



LANDSBYGGEFONDEN

Landsbyggefondens bemærkninger til "Opfølgende spørgsmål vedrørende Landsbyggefondens bemærkninger af 10. januar 2023 til det daværende Bolig- og Planstyrelsens redegørelse af 16. december 2022" – Styrelsens sagsnr. 2022-8457 af 13. januar 2023.

Landsbyggefonden har følgende bemærkninger til styrelsens opfølgende spørgsmål.

Vedr. "2. Bindende tilsagn"

Styrelsen beder Landsbyggefonden uddybe, hvilken status Landsbyggefondens skrivelser fra maj 2020 har, når de ikke er forvaltningsretligt bindende og således kan ophæves af Landsbyggefonden.

Indledningsvis skal der henvises til Landsbyggefondens bemærkninger af 10. januar 2023, hvor det klart og utvetydigt anføres, at skrivelserne ikke er retsligt bindende tilsagn, og at der først foreligger en retsligt bindende forvaltningsakt fra Landsbyggefondens side i det øjeblik, hvor Landsbyggefonden i BOSSINF-systemet giver endeligt tilsagn, hvilket sker efter boligorganisationens relevante vedtagelser og kommunens skema-A tilsagn foreligger. Det endelige tilsagn i det elektroniske system følges op af et tilsagnsbrev til den pågældende boligorganisation.

Hvis der var opstået den situation, at Grøn boligaftale alligevel ikke var blevet indgået og vedtaget i Folketinget, så var disse skrivelser om renoveringsstøtte til renoveringer for i alt 18,4 mia.kr. bortfaldet. Dette forhold vurderer Landsbyggefonden, at boligorganisationerne var fuldt ud klar over. Men omvendt kan Landsbyggefonden ikke udelukke, at der i den situation kunne være etableret forventninger om, at afholdte udgifter for at færdiggøre renoveringssager skulle refunderes. Disse meget begrænsede udgifter kunne dog være refunderet i medfør af Almenboliglovens §94, hvis den ganske usandsynlige situation skulle være opstået.

Dette afspejler klart, at de afgivne skrivelser for straks at igangsætte en forberedelse af de mange renoveringssager er sket for at leve op til et politisk ønske om en sikre og hurtig eksekvering er renoveringerne, ligesom det er forudsat på politisk niveau.

Endvidere skal anføres, at der efter disponeringen af de mange ventelistesager op til en ramme på 18,4 mia.er. fortsat resterer 106 oprindelige ventelistesager, hvor de pågældende boligorganisationer i 2020 modtog en skrivelse fra Landsbyggefonden, som ikke sidenhen er blevet fulgt op af et tilsagn til renovering fra Landsbyggefonden. Disse 106 renoveringssager har i dag helt samme status som andre renoveringssager. Det skal i den forbindelse nævnes, at Landsbyggefonden i det praktiske arbejde med boligorganisationer og kommuner ikke er blevet mødt med en tvivl om, at skrivelserne fra maj 2020 ikke har karakter af retsligt bindende tilsagn.

Vedr. "3. Overforbruget i 2021"

Landsbyggefonden er enig i, at der er sket et mertilsagn på 51 mill.kr. i forhold til den af styrelsen opgjorte tilsagnsramme på 7.330 mill.kr. i 2021-priser. Samtidig bemærker Landsbyggefonden, at dette har karakter af en fremrykning svarende til 7 promille af rammen, hvilket skulle have været godkendt. Det efterfølgende år er et mindre-tilsagn,

der mere end modsvarer mertilsagnet i 2021, og set over begge år er der blevet forbrugt mindre end den afsatte ramme. Forklaringer på denne forskydning er uklarhed omkring indregning af grønrevurdering, hvilket i sidste ende skulle have før til, at et eller to projekter tilsagnsmæssigt skulle være forskudt fra ultimo december til primo januar.

Landsbyggefonden skal beklage dette forhold.

Vedr. "4. Overforbruget af ordinære projekter i 2020"

Landsbyggefonden skal indledningsvis anføre, at de bevillingsmæssige forhold omkring ordinære tilsagn og ventelistetilsagn er helt de samme. Kriterierne for at opnå tilsagn er ens, og de finansielle forhold omkring de enkelte renoveringer er også de samme. Hvorvidt en konkret renoveringssag er "ordinær" eller en "ventelistesag" gør således ingen praktisk forskel.

Samtidig konstaterer Landsbyggefonden, at fordelingen mellem såkaldte ordinære sager og ventelistesager er som forudsat i boligaftalen, når der ses over perioden 2020 til 2022.

Konkret for året 2020 er der som også redegjort for i Landsbyggefondens bemærkninger af 10. januar 2023 og tidligere skrivelser til ministeriet givet tilsagn til renoveringer for 14,5 mia.kr. ekskl. udsatte rammen. Politisk var der et stærkt ønske om, at Landsbyggefondens renoveringer skulle ud at arbejde så hurtigt som muligt, hvilket også bekræftes af, at der var tale om en hastelovgivning med en ambition om, at der fra 1. juli 2020 til 31. december 2020 skulle gives tilsagn til renoveringer for 14,5 mia.kr., hvilket var og er et historisk stort omfang af tilsagn på kun 6 måneder.

Landsbyggefonden arbejdede stenhårdt for at leve op til de politiske ambitioner om tilsagn for 14,5 mia.kr., og da nogle af ventelistesagerne efter måske 10 års ventetid havde en vis indløbstid grundet tilpasning til fx nyt bygningsreglement og grøn screening, blev eksempelvis nogle etapesager fremmet med det klare sigte, at der skulle leves op til den overordnede politiske målsætning om renoveringstilsagn på 14,5 mia.kr.

På den baggrund er det fondens vurdering, at der er levet op til den vedtagne lovgivning.

Vedr. "5. Hjemmel til ventelistesager i 2022"

Ifølge den politiske aftale om "grøn boligaftale" skal der gives tilsagn til renoveringer på ventelisten svarende til et renoveringsomfang på 18,4 mia.kr. Dette har Landsbyggefonden levet op til set over de tre år fra og med 2020 til 2022, idet Landsbyggefonden har søgt at fremme sagerne på ventelisten mest muligt. Resultatet har da også været, at der er givet flest tilsagn i 2020, færre i 2021 samt en rest i 2022.

Det har i praksis ikke været muligt for Landsbyggefonden at afvikle ventelisten hurtigere, og dermed vurderer Landsbyggefonden også, at der er levet op til intentionen i Grøn Boligaftale, hvor det anføres, at "Aftaleparterne er enige om, at der er et ekstraordinært behov for at sætte gang i samfundsøkonomien og øge beskæftigelsen som følge af covid-19 krisen. Der afsættes derfor renoveringsrammer på 12.120 mio. kr. i 2020 og 6.464 mio. kr. i 2021, som skal anvendes til hurtigst muligt at afvikle Landsbyggefondens venteliste til renoveringsstøtte. Beløbene er opgjort i 2020-priser."

På den baggrund vurderer Landsbyggefonden, at der forelå en forpligtelse til at give tilsagn til de resterende ventelistesager op til 18,4 mia.kr. i 2022 for at nå det politisk fastsatte mål, idet Landsbyggefonden hurtigst muligt har søgt at afvikle den omtalte opgjorte venteliste.

Vedr. "6. Fuld afvikling af ventelisten"

Som redegjort for i besvarelsen af spørgsmål 5, så har Landsbyggefonden i tråd med Grøn Boligaftale hurtigst muligt indenfor den afsatte ramme på 18,4 mia.kr. afviklet renoveringsager på Landsbyggefondens venteliste til renoveringsstøtte. Landsbyggefonden har således levet op til lovgivningen og den politiske aftale.

Udgangspunktet for styrelsens spørgsmål er, at der den 16. marts 2020 på ministeriets anmodning blev oplyst, at der på dette tidspunkt var 453 projekter på venteliste til Landsbyggefondens renoveringsstøtteordning, og disse blev skønnet til en samlet renoveringssum på 18 mia.kr. Status i 2023 er, at ventelisten er reduceret med 344 projekter indenfor den nævnte ramme på 18,4 mia.kr., mens der pr. 31. december 2022 er 109 projekter fra den oprindelige venteliste, som ikke har fået tilsagn.

Baggrunden for denne udvikling er, at projekter grundet forskellige vanskeligheder – forsinkelser i demokratisk vedtagelse måske grundet mange års ventetid, ændringer i bygningsreglement, regler om grøn screening og revurdering m.v. – ikke nåede at blive klart til at få tilsagn. Samtidig gennemgik projekter med mange år på ventelisten nødvendige justeringer, og resultatet er som nævnt, at 347 projekter aktiverer den afsatte ramme til ventelisteprojekter.

På tidspunktet for Landsbyggefondens redegørelse af 28. september 2021 var det fortsat Landsbyggefondens opfattelse, at flere af "ventelistesagerne" ville blive aktiveret af boligorganisationerne, end tilfældet har vist sig at være. Udviklingen i byggebranchen sammenholdt med førnævnte forhold har i praksis medført, at en række renoveringsprojekter ikke har kunnet gennemføres i det forudsatte tempo. Dette ændrer ikke ved, at Landsbyggefondens redegørelse byggede på bedste aktuelle viden, og at den efterfølgende udvikling i byggebranchen og de afledte effekter på afviklingen af boligorganisationernes renoveringsprojekter ikke kunne forudses.

På den baggrund er det Landsbyggefondens klare vurdering, at der er levet op til lovgivningen og den politiske aftale. Derimod vurderer Landsbyggefonden ikke, at en senere aktivering af nogle af de udestående 106 projekter og dermed en overskridelse af ventelisterammen på 18,4 mia.kr. vil flugte lovgivningen og den politiske aftale.

Teoretisk kunne man fremføre, at hver af de 453 projekter skulle have haft et tilsagn svarende til det skøn, der blev lagt til grund ved opgørelsen af ventelisten 16. marts 2020. En sådan tilgangsvinkel tager imidlertid slet ikke højde for, at nogle af projekterne netop har stået mange år på ventelisten og skal aktiveres til de aktuelle forhold i byggeriet.

Vedr. "7. Differentieret beboerbetalning i 2021 og 2022"

I forbindelse med Grøn Boligaftale og vedtagelse af lovgivningen med ikrafttræden 1. juli var også den regelændring, at der pr. 1. januar 2021 skulle genindføres en ensartet beboerbetalning på 3,4%. Grundlaget for denne ændring var et forudgående arbejde i ministeriet med deltagelse af Landsbyggefonden, hvor det blev dokumenteret, at der i praksis var en beskedent forskel på den gennemsnitlige beboerbetalning på de enkelte renoveringssager og det overordnede krævede årsgennemsnit på 3,4%. På den baggrund blev det konkluderet, at der mest hensigtsmæssigt kunne gås tilbage til den oprindelige model for beboerbetalning fra før 2008 på de nævnte 3,4%.

Som anført ovenfor var der efter vedtagelsen af lovgivningen 1. juli 2020 omkring Grøn Boligaftale et historisk højt arbejdspress på Landsbyggefonden for at give tilsagn til renoveringsstøtte for 14,5 mia.kr. frem til 31. december 2020. I praksis kan den differentierede beboerbetalning være kompliceret at arbejde med, fordi tilsagnene til årets renoveringer både skal leve op til den samlede renoveringsramme og have en sammensætning på forskellige arbejder, der sikrer, at den gennemsnitlige beboerbetalning for alle årets sager modsvarer 3,4%.

Grundet konklusionerne i det forudgående arbejde i ministeriet, ændringen af reglerne pr. 1. januar 2021 samt det historisk store omfang af tilsagn til renoveringsstøtte, blev det fastlagt i Landsbyggefonden, at der allerede fra 1. juli 2020 blev anvendt en ensartet beboerbetalning på 3,4%.

Afsluttende bemærkninger

Det faktum, at styrelsens stiller spørgsmål ved, om Landsbyggefonden i nogle tilfælde ikke har ageret efter de lovgivningsmæssige hjemler, har naturligt givet anledning til en stor bekymring. På den baggrund har Landsbyggefonden bedt fondens advokat om at udfærdige et notat omkring de anførte hjemmelsspørgsmål.

Notatet er vedlagt som bilag 1.

Kurt Helles Bardeleben
Partner
Dampfærgevej 10, 2. sal
2100 København Ø
Sag 24116-0003 kba/æj
18. januar 2023

NOTAT

OM HJEMMELSPØRGSMÅL OG DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMME FOR
LANDSBYGGEFONDENS STØTTETILSAGN TIL RENOVERINGSSAGER.

Landsbyggefonden har bedt om min vurdering af følgende spørgsmål:

1. Hvilken forvaltningsretlig status kan der tillægges Landsbyggefondens skrivelser, som i maj 2020 blev udsendt til de boligorganisationer, der havde en eller flere af de 453 sager på ventelisten.
2. Hvorvidt Landsbyggefonden i 2020 har overskredet den lovgivningsmæssige hjemmel til godkendelse af renoveringsprojekter med 1.617 mio. kr.
3. Hvorvidt Landsbyggefonden har handlet indenfor lovgivningens rammer, selv om 130 af de i alt 453 venteliste projekter ikke blev afviklet, som ønsket ifølge i den politiske aftale
4. Hvorvidt Landsbyggefonden har været juridisk forpligtet til at anvende differentieret beboerbetalning ved gennemførelse af de mange venteliste projekter, der blev afviklet fra 2020.

Overordnede bemærkninger

Rammerne for finansieringen af alment boligbyggeri, herunder i renoveringssager, er fastlagt i Lov om almene boliger, som har karakter af en rammelovgivning. Der er med andre ord tale om regulatorisk lovgivning, hvor de involverede aktørers roller og beslutningskompetencer er nærmere beskrevet, herunder Landsbyggefondens rolle og muligheder for at afgive tilsagn om lånoptagelse indenfor lovens rammer og de årlige bevillinger.

Med lovgivningen om almene boliger og de økonomiske rammer, der løbende afsættes til renoveringsprojekter, er der fra Folketingets side etableret et effektivt finansielt styringsværktøj, som det påhviler Landsbyggefonden at arbejde med.

De regulatoriske rammer vedrørende støtte fra Landsbyggefonden er udmøntet i Landsbyggefondens Regulativ om støtte fra Landsbyggefonden og Landsbyggefondens vejledning om støtte fra Landsbyggefonden, som er godkendt af ministeren

I regulativet og vejledningen beskrives indberetningssystemet BOSSINF-renovering. BOSSINF er en enstrengt platform, som sikrer, at Landsbyggefonden løbende kan følge med i og registrere den økonomiske værdi af igangsatte projekter. Det sikres dermed, at der ikke igangsættes projekter udover den økonomiske bevillingsramme, der er fastlagt i loven.

Jeg har haft lejlighed til at gennemgå Bolig og Planstyrelens udkast til redegørelse dateret 16. december 2022, Landsbyggefondens bemærkninger hertil og styrelsens opfølgende spørgsmål af 13. januar.

På baggrund af det foreliggende, herunder styrelsens bemærkninger, er det min konklusion, at Landsbyggefonden i de indledningsvist nævnte forhold grundlæggende har forvaltet sagerne korrekt og inden for de i lov om almene boliger fastlagte rammer.

Til de konkrete problemstillinger bemærkes særligt følgende:

Ad 1) Hvilken forvaltningsretlig status kan der tillægges Landsbyggefondens skrivelser, som i maj 2020 blev udsendt til de boligorganisationer, der havde en eller flere af de 453 sager på ventelisten.

Jeg har haft lejlighed til at gennemgå de generelle formuleringer, som Landsbyggefonden anvendte i de tilsagnsskrivelser, der blev udsendt til boligorganisationerne i maj 2020. Det gælder konkret en skrivelse af 14. maj 2020 til Sundby-Hvorup Boligselskab.

Selvom skrivelserne er formuleret som et "tilsagn om støtte..." fremgår det utvetydigt under særlige vilkår, at tilsagnet bl.a. er betinget af skema ABC-tilsagn/tilladelse i BOSSINF-renovering m.v.

For modtagerne af tilsagn i maj 2020, nemlig de almene boligorganisationer, var det almindeligt kendt, at det endelige tilsagn forudsatte både indberetning til og tilladelse i BOSSINF-renovering, og at denne tilladelse selvfølgelig forudsatte tilvejebringelse af de nødvendige lovmæssige bevillinger, som på daværende tidspunkt var på vej igennem det lovforberedende arbejde i Folketinget. Det lå jo på daværende tidspunkt fast, at den politiske aftale om anvendelse af yderligere 18,4 mia., skulle udmøntes i et lovforslag.

Det spørgsmål, som styrelsen tilsyneladende finder anledning til at rejse, er, om de 453 tilsagnsskrivelser fra maj 2020 umiddelbart forpligtede Landsbyggefonden juridisk til at give endelige tilsagn indenfor en ramme på 18,4 mia., selv om loven, og dermed den bevillingsmæssige hjemmel, endnu ikke var vedtaget.

Med de betingelser, som er nævnt eksplicit i tilsagnsskrivelserne, er der efter min mening ikke belæg for en antagelse om, at boligorganisationerne skulle kunne håndhæve et krav på støtte til lån i den størrelsesorden, som fremgår af støttetilsagnet.

Derimod vil jeg ikke afvise, at der med støttetilsagnene fra maj 2020 kan være etableret sådanne forventninger, at boligorganisationerne kunne have krævet forgæves afholdte udgifter refunderet, hvis loven ikke var blevet vedtaget. Sådanne udgifter kunne Landsbyggefonden imidlertid have dækket med hjemmel i Almenboliglovens § 94. I øvrigt har jeg forstået, at der ikke ville være tale om meget betydelige udgifter.

I den foreliggende situation, hvor der forelå en politisk aftale om hurtig eksekvering af renoveringssager for mere end 18 mia., var det i høj grad forsvarligt, at Landsbyggefonden satte gang i sagernes forberedelse, ikke mindst fordi Landsbyggefonden udtrykkeligt betingede de indledende tilsagn af den BOSSINF-tilladelse, der forudsatte lovmæssig hjemmel.

Ad 2) Hvorvidt Landsbyggefonden i 2020 har overskredet den lovgivningsmæssige hjemmel til godkendelse af renoveringsprojekter med 1.617 mio. kr.

Det fremgår af indledningen til lovforslagets særlige bemærkninger (lovforslag L10 - 2020-21), at der i perioden 2021-2026 afsættes 30 mia. kr. fra Landsbyggefonden til renovering i den almene boligsektor. Heraf blev 12 mia. fremrykket til 2020 og 6,4 mia. til 2021 til hurtigst mulig afvikling af Landsbyggefondens venteliste til renoveringsstøtte.

Det fremgår således af de særlige bemærkninger til loven, at bevillingerne for 2020 og 2021 skal anvendes til samme formål; nemlig hurtigst mulig afvikling af Landsbyggefondens venteliste til renoveringsstøtte.

Hvis Landsbyggefonden havde undladt at godkende renoveringsprojekter for 1.617 mio. kr., havde konsekvensen været, at der ikke var givet tilsagn til renoveringer svarende til den afsatte renoveringsramme på 14,5 mia.kr., hvilket ikke ville have harmoneret med, at "Aftaleparterne er enige om, at der er et ekstraordinært behov for at sætte gang i samfundsøkonomien og øge beskæftigelsen som følge af covid-19 krisen", som det tydeligt fremgår af lovbemærkningerne og intentionerne i den indgåede boligaftale.

På baggrund af ovenstående om formålet med bevillingerne, og da selve ordlyden af loven ikke giver anledning til en modsatrettet konklusion, er det min vurdering, at Landsbyggefonden ikke har overskredet den lovgivningsmæssige hjemmel til godkendelse af renoveringsprojekter med 1.617 mio. kr.

Ad 3) Hvorvidt Landsbyggefonden har handlet indenfor lovgivningens rammer, selv om 130 af de i alt 453 ventelisteprojekter ikke blev afviklet, som vurderet i den politiske aftale.

Det fremgår af Grøn boligaftale 2020, at der skulle fremrykkes 12 mia. kr. til 2020, og at der afsættes 6,4 mia. kr. i 2021 til afvikling af hele Landsbyggefondens venteliste. Landsbyggefondens venteliste består af renoveringsprojekter, som er prækvalificerede til at få støtte, men som ikke har fået bevilliget midlerne endnu, fordi den nødvendige økonomiske bevilling hertil endnu ikke er tilvejebragt.

Der er ganske vist utvivlsomt, at det i Grøn boligaftale var den politiske ambition at få afviklet hele Landsbyggefondens venteliste. I selve lovteksten er der imidlertid intet nævnt om Landsbyggefondens venteliste, og i lovbemærkningerne er ventelisten alene generisk beskrevet uden præcis angivelse af ventelistens størrelse, herunder antallet af projekter. Af indledningen til de særlige bemærkninger fremgår (min understregning):

"Aftaleparterne er enige om, at der er et ekstraordinært behov for at sætte gang i samfundsøkonomien og øge beskæftigelsen som følge af covid-19 krisen. Der afsættes derfor renoveringsrammer på 12.120 mio. kr. i 2020 og 6.464 mio. kr. i 2021, som skal anvendes til hurtigst muligt at afvikle Landsbyggefondens venteliste til renoveringsstøtte. Beløbene er opgjort i 2020-priser."

Det springer således i øjnene, at den politiske ambition i Grøn Boligaftale 2020 om fuld afvikling af ventelisten ikke har fundet genlyd hverken i selve lovteksten eller i lovbemærkningerne. Dette er helt naturligt, da det i praksis havde været umuligt at praktisere en absolut forudsætning om, at alle 453 ventelistesager skulle kunne gennemføres for de 18,4 mia.

Det er derfor min vurdering, at Landsbyggefonden til punkt og prikke har handlet indenfor de lovmæssige rammer, selvom det var praktisk muligt at afvikle alle 453 ventelisteprojekter indenfor den økonomiske ramme på 18,4 mia.

Ad 4) Hvorvidt Landsbyggefonden har været juridisk forpligtet til at anvende differentieret beboerbetalning ved gennemførelse af de mange ventelisteprojekter, der blev afviklet fra 2020.

Det fremgår af Grøn boligaftale 2020, at parterne har haft som delmål at forenkle støttesystemet, og at reglerne om differentierede beboerbetalning er en i udgangspunktet teknisk foranstaltning, der unødigt er med til at komplicere støttesystemet. Parterne blev derfor enige om at ensarte beboerbetalningen til 3,4%.

Den politiske ambition genfindes i de særlige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf det af punkt 2.3.2.2 Beboerbetalning fremgår:

“Det foreslås, at den differentierede beboerbetalingsmodel afskaffes ved, at reglerne for beboerbetalning forenkles på tværs af støttekategorier, således at beboerbetalingsprocenten i alle tilfælde udgør 3,4 pct.”

Af de særlige bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at der efter dagældende ret var mulighed for at anvende en differentieret beboerbetalning, jf. almenboligloven § 91, stk. 4, dog således, at den gennemsnitlige beboerbetalning skulle udgøre 3,4%. Denne politiske ambition i Grøn boligaftale 2020 er blevet implementeret i loven ved, at § 91, stk. 4, ophæves.

Loven indeholder imidlertid en undtagelse i punkt 10, hvorefter der for nogle nærmere afgrænsede særlige midler, skal anvendes de nu tidligere betingelser i almenboliglovens § 91, stk. 2-11. I denne henseende betyder det, at der for disse afgrænsede midler skal administreres efter reglerne om differentieret beboerbetalning.

Landsbyggefonden har overfor mig bekræftet, at alle sager, hvor der er givet tilsagn fra maj 2020, er bevilget uden differentieret beboerbetalning. Med andre ord har man af praktiske grunde behandlet alle sagerne efter samme princip, nemlig uden differentieret beboerbetalning.

På det foreliggende grundlag kan jeg derfor ikke afvise, at der for de afgrænsede midler omfattet af undtagelsen i lovens punkt 10, strengt taget er administreret efter de nye regler, selv om det stadig var de gamle regler, der var gældende for disse sager.

Under de foreliggende omstændigheder, hvor der skulle igangsættes renoveringer i et hidtil uset antal og omfang mener jeg ikke, at man kan kritisere Landsbyggefonden for at anvende den ensartede beboerbetalning på 3,4 %, selvom dette på et afgrænset område potentielt kan have medført en formelt set mere snæver administration af reglerne om beboerbetalning.. Dette skal yderligere ses i lyset af, at reglerne om differentieret beboerbetalning af parterne bag Grøn boligaftale 2020 er beskrevet som en i udgangspunktet teknisk foranstaltning.

København, den 18. januar 2023

Kurt Helles Bardeleben

Partner