil være meningsfuldt at betragte dem som en del af fornyelsen af en bygningsdel, som der skal henlægges til.

Som det fremgår af initiativ 4, kan det overvejes at styrke kommunernes muligheder for at føre tilsyn med henlæggelsesniveauet i den enkelte boligafdeling. Det forudsætter en digitalisering af boligafdelingernes vedligeholdelsesplaner, jf. initiativ 6.

Endelig skal det nævnes, at reguleringen på det almene område er relativt kompleks, hvilket forudsætter særligt specialiserede kompetencer til at føre et effektivt tilsyn. Selv en forenkling, jf. initiativ 2 og 3, vil ikke ændre på dette. Det kan derfor overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at samle hele eller dele af det kommunale tilsyn på tværs af kommuner, som det kendes fra andre komplekse fagområder, for eksempel socialområdet.

Initiativ 5: styrket kommunalt tilsyn med den almene boligsektor

Der er identificeret et potentiale for at styrke det kommunale tilsyn med den almene boligsektor. Det gælder dels tilsynet med de støttede renoveringer, dels tilsynet med boligafdelingernes henlæggelses- og vedligeholdelsesniveauer.

Gennemførelse omfatter:

- i) Ændret regulering vedrørende renoveringsstøtteordningen med henblik på bedre effektmålinger og indsamling af data vedrørende effekter og boligudbud, jf. initiativ 1 og 6
- ii) Ændret regulering og styrket datagrundlag vedrørende boligafdelingernes vedligeholdelsesbehov, jf. initiativ 4 og 6
- iii) Eventuel styrkelse af kompetencer og organisering hos de kommunale tilsyn.

Tidsperspektiv: lang sigt.

6

Øget digitalisering og bedre dataunderstøttelse

Med udgangspunkt i delrapport II og III er der i delrapport IV identificeret et potentiale for at forbedre datagrundlaget i den almene boligsektor med henblik på at kvalificere antagelserne i datamodellen til estimering af renoveringsbehovet og forbedre styringen i den almene boligsektor såvel lokalt, kommunalt som nationalt. Bedre data vil samtidig kunne understøtte en effektiv drift i boligorganisationerne, for eksempel med hensyn til køb af renoveringsydelse.

Der er opstillet forskellige løsningsmodeller for indsamling af data om henholdsvis vedligeholdelsesbehovet og forbedringsbehovet i boligafdelingerne. Indenfor hver løsningsmodel kan den konkrete løsning varieres afhængigt af ambitionsniveau, ligesom en valgt løsning løbende kan udvides.

For data vedrørende vedligeholdelsesbehovet skitseres en løsningsmodel, som udgør en basismodel, der kan implementeres relativt enkelt. Den omfatter en standardisering og digitalisering af boligafdelingernes eksisterende vedligeholdelsesplaner. Basismodellen udgør et muligt spor 1 i forbedring af datagrundlaget. Basismodellen kan på længere sigt skaleres til en udvidet model omfattende mere detaljerede oplysninger om de enkelte bygningsdele, for eksempel materiale, restlevetid og vedligeholdelsesaktiviteter.

For data vedrørende forbedringsbehovet skitseres fire forskellige komponenter, som hver især kan styrke datagrundlaget, men i højere grad end vedligeholdelsesbehovet kan implementeres uafhængigt af hinanden. De to væsentligste elementer, som kan udgøre et spor 2 og spor 3 i forbedring af datagrundlaget, omfatter dels en registrering af karakteristika ved de enkelte afdelinger, for eksempel i forhold til hvor tidssvarende boligerne er, dels en opdatering af Landsbyggefondens budgetskema og BOSSINF, så viden om renoveringsindsatser og især deres enhedspriser styrkes.

Implementeringen af bedre dataunderstøttelse forudsætter, at der fastlægges en fælles datastrategi for den almene boligsektor, herunder en standardisering af data. Der anvendes for eksempel i dag forskellige bygningsklassifikationer i budgetskemaet og BOSSINF og i vedligeholdelsesplanerne. Efterfølgende skal systemer udvikles eller opdateres, og dataindhentning skal implementeres. Endelig skal data gøres tilgængelige for kommuner og boligorganisationer mv.

I delrapport II er udviklet en datamodel til konsekvensberegninger af renoveringsbehovet givet en række antagelser og politiske prioriteringer. Datamodellen styrker den hidtidige beregningsmetode af renoveringsbehovet gennem anvendelse af supplerende datakilder og udvikling af det metodiske grundlag. Modellen sikrer en mere databaseret tilgang til estimering af renoveringsbehovet, som fremadrettet kan styrkes yderligere i takt med tilvejebringelsen af mere nuancerede og supplerende data.

Der er fortsat et potentiale for at gøre estimeringen af renoveringsbehovet mere datadrevet og videreudvikle datamodellen med nye data. Datamodellen er i sin nuværende form baseret på en række antagelser om for eksempel omfanget af byggeskader eller antallet af utidssvarende boliger og fællesarealer. Antagelserne er kvalificeret ved opdeling af afdelingerne i segmenter givet en række drivere af renoveringsbehovet. Estimeringen af renoveringsbehovet ville kunne forbedres ved at indhente og anvende yderligere data om for eksempel karakteristika og vedligeholdelsesbehov i afdelingerne som identificeret i delrapport IV. Derudover er der fortsat grundlag for at udvikle og indhente data fra andre styrelser og myndigheder.

Initiativ 6: øget digitalisering og bedre dataunderstøttelse

Det kan overvejes at styrke datagrundlaget i den almene boligsektor, så de forskellige aktørers roller i højere grad understøttes af data, fx boligorganisationernes beslutninger og kommunernes tilsyn. I forlængelse heraf er der et potentiale for løbende at anvende, udvikle og styrke den databaserede opgørelse af renoveringsbehovet og løbende opdatere den nuværende datamodel i takt med datagrundlaget.

Gennemførelse omfatter:

- i) Fastlæggelse af en fælles datastrategi for den almene boligsektor, inklusive en fælles tilgang til strukturering og indsamling af data og eventuel opdatering af støttekategorier mv., jf. initiativ 1
- ii) Udvikling af systemunderstøttelse hos boligorganisationerne og Landsbyggefonden samt Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, som muliggør indsamling af data ud fra en fælles standard
- iii) Ressourcer til indsamling og anvendelse af data
- iv) Løbende vedligeholdelse af datamodellen i Trafik-, Bygnings- og Boligstyrelsen
- v) Løbende indhentning af data fra Landsbyggefonden og en række styrelser, fx Energistyrelsen, Miljøstyrelsen samt Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering i passende formater.

Tidsperspektiv: lang sigt.

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 Deloitte 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.

© 2020 Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited.