



BOLIG



Den almene boligsektors **effektivisering**

Den almene boligsektors effektivisering

Rapport fra arbejdsgruppe om finansiering, effektiv drift og
huslejefastsættelse i den almene boligsektor

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2014

Titel: Den almene boligsektors effektivisering

Udgiver: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Udgivelsesår: 2014

Udgave, oplag: 1. udgave, 1. oplag, 200 eks
ISBN 978-87-7134-107-2
ISBN 978-87-7134-108-9 (web)

Foto Tegnestuen Jens V. Nielsen

Press

Tryk og bogbind: GP Tryk

Pris: 100 kr. (inkl. 25% moms) ved henvendelse til:
<http://www.schultzboghandel.dk>

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	5
Kapitel 2. Sammenfatning	11
2.1. Indledning.....	11
2.2. Finansieringen af alment byggeri	13
2.3. Effektivisering af det almene nybyggeri.....	15
2.4. Effektivisering af driften af det almene byggeri.....	26
Kapitel 3. Finansieringen af alment byggeri	43
3.1. Indledning.....	43
3.2. Finansierings- og støttere­gler	43
3.3. Markedet for realkreditfinansiering af alment byggeri – størrelse og sammensætning.....	53
3.4. Administration af realkreditlån i det almene boligbyggeri.....	58
3.5. Kommunale garantier i det almene byggeri.....	64
3.6. Gebyrbetalingen i den almene boligsektor	72
3.7. Overvejelser om ny finansieringsmodel med statslån	88
3.8. Overvejelser om ”tuning” af den eksisterende finansieringsmodel.....	92
Appendiks A: Beregningsforudsætninger for estimation af byggelånsrenter	98
Kapitel 4. Effektivisering af nybyggeriet af almene boliger	101
4.1. Indledning.....	101
4.2. Udviklingen i anskaffelsesudgifter, udnyttelse af maksimumsbeløbet og energistandarden i det almene nybyggeri	102
4.3. Udviklingen i de generelle byggeomkostninger og andre faktorer af betydning for anskaffelsesudgifterne i det almene nybyggeri siden maksimumsbeløbets indførelse (2003)	119
4.4. Effektivt nybyggeri.....	130
Bilag 4.A. Udvikling i byggeomkostningsindekset sammenlignet med den almindelige prisudvikling	168
Kapitel 5. Effektivisering af driften af det almene byggeri	171
5.1. Indledning.....	171
5.2. Huslejestruktur i almene boliger.....	171
5.3. Udgifter til almene familieboliger	180
5.4. Effektivisering af driften	203

Kapitel 1. Indledning

Ifølge regeringsgrundlaget: ”skal der iværksættes et arbejde, der ser nærmere på finansieringen og huslejefastsættelsen i den almene sektor. Herunder om der kan sikres billigere lån til nye boliger med tilsvarende billigere husleje for den enkelte lejer” og muligheder for, ”at der opføres billige boliger, der hvor der er behov”.

1. juli 2009 gennemførtes en styrings- og finansieringsreform af den almene boligsektor. Reformen indebar blandt andet en reduktion af startlejen på 11-12 pct., idet beboerbetalingen blev nedsat til 2,8 pct. af anskaffelsessummen.

Det er generelt vurderingen, at styrings- og finansieringsreformen har sikret en lavere startleje og en mindre bureaukratisk dialog mellem kommuner og boligorganisationer. Det er imidlertid relevant at undersøge, om blandt andet finansieringsreformen virker efter hensigten.

Almene boliger finansieres i dag primært gennem realkreditlån, hvortil staten yder ydelsesstøtte. Herudover indskyder kommunerne 10 pct. grundkapital i stående lån og beboerne 2 pct. i beboerindskud.

Forholdene vedrørende finansiering af nybyggeriet påvirker huslejen i det fremtidige byggeri. For det eksisterende byggeri er kapitaludgifterne imidlertid i udgangspunktet lagt fast, og mulighederne for at reducere huslejen ligger i en effektivisering af driften, der fx indeholder boligafdelingernes udgifter til renhold, almindelig vedligeholdelse og administration.

Med henblik på at undersøge mulighederne for at ændre finansieringen af nye almene boliger og understøtte et effektivt nybyggeri og en mere effektiv drift af eksisterende boliger blev der nedsat en arbejdsgruppe om finansiering, effektiv drift og huslejefastsættelse i den almene boligsektor.

Arbejdsgruppen fik følgende kommissorium:

På baggrund af rapporterne fra Udvalget om den almene boligsektors fremtid og Udvalget om den fremtidige styring af den almene boligsektor gennemførtes 1. juli 2009 en styrings- og finansieringsreform af den almene boligsektor.

Reformen indførte blandt andet en ny styringsdialog baseret på mål- og aftalestyring mellem boligorganisationer og kommuner. Desuden blev beboerbetalingen på de optagne lån nedsat til 2,8 pct. af anskaffelsessummen svarende til en reduktion af startlejen på 11-12 pct.

Det er generelt vurderingen, at styrings- og finansieringsreformen har sikret en lavere startleje og en mindre bureaukratisk dialog mellem kommuner og boligorganisationer. Det er imidlertid relevant at undersøge, om blandt andet finansieringsreformen virker efter hensigten.

Som led i regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen* skal der gennemføres et arbejde om:

- Finansiering og huslejefastsættelse i den almene boligsektor, herunder om der kan sikres billigere lån til nye boliger.
- Muligheder for at der opføres billige boliger, hvor der er behov.

Forholdene vedrørende finansiering af nybyggeriet påvirker huslejen i det fremtidige byggeri. For det eksisterende byggeri er kapitaludgifterne imidlertid lagt fast, og fokus kan i stedet rettes mod en effektivisering af driften, der fx indeholder boligafdelingernes udgifter til renhold, almindelig vedligeholdelse og administration.

På driftsområdet har en række tiltag i de senere år bidraget til at styrke såvel analysegrundlaget som udvalget af redskaber til styrkelse af effektivitet og omkostningsbevidsthed i den almene sektor.

Landsbyggefonden har gennemført flere analyser af administrationsudgifter, planlægning og økonomistyring samt udviklet systemer og anvisninger til benchmarking. Hertil kan også anvendes den regnskabsstatistik, som Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter offentliggør.

I forlængelse af boligaftalen for 2010 er der desuden igangsat et arbejde om den almene boligsektors egenkontrol, forvaltningsrevision og kvalitetssikring. Med henblik på at opnå høj produktivitet, effektivitet, kvalitet og sparsommelighed skal arbejdet styrke de redskaber, boligorganisationer forudsættes at anvende, når de tilrettelægger økonomistyring og egenkontrol.

Arbejdsgruppens opgaver

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal afdække:

- *Finansiering og låntagning:* Muligheder for at ændre finansieringen af alment nybyggeri undersøges. Herunder særligt muligheden for at omlægge belåningen af almene boliger til statslån og de konkurrence- og statsgældsmæssige aspekter herved. Det undersøges, om gebyr- og bidragssatser til realkreditinstitutterne kan reduceres, og der foretages en foreløbig evaluering af den nedsættelse af startlejen, der indgik i finansieringsreformen fra 2009.
- *Billigere nybyggeri:* Muligheder for at effektivisere og billiggøre nybyggeriet samtidig med, at der opretholdes en tilstrækkelig kvalitet fx gennem brug af nye byggetekniske metoder undersøges. Herunder inddrages blandt andet erfaringerne med AlmenBolig+.
- *Effektiv drift:* Muligheder for at effektivisere og billiggøre driften af de eksisterende almene boliger undersøges. I forlængelse heraf udbredes 'best practice' i sektoren, og det vurderes, om der er behov for statslige initiativer, fx igangsætning af forsøg.
- *Huslejevfordeling:* Mulighederne for at sikre en mere jævn huslejevfordeling i den almene sektor undersøges. Herunder fx om huslejevorskellen mellem ældre og nye-byggeri kan udjævnes på en hensigtsmæssig måde.

Som afsæt for arbejdet opdateres tidligere analyser af udviklingen i det almene byggeris anskaffelsesudgifter, herunder opdeling på grundudgifter, entrepriseudgifter og andre omkostninger. Endvidere inddrages byggeriets nøgletal.

Der gennemføres endvidere med udgangspunkt i de eksisterende data en benchmarkanalyse af huslejerne og driftsomkostningerne i almene boligafdelinger de seneste 10 år. Der kan anvendes eksterne konsulenter til benchmarkanalysen.

I analysen identificeres metoder til at understøtte en effektiv drift. Der identificeres desuden eventuelle ekstraordinære stigninger på bestemte udgiftsområder, herunder

forsyningsområdet, og i givet fald årsagerne hertil. Der gennemføres desuden en nærmere analyse af udvalgte boligafdelinger.

Rammen for arbejdet er, at ændringer i finansieringen af almene boliger samt eventuelle andre tiltag ikke medfører øgede offentlige udgifter eller et øget træk på Landsbyggefondens midler.

Arbejdsgruppen skal i sit arbejde tage hensyn til, at der på den ene side bygges i en tilstrækkelig høj kvalitet, og at huslejerne på den anden side ikke er højere, end at målgruppen har råd til at bo i og efterspørge boligerne.

Organisering og tidsplan

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og Finansministeriet. Arbejdsgruppen skal færdiggøre sit arbejde primo 2013. Erhvervs- og Vækstministeriet inddrages i arbejdet med at belyse mulighederne for billigere lån til finansieringen af almene boliger. Desuden inddrages Boligorganisationernes Landsforening og KL i arbejdet. ”

Det bemærkes, at punktet vedr. huslejefordeling ikke berøres i nærværende rapportering.

Som led i arbejdsgruppens arbejde har Deloitte for Finansministeriet og Ministeriet for By, Boliger og Landdistrikter gennemført en analyse af effektiv drift af almene boliger.

Det overordnede formål med analysen har været at kortlægge driftsomkostninger i sektoren med henblik på at identificere et effektiviseringspotentiale og redskaber til at indfri dette.

Hovedfokus har været at fremlægge et idékatalog, der beskriver en række initiativer og værktøjer, der vurderes at kunne bidrage til en mere effektiv drift af den almene boligsektor.

Den samlede analyse består af følgende tre delanalyser:

1. En statistisk analyse af registerdata med henblik på at forklare sammenhænge mellem rammevilkår, drifts- og kapitaludgifter og husleje i

sektoren og estimere et effektiviseringspotentiale for sektoren som helhed.

2. En kvalitativ analyse af boligafdelinger og boligorganisationer, der ud fra deres rammevilkår har en særlig effektiv drift.
3. Identifikation af redskaber, der på tværs af sektoren kan sikre mere effektiv drift af boligerne.

Analysen er en del af baggrundsmaterialet for rapportens kapitel 5 om effektivisering af driften af det almene byggeri.

Arbejdsgruppen har bestået af følgende:

Afdelingschef Frank Bundgaard, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (formand)

Fuldmægtig Winnie Poder Bjerregaard, Finansministeriet

Fuldmægtig Kristian Kjærgaard Hansen, Finansministeriet

Chefkonsulent Karsten Gullach, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Specialkonsulent Martin Ino Hansen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Specialkonsulent Jacob Østlund Jacobsen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Chefkonsulent Per Larsen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Herudover har fuldmægtig Signe Thuesen, Erhvervs- og Vækstministeriet, bidraget til rapportens kapitel 3 om finansiering af det almene byggeri.

Endvidere har fuldmægtig Steffen Laust Poulsen, afdelingsleder Michael Kaadtmann og kontorfuldmægtig Katarina Saczek, alle Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, bidraget til rapporten.

Kapitel 2. Sammenfatning

2.1. Indledning

Som det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium har arbejdsgruppen på baggrund af styrings- og finansieringsreformen haft til opgave at se på:

1. muligheder for at ændre finansieringen af alment nybyggeri, herunder muligheden for at omlægge belåningen af almene boliger til statslån og de konkurrence- og statsgældsmæssige aspekter herved
2. muligheder for at effektivisere og billiggøre nybyggeriet samtidig med, at der opretholdes en tilstrækkelig kvalitet fx gennem brug af nye byggetekniske metoder
3. muligheder for at effektivisere og billiggøre driften af de eksisterende almene boliger.

Finansieringen af det almene byggeri og mulighederne for at billiggøre denne er belyst i kapitel 3.

Først gennemgås i afsnit 3.2 de aktuelle finansierings- og støtterepler for henholdsvis nybyggeri og renovering. Dernæst belyses i afsnit 3.3 realkreditmarkedets sammensætning og udviklingen heri. Da realkreditlångivning til alment boligbyggeri adskiller sig fra anden realkreditlångivning på en række punkter, gennemgås de særlige administrative forhold, som gør sig gældende i afsnit 3.4. I afsnit 3.5 belyses omfanget af de kommunale garantier, som er knyttet til det almene byggeris realkreditbelåning. Og endelig analyseres gebyrbetalingen i afsnit 3.6.

Overordnet set belyses to strategier til at gøre finansieringen billigere. I afsnit 3.7 overvejes muligheden for at erstatte den eksisterende realkreditmodel med en statslånsmodel. Derefter gennemgås den anden strategi i afsnit 3.8, hvor den eksisterende model forbedres ved f.eks. at styrke efterspørgselsiden ved at klæde boligorganisationerne bedre på, når de skal efterspørge realkreditfinansiering.

Kapitel 4 omhandler forhold vedr. det almene nybyggeri. I 4.2 gennemgås udviklingen i anskaffelsesudgifter, udnyttelse af maksimumsbeløbet og energistandarden i det almene nybyggeri. Udviklingen i anskaffelsesudgifterne belyses med hovedvægt på familie- og ældreboliger for tilsagn i perioden 2006-2013.

Afsnit 4.3. omhandler udviklingen i de generelle byggeomkostninger og andre faktorer af betydning for anskaffelsesudgifterne i det almene nybyggeri siden maksimumsbeløbets indførelse (2003). Det drejer sig om udviklingen i byggeomkostningerne, herunder de reale byggeomkostninger, materialeomkostninger, energipriser og lønudvikling, samt udviklingen i prisen på byggegrunde og bygge-lånsrente.

Afsnit 4.4. omhandler de almene boligorganisationers rolle som bygherrer for nybyggeri og for større renoveringer.

I afsnittet gennemgås først rammerne for MBBLs indsats på dette område, herunder ikke mindst almenboliglovens forsøgsbestemmelse og den tilknyttede tilskudspulje. Herefter gennemgås i afsnit 4.4.3-10 en række indsatsområder, hvor nogle primært retter sig mod byggeprocessen, mens andre især retter sig mod byggeriets udformning.

Kapitel 5 omhandler forhold vedr. driften af de eksisterende almene boliger med det sigte at undersøge mulighederne for at reducere udgifterne hertil. I 5.2 belyses den aktuelle husleje i almene boliger fordelt på opførelsesår og geografi. Endvidere ses huslejen i forhold til huslejestrukturen i private udlejningsboliger.

I 5.3 analyseres driftsudgifterne i det almene byggeri både generelt og i forhold til udvalgte udgiftsposter, herunder administrations-, renholdelses- og vedligeholdelsesudgifter.

I 5.4 ses der på mulige initiativer og tiltag med henblik på at kunne sikre en mere effektiv drift.

I det følgende gives en sammenfattende gennemgang af de enkelte kapitler med særlig fokus på de foreslåede initiativer og ændringer af regelsættet.

2.2. Finansieringen af alment byggeri

Alt alment byggeri – bortset fra de kommunalt ejede ældreboliger – finansieres ved optagelse af almindelige realkreditlån. Markedet for realkreditfinansiering af alment byggeri udgjorde ultimo 2013 omkring 171 mia. kr., svarende til 7 pct. af realkreditinstitutternes samlede obligationsrestgæld. Mellem de enkelte institutter er der meget store forskelle på, hvor stor en andel af deres samlede udlån, der er ydet til alment byggeri. De enkelte institutters andele varierer fra 0,1 pct. til over en tredjedel.

I de sidste 20 år er der i gennemsnit årligt optaget nye lån for ca. 12 mia. kr. Der har dog været store udsving i nyoptaget afhængigt af byggeaktiviteten (og dermed finansieringsbehovet).

Pt. er der 5 udbydere af realkreditlån til alment byggeri. Én udbyder har dog så lille en markedsandel, at der i realiteten er tale om 4 udbydere. Der er dermed få udbydere med lån på markedet, og markedet er således karakteriseret ved en relativ høj koncentration. Der er dog også en tilsvarende høj koncentration for markedet for realkreditlån til private boligejere.

Konsekvenserne af denne høje koncentration kan være manglende konkurrence med heraf forøget risiko for højere priser. Det kan dog ikke udelukkes, at pris-konkurrencen selv i et marked med få virksomheder er effektiv, men chancerne herfor er generelt mindre.

Der kan dog også være fordele ved en vis grad af koncentration. Det kan give grundlag for stordriftsfordele. Derudover har finans- og gældskrisen vist, at de store institutter har kunnet sælge deres obligationer til en bedre kurs end de mindre institutter, hvilket blandt andet er et udtryk for, at der har været lavere likviditet i de små institutters obligationsserier. Disse kursforskelle er dog på det seneste blevet mindre.

Kreditinstitutterne opkræver en række gebyrer i forbindelse med finansieringen af det almene byggeri. Der betales dels for det administrative arbejde, som realkreditinstituttet skal udføre. Dels betales der for den risiko, instituttet påføres.

På flere områder adskiller långivning til alment boligbyggeri sig fra långivning til privat boligbyggeri. Der er således en række forhold, som med hensyn til

omkostningerne trækker i hver sin retning. Samlet set vurderes det, at kreditinstitutternes omkostninger ved at yde lån til alment boligbyggeri er lavere i forhold til omkostningerne ved at yde lån til privat boligbyggeri, blandt andet fordi det – alt andet lige – er mindre risikofyldt at yde lån til alment byggeri. En af analyserne i denne rapport viser da også, at der er en lavere gebyrbetaling i det almene byggeri sammenlignet med private boligejere.

Finansiering med statslån vil med stor sandsynlighed føre til en besparelse på renteomkostningerne sammenlignet med den nuværende model baseret på realkreditlån. Hvor stor en besparelse, der er tale om, er dog vanskelig at opgøre. Med forbehold for den betydelige usikkerhed, der er knyttet til beregningerne, kan det umiddelbare besparelspotentiale på renteomkostningerne estimeres til omkring ½-1 pct.point ved omlægning til finansiering med statslån. Med en rentebesparelse på ½ pct.point og en gæld på 171 mia. kr. (hvoraf ca. 62 mia. kr. er i inkonverterbare indeksslån) svarer det til en årlig besparelse på knap 0,9 mia. kr.

En model med statslån vil indebære, at staten fremover vil skulle administrere udlån til det almene byggeri. Hvis staten kan administrere det almene udlån billigere end kreditsektoren og dermed sikre lavere realkreditgebyrer, er der potentielt en besparelse at opnå. Det er dog ikke sikkert, at staten vil kunne administrere lånene ligeså omkostningseffektivt som realkreditinstitutterne, blandt andet fordi staten skal etablere en kreditadministration med langt mindre volumen end i de store realkreditinstitutter.

Dertil kommer, at der er en række problemer forbundet med at gå fra den eksisterende realkreditmodel til en statslånsmodel. For det første er der konkurrencemæssige aspekter, idet kreditinstitutterne vil miste et betydeligt udlånsomfang (op i mod 171 mia. kr.). En fuld omlægning til statslån vil således medføre, at et enkelt institut mister mere end en tredjedel af sit forretningsomfang, mens andre institutter vil miste omkring 5-10 pct. af deres hidtidige samlede udlån.

For det andet må det formodes, at et bortfald af et forretningsområde som udlån til den almene boligsektor kan reducere volumen i institutternes serier til under et kritisk niveau, således at likviditeten i de udstedte serier falder.

Og for det tredje vil en omlægning af den almene sektors gæld til statslån endelig have konsekvenser for størrelsen på den såkaldte ØMU-gæld. En fuld om-

lægning til genudlån vil således hæve ØMU-gælden med ca. 9 pct. af BNP, hvilket – alt andet lige – vil reducere spillerummet op til traktatens grænse på 60 pct.

På grund af den store usikkerhed, der er knyttet til et skift til en statslånsmodel, vurderes det derfor **ikke** hensigtsmæssigt at ændre finansieringsmodellen til statslån. I stedet bør fokus være på at styrke den eksisterende realkreditmodel. Blandt andet ved at fortsætte arbejdet med at forbedre konkurrencen og gennemsigtigheden på markedet for realkreditfinansiering af alment byggeri.

2.3. Effektivisering af det almene nybyggeri

2.3.1. Indledning

Udviklingen i anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri slår direkte igennem på huslejen i nye almene boliger, idet beboerbetalingen ved ibrugtagelsen på årsbasis er fastsat til 2,8 pct. af anskaffelsessummen. Nettokapitaludgifterne udgør ca. 2/3 af den samlede husleje ved ibrugtagelsen, hvorfor selv mindre ændringer i anskaffelsesudgifterne vil have stor betydning for huslejen i nybyggeriet.

Anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri har i de sidste mange år været reelt stigende, således også i de senere år. Denne udvikling kan ses som resultatet af et komplekst samspil mellem (1) en række faktorer, der påvirker prisen på nybyggeri, fx prisudviklingen på byggematerialer, som ikke er specifikke for det almene byggeri, (2) centrale og lokale krav til byggeriets standard og kvalitet samt (3) den centrale regulering af anskaffelsesudgifterne via maksimumsbeløbet.

2.3.2. Udviklingen i anskaffelsesudgifter, udnyttelse af maksimumsbeløbet og energistandarden i det almene nybyggeri

Anskaffelsessummerne i det almene byggeri er begrænset af maksimumsbeløbet, der som udgangspunkt bestemmer den øvre grænse for, hvor dyrt der må bygges pr. m². Maksimumsbeløbet for anskaffelsesudgiften trådte i kraft 1. januar 2004 i form af forskellige maksimumsbeløb, der varierer med boligtypen og den geografiske placering.

I tabel 2.1. er vist den gennemsnitlige årlige stigningstakt for udvalgte delperioder.

Tabel 2.1. Gennemsnitlig årlig stigning i anskaffelsessummer for familie- og ældreboliger i udvalgte perioder 2006-2013 (pct. p.a.)

	2006-2010	2010-2013	2006-2013
<i>Familieboliger</i>			
1) Hovedstadsregionen	1,4	0,8	1,1
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B ¹	3,3	-0,2	1,8
4) Øvrig provins	2,0	0,6	1,4
<i>Ældreboliger</i>			
1) Hovedstadsregionen	3,0	2,9	3,0
2) Udvalgte provinskommuner A	5,1	1,7	3,6
3) Udvalgte provinskommuner B	2,9	0,8	2,0
4) Øvrig provins	2,7	0,3	1,7

¹Provinskommuner A: Aarhus, Skanderborg, Odder, Faxe, Holbæk, Næstved, Slagelse, Sorø og Ringsted Kommuner; Provinskommuner B: Odense, Silkeborg, Vejle, Horsens, Kolding og Fredericia Kommuner

Det ses, at der er en tydelig forskel i den årlige stigningstakt mellem de to delperioder, idet stigningstakterne er klart lavere efter 2010 med ældreboliger i Hovedstadsregionen som eneste undtagelse. For familieboliger er den reale stigning faldet til under 1 pct. p.a.

Tabel 2.2. viser de gennemsnitlige anskaffelsessummers andel af maksimumsbeløbet (udnyttelsesgraden) for årene 2006 til og med 2010. Med Boligaftalen 2009 blev der med virkning fra 1. juli 2009 gennemført en ændring af maksimumsbeløbsordningen, jf. kapitel 2. Som følge heraf splittes data for 2009 op i to perioder, med 1. juli som skæringspunkt.

Tabel 2.2. Gennemsnitlige udnyttelsesgrader for maksimumsbeløbet 2006-2013

	2006	2008	2009.1	2009.2	2010	2012	2013
(pct.)			(1. halvår)	(2. halvår)			
<i>Familieboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	99,3	93,6	.	89,3	93,7	97,0	96,2
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	96,6	93,7	91,7	95,3	97,3	98,1	97,1
4) Øvrig provins	96,1	98,0	96,9	90,0	97,2	96,2	99,9
<i>Ældreboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	97,1	97,0	98,7	93,7	93,5	94,2	100,0
2) Udvalgte provinskommuner A	91,0	95,7	94,0	95,1	94,5	84,6	99,6
3) Udvalgte provinskommuner B	96,6	94,4	.	89,5	96,9	97,2	98,6
4) Øvrig provins	91,7	94,9	97,8	95,7	96,9	89,2	98,2

Anm.: Når der ikke er medtaget tal for 2007 og 2011, skyldes det, at der er for få projekter med tilsagn i disse år.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB.

Af tabellen fremgår, at de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter for begge boligtyper generelt ligger mellem 0 og 10 pct. point under maksimumsbeløbet. I Hovedstadsregionen er der fra 2. halvår 2009 som følge af forhøjelsen af maksimumsbeløbet generelt mere luft op til maksimumsbeløbet end i de andre områder. Før maksimumsbeløbet blev forhøjet i 2009 (2008 for ældreboliger), var det omvendt.

For familieboliger er spredningen områderne imellem blevet større fra 2006 til 2010. Højeste udnyttelsesgrad ligger i 2010 knap 4 pct.point over den laveste, mod godt 3 pct.point i 2006. For ældreboliger er spredningen blevet mindre. I 2006 var der godt 6 pct.point forskel på områderne med højeste og laveste udnyttelsesgrad, mod godt 3 pct.point i 2010.

Mange projekter i såvel 2009/10 som 2012/13 har anskaffessummer på eller tæt på det i området gældende maksimumsbeløb. Denne tendens er især tydelig

i provinsens to områder for familieboliger, mens der er større spredning blandt Hovedstadsregionens projekter. For ældreboliger er tendensen især tydelig i Øvrig provins. I den forbindelse bemærkes, at maksimumsbeløbet ikke er blevet forhøjet i Øvrig provins for hverken familie- eller ældreboliger.

Mere end halvdelen af familie- og ældreboliger med tilsagn i 2010 og frem er projekteret med en bedre energistandard end de gældende BR10-krav. Samtidig ses, at lavenergibyggeriet i lidt højere grad udnytter maksimumsbeløbet end byggeri, der kun opfylder BR10-kravene.

De skærpede krav til energiforbruget i BR10 har været gældende for nybyggeri af almene boliger for tilsagn fra 1. juli 2009. Tabel 6 viser andelen af tilsagn i 2. halvår 2009 og hele 2010, der forventes at få et så lavt energiforbrug, at det som minimum opfylder kravene til lavenergibygningsklasse 2015 i BR10.

Tabel 2.3. Andel af projekter hhv. boliger, der opfylder krav til lavenergibyggeri i BR10 med tilsagn 2009 (2. halvår)-2013

(pct.)	Familieboliger				Ældreboliger			
	2009.2	2010	2012	2013	2009.2	2010	2012	2013
Projekter	30	53	60	55	29	45	29	80
Boliger	49	66	77	69	25	57	25	83

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB, januar 2014

Det fremgår af tabellen, at for 2010-tilsagn bygges 66 pct. af familieboligerne med en bedre energistandard end de gældende krav. For ældreboliger med tilsagn i 2010 er andelen på 57 pct. For 2013-tilsagn er de tilsvarende andele hhv. 69 og 83 pct. De foreliggende oplysninger tyder på, at en stor og stigende andel af almene nybyggerier opføres som lavenergibyggerier.

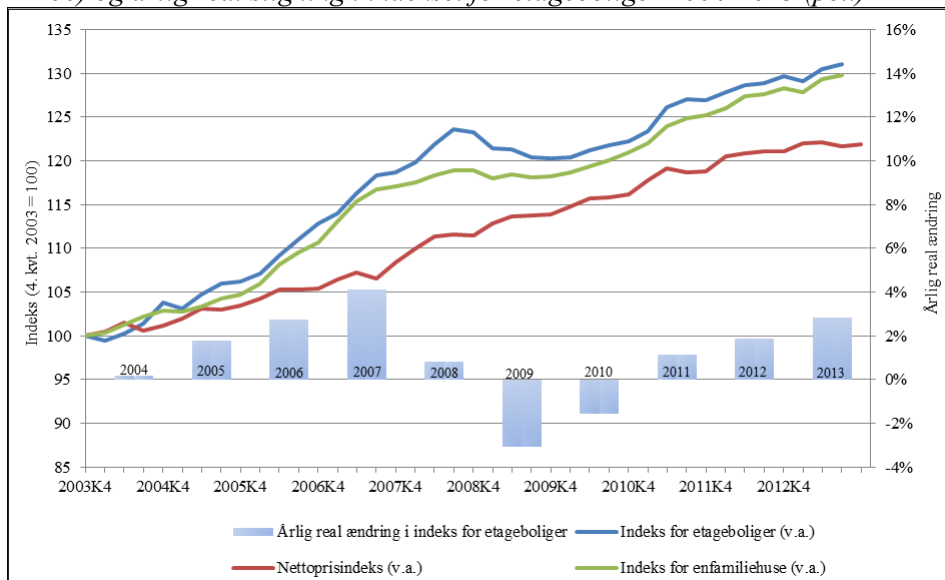
Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at næsten alle lavenergiprojekter har en anskaffelsessum, der ligger indenfor maksimumsbeløbet. Muligheden for at overskride maksimumsbeløbet ved totaløkonomisk rentable merinvesteringer i lavenergiboliger er således kun benyttet i ganske få tilfælde.

2.3.3. Udviklingen i de generelle byggeomkostninger og andre faktorer af betydning for anskaffelsesudgifterne i det almene nybyggeri siden maksimumsbeløbets indførelse

Udviklingen i de generelle byggeomkostninger og i andre faktorer kan have påvirket den udvikling i anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri, som er sammenfattet i afsnit 2.3.2. Det drejer sig om udviklingen i byggeomkostningerne, herunder de reale byggeomkostninger, materialeomkostninger, energipriser og lønudvikling, samt udviklingen i prisen på byggegrunde og byggelånsrente.

I figur 2.1 er vist den indekserede udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger samt enfamiliehuse i perioden fra 4. kvartal 2003 til 3. kvartal 2013 (hvor 4. kvartal 2003 har indeksværdien 100). Tilsvarende er vist den indekserede udvikling i nettoprisindekset. Endvidere vises den reale procentvise ændring i indekset for etageboliger i forhold til året før i perioden fra 2004 til 2013 (indekset for etageboliger er deflateret med nettoprisindekset).

Figur 2.1. Indekseret udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger samt enfamiliehuse og nettoprisindekset, 4. kv. 2003 – 3. kv. 2013 (4. kv. 2003 = 100) og årlig real stigning i indekset for etageboliger 2004-2013 (pct.)



Note: Da nettoprisindekset opgøres hver måned (og ikke pr. kvartal), er den midterste måned i hvert kvartal valgt som et repræsentativt kvartalstal. For den procentvise årlige reale ændring i byggeomkostningsindekset for etageboliger er Danmarks Statistiks års-tal anvendt.

Kilde: Danmarks Statistik

Byggeomkostningerne for etageboliger er steget omkring 31 pct. i perioden og den almindelige inflation (nettoprisindekset) omkring 22 pct., svarende til en real stigning i byggeomkostningerne på knap 10 pct. I årene 2004-2008 har væksten i indekset for etageboliger oversteget væksten i nettoprisindekset.

Siden 2008 er der sket en indsnævring i forskellen mellem udviklingen i nettoprisindekset og etageboligindekset, således at byggeomkostningernes reale stigning målt over hele perioden 2003-2013 nu er på godt 30 pct., svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på ca. 2,6 pct.

Anskaffelsesudgifterne – og dermed udnyttelsen af maksimumsbeløbet – kan være påvirket i opadgående retning af denne fortsatte reale stigning i byggeomkostningerne.

2.3.4. Effektivisering af nybyggeriet af almene boliger

2.3.4.1. Effektivisering af nybyggeriet – rammerne, de gennemførte og nye initiativer som helhed og de potentielle effekter

Nye almene boligers pris og kvalitet har via gennemslaget i nettokapitaludgifterne direkte indflydelse på huslejen, men også mere indirekte via kvalitetens betydning for de efterfølgende drift-, vedligeholdelses- og forsyningsudgifter, dvs. byggeriets totaløkonomi.

Regelsættet for alment byggeri giver gode muligheder for at påvirke nybyggeriet, bl.a. ved at stille krav til de almene bygherrer om at sikre et optimalt forhold mellem pris og kvalitet i nybyggeriet set i forhold til den almene boligsektors målgruppe.

Reguleringsmulighederne overfor det almene byggeri er i varierende grad blevet benyttet i mange år. Allerede i 1986 blev Byggeskadefonden således oprettet. Siden den daværende regerings byggepolitiske handlingsplan fra 2003 er udnyttelsen af disse reguleringsmuligheder blevet intensiveret.

Samtidig er der som led i regeringens byggepolitik blevet lagt vægt på at koordinere de forskellige initiativer med tilsvarende initiativer over for det statslige og kommunale byggeri. Senest er dette kommet til udtryk i parallelle bekendtgørelser om krav til anvendelse af IKT (informations- og kommunikationsteknologi) i hhv. det offentlige og det almene byggeri.

På denne måde kan initiativer rettet mod det almene byggeri bidrage til udviklingen af dansk byggeri mere generelt. Baggrunden herfor er bl.a., at den almene boligsektor med mere end en halv million boliger og dens særlige opbygning, organisation og drift er et glimrende laboratorium for udviklingen, implementeringen og afprøvningen af nye tiltag, der sigter på at effektivisere og billiggøre byggeprocessen og højne byggeriets kvalitet.

Det må generelt forventes, at initiativer af byggepolitisk karakter har en forholdsvis lang gennemslagstid. Dette skyldes dels den lange produktionstid for en ny bygning - fra planlægning over projektering og udførelse til ibrugtagelse - dels at initiativernes effekt afhænger af adfærdsændringer hos byggeriets parter. Derfor er det vurderingen, at de senere års initiativer, fx indførelsen af IKT-krav

(digitalisering), endnu ikke har haft fuld effekt på udviklingen i anskaffelsesudgifterne.

Med henblik på at udvikle det almene byggeri – både i opførelses- og i driftsfasen – har MBBL ydet støtte til forsøg på en række indsatsområder:

1. Tilskud til forsøg og udvikling
2. Kvalitetssikring – Byggeskadefonden og projektgranskning
3. Valg af entreprenører og rådgivere – byggeriets nøgletal og nye udbudsformer
4. Industrialiseret byggeri og logistik på byggepladsen
5. Digitalisering – BOSSINF og IKT-krav
6. Klimasisikring
7. Energieffektivisering
8. Totaløkonomi og bæredygtigt byggeri
9. Effektivisering af bygherrerollen som omdrejningspunkt

Initiativerne understøtter alle en mere effektiv og rationel tilrettelæggelse, opførelse og renovering af det almene byggeri. Nogle initiativer vil selv på kort sigt og med relativ mindre investeringer kunne føre til mærkbare resultater i form af bedre kvalitet og billiggørelse, andre initiativer indebærer en væsentlig længere tidshorisont og større investeringer som f.eks. energirenoveringer og kvalitets-sikring.

Initiativernes effekt på husleje/boligbetaling (og kvalitet) er generelt særdeles vanskelig at kvantificere. Dog er effekten af Byggeskadefondens indsats, der har medført et betydeligt fald i omfanget af svigt i det almene byggeri, meget tydelig. Som nævnt må det antages, at effekten af mange af de allerede gennemførte initiativer endnu langt fra har vist sig fuldt ud.

Det er muligt yderligere at øge effekten. Der forekommer at være et betydeligt potentiale i generalisering af resultater (best practise) fra afsluttede og igangværende forsøgsprojekter. Flere af forslagene nedenfor sigter på at understøtte dette. Samtidig vil andre forslag have en effekt i sig selv.

Initiativerne i dette kapitel vil altovervejende have effekt på entrepriseudgifter og udgifter til rådgiverhonorarer, som udgør omkring 75 pct. af de samlede

anskaffelsesudgifter til en nybygget almen bolig. Det forekommer ikke urealistisk, at stigningstakten i disse to udgiftskomponenter, alt andet lige, over en årrække vil kunne nedbringes mærkbart i forhold til den aktuelle udvikling, således at der kan blive et reelt fald. Hertil kommer afledte effekter på drifts-, vedligeholdelses- og forsyningsudgifter.

Det vil have stor betydning for størrelsen af den effekt, der kan realiseres i det almene byggeri, hvis den generelle indsats, især via implementeringen af initiativer i den kommende byggepolitiske strategi, mærkbart øger produktiviteten i den danske byggesektor.

2.3.4.2. Effektivisering af nybyggeriet – oversigt over nye initiativer

Nedenfor er de nye initiativer, hvoraf nogle er egentlige forslag, mens andre mere har karakter af overvejelser og anbefalinger, kort beskrevet.

Tilskud til forsøg og udvikling

- *Fortsættelse af forsøgspulje.* Den eksisterende forsøgs-, udviklings-, evaluering- og formidlingspulje forlænges.
- *Hurtigere spredning af best practise.* Der igangsættes et udviklingsprojekt med henblik på at udvikle metoder til at sikre hurtigere spredning af best practise og ny viden i det almene byggeri.

Kvalitetssikring – Byggeskadefonden og projektgranskning

- *Model for ekstern projektgranskning.* Med udgangspunkt i resultaterne fra det igangsatte udviklingsprojekt om ekstern granskning igangsættes et arbejde med henblik på at udforme en model for obligatorisk ekstern granskning af projekteringen af almene byggeopgaver, før de udbydes til entreprenørerne. I den forbindelse overvejes, om denne opgave kan henlægges til Byggeskadefonden og evt. erstatte det nuværende 5 års eftersyn.

Valg af entreprenører og rådgivere – byggeriets nøgletal og nye udbudsformer

- *Revision af nøgletalsbekendtgørelse.* I samarbejde med Bygningsstyrelsen revideres nøgletalsbekendtgørelserne for alment og statsligt byggeri på baggrund af den igangværende evaluering af det fælles nøgletalssystem.

- *Forlængelse af 9 måneders frist vedrørende byggeriets påbegyndelse.* For at sikre den fornødne tid til en hensigtsmæssig udbuds- og projekteringsproces forlænges fristen for bygherres ansøgning til kommunen om godkendelse af byggeriets påbegyndelse (den såkaldte 9 måneders frist) fra 9 til 15 måneder efter tilsagnsdatoen. Dette vil forbedre mulighederne for at anvende alternative udbudsformer, tilrettelægge større udbud og planlægning af byggeri i flere kommuner samt for at gennemføre projektilpasninger, herunder evt. lade et udbud gå om.
- *Forsøg med nye udbudsformer.* De almene bygherrer bør inden for gældende rammer tilskyndes til at afprøve nye udbudsformer, som bringer byggeriets parter tættere sammen. Dette vil blive søgt understøttet ved gennemførelse af et eller flere forsøgs- og/eller udviklingsprojekter.

Industrialiseret byggeri og logistik på byggepladsen

- *Fremme af industrialiseret byggeri med god kvalitet.* Med afsæt i evalueringen af AlmenBolig+ og på basis af andre erfaringer overvejes det i samarbejde med den almene sektor, hvordan industrialiseret byggeri med god kvalitet og lavt energiforbrug kan fremmes på baggrund af bl.a. erfaringerne fra AlmenBolig+.
- *Evaluering af logistikplanlægning.* Der gennemføres en evaluering af anvendelsen af logistikplanlægning i det almene byggeri med henblik på at vurdere behovet for en opstramning af bekendtgørelseskravet samt at belyse mulighederne for at fremme digital logistikplanlægning.

Digitalisering – BOSSINF og IKT-krav

- *Genbrug af digitale oplysninger i BOSSINF.* Der igangsættes et arbejde, der skal gøre det muligt for bygherre ved indberetning af oplysninger til BOSSINF i et alment nybyggeri eller et renoveringsprojekt at ”genbruge” de byggesagsoplysninger, IKT-bekendtgørelsen kræver indsamlet og opbevaret.

Klimasikring

- *Klimatilpasningskampagne.* For at sikre øget fokus på klimatilpasning i styringsdialogen mellem kommune og almene boligorganisationer igangsætter Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter en målrettet klimatilpas-

ningskampagne over for kommuner og boligorganisationer. Kampagnen sigter mod en gennemgang af udfordringer og initiativer vedrørende klimatilpasning i de enkelte almene bebyggelser i forbindelse med styringsdialogen.

- *Webværktøj til kortlægning af klimasårbarhed.* Til brug for inddragelse af klimasikringshensyn i ejendomsdriften i bred forstand etablerer Ministeriet for By, Bolig- og Landdistrikter et webværktøj, der gør det muligt for almene boligorganisationer og evt. også andre ejendommejerere samt kommuner at kortlægge forskellige lokalområders og bygningers klimasårbarhed.

Energieffektivisering

- *Model for garanti for energibesparelser.* Reducere den økonomiske usikkerhed for beboerne i eksisterende alment boligbyggeri ved gennemførelsen af større energirenoveringer ved at udvikle en særlig model, hvor der via boligorganisationernes dispositionsfonde kan stilles garanti for energibesparelsen som supplement til en garanti fra teknisk rådgiver eller evt. anden part i byggeriet.
- *Udvikling af digital energirenoveringsplatform.* Fremme energirenoveringsindsatsen i eksisterende alment boligbyggeri via udviklingen af en fleksibel digital energirenoveringsplatform med en koordineret samling af handlingsanvisninger samt planlægnings- og beregningsværktøjer, der konkret kan bruges ved planlægningen, projekteringen, udførelsen og driften af større energibesparende foranstaltninger. Platformen udvikles i samarbejde med den almene boligsektor og vil løbende blive udbygget på baggrund af erfaringerne fra blandt andet forsøgs- og demonstrationsprojekter.
- *Obligatoriske energihandlingsplaner.* På baggrund af erfaringerne fra de energihandlingsplaner, som nu er under udarbejdelse med tilskud, overvejes det at gøre udarbejdelse af energihandlingsplaner obligatorisk i det almene byggeri. Dette kan fremme energirenoveringsindsatsen ved at skabe en bedre koordinering med renoveringsindsatsen generelt, herunder således også klimasikring.
- *Justering af ordning for totaløkonomiske merinvesteringer.* For yderligere at understøtte reduktion af energiforbruget i nybyggeri skal kravet for at kunne gå ud over maksimumsbeløbet ved totaløkonomiske merinvesteringer være, at energiforbruget som minimum ligger under den frivillige byg-

ningsklasse 2020 udviklet som tillæg til BR10. Samtidig overvejes andre justeringer af ordningen.

Totaløkonomi og bæredygtighed

- *Evaluering af obligatorisk totaløkonomimodel.* Der foretages en evaluering af erfaringerne med Landsbyggefondens totaløkonomimodel, og på baggrund heraf igangsættes en revision af modellen, hvor erfaringer med andre værktøjer inddrages.
- *Anvendelse af DGNB-bæredygtighedsnorm.* Der igangsættes en analyse af perspektiverne i en mere udbredt anvendelse af DGNB i det almene byggeri.

Effektivisering af bygherrerollen som omdrejningspunkt

- *Belysning af muligheder for præstationsbaseret valg af bygherre.* Der igangsættes en belysning af, hvordan bygherrens præstationer i tidligere byggeopgaver via bygherrenøgletal, evt. i en revideret udformning, kan indgå i kommunens valg af bygherre til nye almene bebyggelser, fx via styringsdialogen. I den forbindelse foretages tillige en belysning af, om – og i givet fald hvordan – boligorganisationernes præstationer som driftsherre, herunder også omkring renoveringsprojekter, kan sammenkædes med kommunens bygherrevalg, bl.a. for at styrke fokus på totaløkonomi.
- *Byggeskedefondens indsats for effektivisering af byggeri og renovering.* Det skal overvejes, hvordan Byggeskedefonden kan bidrage til en sammenhængende og vedvarende indsats med henblik på effektivisering af nybyggeri og renoveringer.

2.4. Effektivisering af driften af det almene byggeri

2.4.1. Huslejen i almene boliger 2013

I tabel 2.4 vises huslejen for almene boliger primo 2013. Det ses, at den årlige husleje i almene boliger i gennemsnit ligger på 57.470 kr. pr. bolig i 2013, svarende til en månedlig husleje på knap 4.800 kr. (ekskl. varme mv.). Det fremgår endvidere, at gennemsnitslejen pr. m² boligareal lå på 776 kr. for alle almene boliger under ét. For de billigste 10 pct. af de almene boliger ligger lejen under 573 kr. pr. m², mens lejen i de dyreste 10 pct. ligger på 1.000 kr. pr. m².

Tabel 2.4. Huslejeoplysninger for almene boliger primo 2013

	Antal boliger ¹⁾	Årlig husleje	Leje-gennemsnit	10 pct.-fraktil ²⁾ - kr./m ² /år -	90 pct.-fraktil ³⁾
Familieboliger	446.800	57.200	735	557	917
Ungdomsboliger	19.600	33.850	912	702	1.161
Ældreboliger	74.800	65.250	986	749	1.264
I alt almene boliger	541.200	57.470	776	573	1.000

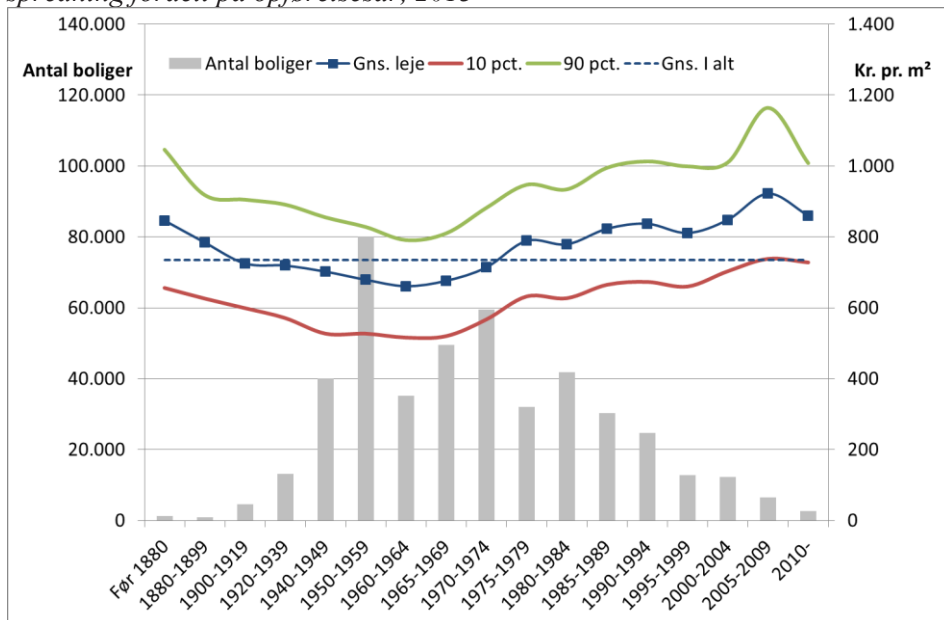
¹⁾Omfatter udelukkende boliger med huslejeoplysninger. Den samlede bestand af almene boliger udgør omkring 600.000 boliger i 2013.

²⁾10 pct.-fraktilen angiver den højeste husleje for de 10 pct. billigste almene boliger

³⁾90 pct.-fraktilen angiver den laveste husleje for de 10 pct. dyreste almene boliger

Over 80 pct. af de almene boliger er familieboliger. I det følgende belyses huslejen i den almene sektor udelukkende med udgangspunkt i den årlige husleje for familieboliger i 2013 og opgjort pr. m² boligareal.

Figur 2.2. Antal almene familieboliger, gennemsnitlig husleje samt huslejespredning fordelt på opførelsesår, 2013

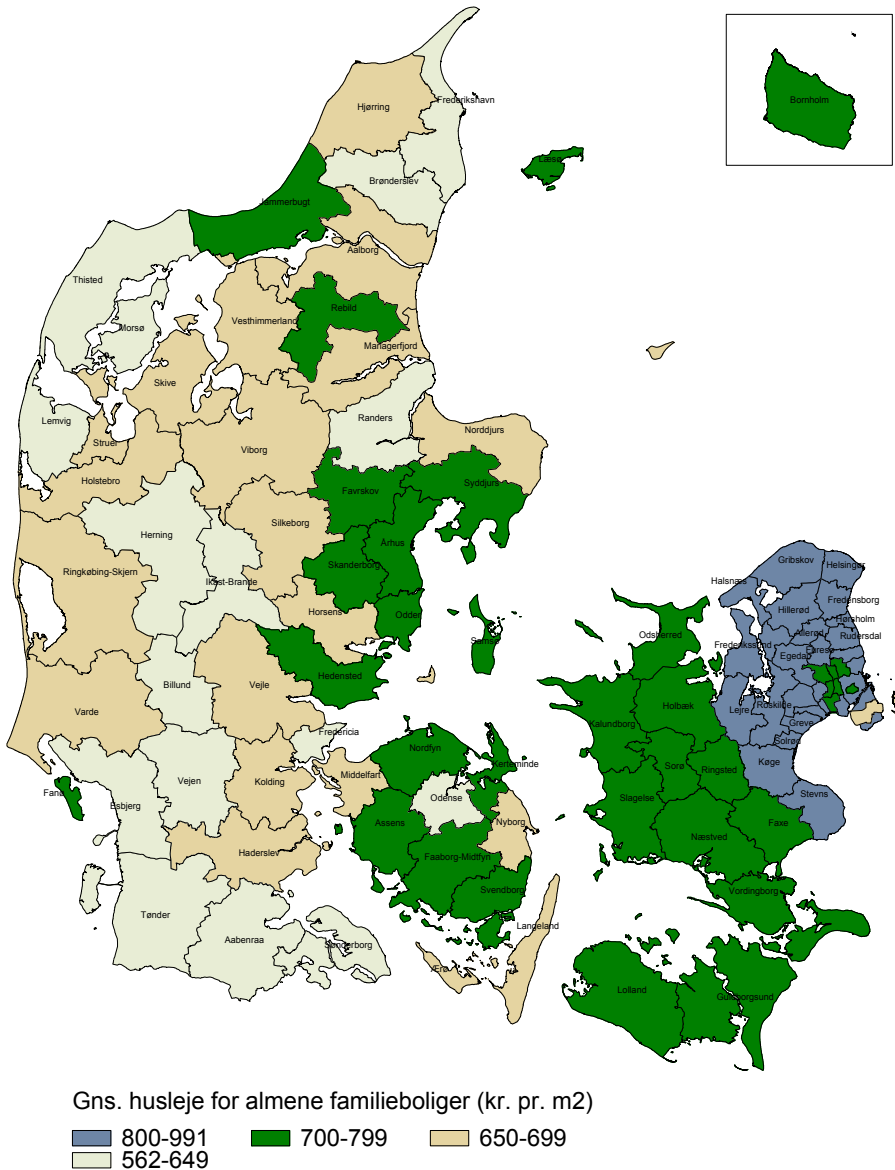


Anm.: Huslejespredning illustreret ved 10 pct.- og 90 pct.-fraktiler

De årgangsfordelte huslejer for almene boliger har en slags ”hængekøjeform” med gennemsnitlige priser på 725-850 kr. pr. m² i afdelinger, opført før 1920, faldende til 661 kr. pr. m² i afdelinger, opført i 1960-64, Herefter stiger gennemsnitslejen til omkring 900 kr. pr. m² i det nyere byggeri. Godt 2/3 af de almene familieboliger er opført efter 1960.

Det er velkendt, at der kan være betydelig geografiske forskelle i huslejerne. I figur 2.3. er vist den gennemsnitlige leje 2013 for almene familieboliger fordelt på kommuner.

Figur 2.3. Gennemsnitlig husleje for almene familiebøliger i de enkelte kommuner, 2013



Det fremgår af ovenstående kort, at m²-lejen ligger over 800 kr. pr. m² i stort set hele hovedstaden for almene familiebøliger. I det øvrige Sjælland, Lolland-

Falster, hovedparten af Fyn (ekskl. Odense) og i de østjyske byområder ligger lejeniveauet mellem 700-800 kr. pr. m², mens lejeniveauet i hovedparten i de øvrige dele af Jylland ligger på under 700 kr. pr. m².

2.4.2. Almene familieboligers udgiftsposter i 2012

Den almene boligsektor afholder årligt udgifter til almene familieboliger på godt 30 mia. kr., jf. tabel 2.5. Heraf udgør de variable udgifter til fælles energiforbrug, administration, renholdelse, vedligeholdelse, forbedringer og diverse udgifter godt 15 mia. kr., svarende til 52 pct.

Opgavevaretagelsen og udgiftsniveauet er meget forskellig i boligorganisationerne.

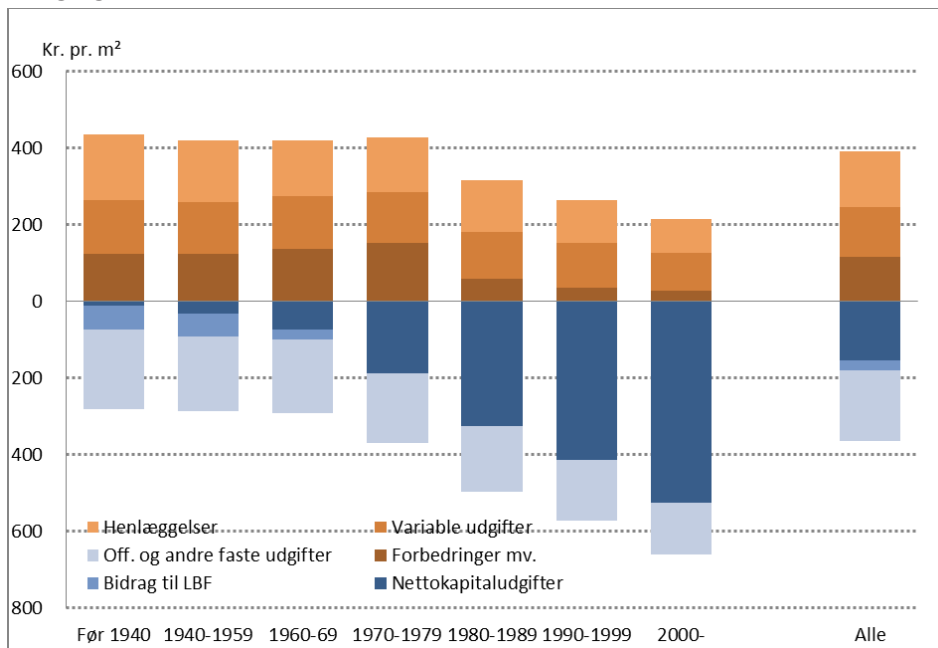
Tabel 2.5. Udgifter til almene familieboliger, hele landet, 2012

	I alt, mia. kr.	Kr. pr. bolig	Kr. pr. m ²	Pct.
Nettokapitaludgifter	6,1	12.159	155	21
Offentlige udgifter	3,9	7.817	100	13
Øvrige fast udgifter	4,3	8.605	110	15
- <i>Energiforbrug</i>	0,7	1.501	19	3
- <i>Administration</i>	1,9	3.837	49	6
Variable udgifter	5,1	10.229	131	17
- <i>Renholdelse</i>	2,9	5.883	75	10
- <i>Alm. vedligeholdelse</i>	1,4	2.728	35	5
- <i>Diverse udgifter</i>	0,3	572	7	1
Henlæggelser	5,6	11.267	144	19
- <i>Planlagt og periodisk vedligeholdelse</i>	4,3	8.630	110	15
Ekstraordinære udgifter	4,5	9.054	116	15
- <i>Forbedringer mv.</i>	3,9	7.721	99	13
Samlede udgifter afholdt i familieboliger	29,5	59.130	755	100

Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger (dvs. ca. 370.000 boliger). For at kunne opgøre de samlede udgifter til familieboliger, er tallene forholdsmæssigt opregnet til alle familieboliger (ca. 497.000 boliger). Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Nedenfor i figur 2.4. er baggrunden for den årgangsbestemte huslejestruktur i de almene familieboliger i 2013 belyst. Figuren viser driftsudgifternes variation med ibrugtagelsesår for almene familieboliger i alt for 2012. Over akse er vist de udgifter, som afdelingerne har mulighed for at påvirke størrelsen af (henlæggelser, variable udgifter samt forbedringer mv.), mens de udgifter, som ikke kan påvirkes, er vist under akse (offentlige og andre faste udgifter, bidrag til Landsbyggefonden samt nettokapitaludgifter).

Figur 2.4.. Gennemsnitlige driftsudgifter for almene familieboliger fordelt efter ibrugtagelsesår, 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Det ses, at en meget stor andel af forskellene i de årgangsbestemte udgifter beror på de udgifter, som afdelingerne ikke har mulighed for at påvirke. Faktisk kan den årgangsbestemte huslejestruktur alene forklares ved nettokapitaludgifterne, dvs. beboernes udgifter til renter og afdrag på optagne lån ved byggeriets finansiering efter fradrag af offentlig støtte. Nettobetalingen af renter og afdrag udgjorde 155 kr. pr. m² i 2012, svarende til knap 21 pct. af de samlede udgifter.

Det ses, at nettokapitaludgifterne er stærkt afhængige af boligernes ibrugtagelsesår. Nettokapitaludgifterne er således 15 gange større i byggerier, ibrugtaget efter 1990, end i byggeri, opført før 1960. Dette beror dels på stigende byggeomkostninger og dels på de varierende støtteregler.

De øvrige udgifter, som afdelingerne har ringe mulighed for at påvirke (offentlige og andre faste udgifter samt bidrag til LBF), bidrager til at udjævne de årgangsbestemte udgiftsforskelle en anelse. De pligtmæssige bidrag til Landsbyggefonden afhænger således af afdelingens ibrugtagelsesår (indbetales for afdelinger ibrugtaget før 1970) og udgør i gennemsnit knap 60 kr. pr. m² for almene familieboliger opført før 1960.

De driftsudgifter, hvor afdelingerne har mulighed for at bestemme niveauet, er ligeledes stigende med bygningernes alder og bidrager til at udjævne de årgangsbestemte udgiftsforskelle en anelse. Det afspejler større udgifter til henlæggelser, forbedringer mv. og variable udgifter i det ældre byggeri sammenlignet med det yngre byggeri. Udgifterne til forbedringer mv. er således op til omkring 5 gange større i de ældste boliger end i de nyeste.

2.4.3. Effektivisering af driften af de almene boliger

De samlede årlige driftsudgifter i den almene boligsektor udgør knap 30 mia. kr. Ca 1/3 af disse udgifter er nettokapitaludgifter og forskellige offentlige og andre faste udgifter, der ligger fast og ikke kan påvirkes af beslutninger i boligorganisationen eller i afdelingerne.

De øvrige 2/3 af udgifterne er i større eller mindre grad påvirket af beslutninger enten på boligorganisationsniveau eller på afdelingsniveau. Det gælder udgifter til administration, udgifter til renholdelse, udgifter til vedligehold, udgifter til forbedringer, udgifter til indkøb af varer og tjenester, forskellige forbrugsudgifter, forsikringsudgifter m.v. Hvis disse udgifter reduceres, vil det reducere huslejen tilsvarende. Skal dette ske, er det afgørende, at der hos kommuner, boligorganisationer og afdelinger kommer fokus på en stadig forbedret produktivitet og effektivitet.

Deloitte's undersøgelse 'En mere effektiv drift af almene boliger. Status og ideer' har dokumenteret, at der allerede i mange boligorganisationer er fokus på en effektiv drift af de almene boliger. Samtidig indikerer undersøgelsen imidlertid,

at ikke alle boligorganisationer har arbejdet lige intenst med effektivisering af driften. Deloitte har således opgjort et effektiviseringspotentiale i sektoren på mellem 0,7 og 1,6 mia. kr. årligt. Med henblik på at sikre en stadig forbedring af produktivitet og effektivitet i alle boligorganisationer foreslås det derfor, at der gennemføres en række initiativer, der kan styrke boligorganisationernes fokus på en løbende forbedring af driften. Der er ikke tale om et enkelt overordnet greb, men om en bred vifte af tiltag og incitamenter, som bl.a. retter sig mod tilrettelæggelsen af driften, serviceniveauet, varetagelsen af administrationen, strukturen i sektoren, kompetencefordelingen m.v. og som stiller nye krav til kommuner, boligorganisationer og beboerdemokratiet.

Med styringsdialogen som omdrejningspunkt kan der peges på en række forslag, som samlet vil kunne medvirke til at stadig forbedring af produktivitet og effektivitet i driften af de almene boliger. Forslagene er samlet under følgende temaer:

- Styrket kommunalt tilsyn og styringsdialog
- Styrket arbejde med produktivitet og effektivitet i boligorganisationerne
- Styrket grundlag for de beboerdemokratiske beslutninger
- Effektivisering af organisatoriske/administrative styringer
- Effektivisering af enkeltposter, ressourceanvendelse, indkøb og vedligehold

Styrket kommunalt tilsyn og styringsdialog.

Styringen af det almene byggeri baserer sig siden 2010 på en model for mål- og aftalestyring. Der er gennemført en evaluering af styringsmodellen, som samlet giver grundlag for at konkludere, at intentionerne med styringsmodellen i høj grad er blevet indfriet.

Blandt de positive virkninger af reformen fremhæver evalueringen, at samarbejdet på tværs af forvaltninger i kommunerne er styrket, at der er større kommunalt fokus på den almene boligsektors problemstillinger, at kommunalpolitikere i en række kommuner er blevet mere involveret i den almene boligsektor, at kvaliteten af dialogen mellem kommuner og boligorganisationer er afgørende forbedret, og at det vurderes som positivt, at der er en mere direkte og formaliseret indgang og kontakt mellem kommuner og boligorganisationer. Dialogen mellem kommune og boligorganisation er blevet ”tættere, hyppigere, prioriteret og faciliterende for et konstruktivt samarbejde”.

Der er imidlertid behov for at sikre, at tilsynet og styringsdialogen i højere grad understøtter et fokus på produktivitet og effektivitet.

Det kommunale tilsyn kan styrke boligorganisationernes og -afdelingernes fokus på produktivitet og effektivitet ved en række justeringer og ændringer i grundlaget for styringsdialogen:

1. *Løbende fokus på produktivitet og effektivitet.* Almenboligloven ændres, så det kraftigere understreges, at boligorganisationernes forpligtelse til en effektiv drift ikke er en engangsopgave, men en vedvarende forpligtelse til løbende forbedringer af produktivitet og effektivitet.
2. *Benchmarking af boligafdelingernes produktivitet styrkes.* Det nuværende benchmarkingsystem i styringsdialogen styrkes med henblik på, at det bliver nemmere for den enkelte boligafdeling, boligorganisation og kommune at sammenholde produktivitet og effektivitet på tværs af sektoren.
3. *Oprettelse af ny enhed.* Der oprettes en enhed, der skal fremme sektorens effektivitet. Enheden skal udvikle et benchmark setup. Enheden skal desuden lave løbende indsamlinger af bedste praksis i sektoren og analyser af status på effektiv drift.
4. *Øget fokus på produktivitet og effektivitet i styringsdialogen.* Boligorganisationer og -afdelinger, der med udgangspunkt i produktivitet snøgletal underpræsterer i forhold til produktivitet og effektivitet, forpligtes til at opstille og implementere forbedringsmål, hvilket skal indgå som et fast punkt i den årlige styringsdialog.
5. *Øget fokus på boligafdelingens konkurrencedygtighed i styringsdialogen.* For at styrke grundlaget for styringsdialogen med hensyn til boligafdelingernes konkurrencedygtighed, fx udlejningsproblemer, indarbejdes der i boligorganisationernes styringsrapport sammenlignelige oplysninger om huslejen for den enkelte afdeling.
6. *MABL udmelder løbende tilsynstemaer.* Med henblik på at styrke styringsdialogens fokus for udvalgte temaer udmeldes løbende tilsynstemaer, som skal tages op i styringsdialogen og som kan blive integreret som en del af boligorganisationernes forvaltningsrevision.

Styrket arbejde med produktivitet og effektivitet i boligorganisationerne

Boligorganisationen er i dag underlagt krav om forvaltningsrevision. Både boligorganisationen og revisor er således allerede efter gældende regler forpligtet til at fremme sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Revisors opgave i forhold til forvaltningsrevision er imidlertid relativt bredt formuleret. Samtidig sker tildelingen af revisoropgaver under priskonkurrence. Der er derfor behov for at overveje, hvordan fokus mere systematisk kan sikres.

I afsnittet er skitseret en sammenhængende model for økonomistyring, effektivisering og forvaltningsrevision, som tager højde for en række svagheder ved eksisterende regler, men også stiller krav til virksomhedsstyring og egenkontrol, som sikrer stadig fremgang i produktivitet og effektivitet.

I forlængelse heraf skal boligorganisationens egenkontrol styrkes ved at ændre rammerne for arbejdet med forvaltningsrevision. Hensigten i forslagene nedenfor er således at skabe en mere klar fordeling af boligorganisationernes og revisors opgaver. I forhold til boligorganisationerne indebærer det:

1. *Forpligtelse til god økonomistyring.* Boligorganisationen forpligtes til at udøve god økonomistyring samt arbejde metodisk for at fremme effektivitet og kvalitet.
2. *Virksomhedsområder gennemgås for at fremme effektivitet.* Som led i arbejdet med at fremme sektorens performance og konkurrencedygtighed skal alle væsentlige virksomhedsområder tilbagevendende gennemgås inden for rammerne af en overordnet effektivitetsstyringsmodel. Effektivitetsstyring afrapporteres i forbindelse med den årlige regnskabsaflæggelse og indgår i styringsdialogen.
3. *Bedre værktøjer kombineret med flerårige mål for udgiftsudviklingen.* Det nuværende krav om mål- og resultatstyring bliver fremover én af flere ”metoder” i en mere omfattende værktøjskasse. For at sikre større omkostningsfokus skal de besluttende organer fremover fastsætte flerårige mål for udgiftsudviklingen.
4. *Vejledning til boligorganisationer om økonomistyring og effektiv virksomhedsdrift.* Med henblik på en målrettet lancering af effektivitetsstyringsmodellen og styrket indsats for effektivisering udsendes en vejledning til boligorganisationerne.

I forhold til revisors arbejde indebærer en ændring af arbejdet med forvaltningsrevision:

1. *Revisor skal særskilt adressere sparsommelighed og produktivitet.* Den løbende forvaltningsrevision skal ske med særligt fokus på sparsommelighed og produktivitet. Revisor skal i sin rapportering udtrykkeligt omtale, hvorvidt boligorganisationen har etableret forretningsgange, der adresserer sparsommelighedsaspektet.
2. *Revisors undersøgelse af produktivitet skal omfatte produktivetsnøgletal i styringsrapporten.* For at sikre revisor en ”platform” for vurdering af produktivitet foreslås det desuden, at obligatoriske nøgletal vedrørende produktivitet omfattes af revisors revision. Det foreslås endvidere, at revisor skal vurdere de forklaringer, boligorganisationen i styringsrapporten skal anføre om niveauer for produktivetsnøgletal, såfremt disse afviger fra fastsatte referenceværdier.

Styrket grundlag for de beboerdemokratiske beslutninger

Beboerne i den almene boligsektor er i høj grad inddraget i driften, idet der er et beboerflertal på alle organisatoriske niveauer. Det sikrer engagement og sammenhængskraft i området og sammenhæng mellem beslutninger og økonomisk ansvar, men kan også give en tendens til at fastholde status quo og dermed et mindre fokus på driftsbesparelser.

Med henblik på at fremme effektivitet og produktivitet er der behov for at sikre, at beboerdemokratiets beslutningsgrundlag er fyldestgørende og gennemskueligt. Budgetter, regnskaber, huslejekonsekvenser af stillede forslag, sammenhængen mellem serviceniveau og udgifter, benchmark og nøgletal m.v. skal være udformet og formidlet på en sådan måde, at det står klart for beboerne, hvordan organisationens/afdelingens situation ser ud. Tilsvarende gælder for vedligeholdelses- og forbedringsplaner.

Der kan iværksættes en række delforslag, der skal sikre et bedre beslutningsgrundlag med henblik på at understøtte produktivitet og effektivitet i driften.

1. *Organisationsbestyrelsens ansvar for produktivitet og effektivitet præciseres.* Der indføres handlepligt og krav om forbedringsmål, hvis analyser og produktivetsnøgletal peger på forbedringsområder, ligesom der indføres pligt til at udarbejde langsigtet udgiftsplanlægning.

2. *Organisationsbestyrelsens kompetencer i forhold til afdelingerne præciseres.* I det omfang, bestyrelsens kompetencer overfor afdelingerne er uklare, præciseres reglerne, herunder fx bestyrelsens kompetence til at organisere driften af afdelingerne.
3. *Eksterne kompetencer inddrages i organisationsbestyrelsen.* Der er i dag mulighed for, at der kan indgå eksterne kompetencer i organisationsbestyrelsen. I forlængelse heraf må bestyrelsen overveje, om og i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at udnytte disse muligheder for at inddrage eksterne kompetencer i ledelses- og organisationsstyring i bestyrelsen.
4. *Gennemskueligt budget og regnskab gennem fx et trafiklys.* Niveau for beboerstyrede poster kan i budgetter og regnskaber (samt tilhørende opfølgninger) synliggøres gennem fx trafiklys.
5. *Boligorganisationen skal udarbejde ydelsesbeskrivelse for afdelingerne.* Boligorganisationen skal udarbejde ydelsesbeskrivelser for afdelingerne, fx kerne- og tilvalgsydelse, så det synliggøres for beboerne, hvilke ydelser de enkelte udgiftsposter dækker.
6. *Oplysninger om huslejekonsekvenser ved forslag.* Der indarbejdes oplysninger om huslejekonsekvenser ved alternative forslag.
7. *Yderligere kvalificering af beboerdemokratiet gennem uddannelse og oplysning med fokus på effektivitet og produktivitet.* Sektoren opfordres til at sætte fokus på effektivitet og produktivitet i forbindelse med den generelle uddannelse og oplysning for beboerdemokratiet.
8. *Bestyrelsen opfordres til at overveje mulighederne for at inddrage beboerne i driften.* Med udgangspunkt i erfaringerne fra AlmenBolig+ må bestyrelserne overveje, om og i hvilket omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, at beboerne inddrages i driften, fx ved at beboerne selv organiserer og forestår mindre driftsopgaver som fx græsslåning, fejning m.v.

Effektivisering af organisatoriske/administrative styringer

Udgifterne til administration udgør cirka 6 procent (1,9 mia. kr.) af de almene boligafdelingers samlede udgifter. Der er en betydelig variation i administrationsbidraget for boligafdelingerne, hvilket indikerer, at der er rum for en effektivisering og dermed billiggørelse af bidraget samlet set. Det drejer sig om reduktion af administrationsudgifterne ved øget konkurrence, om effektivisering gennem øget digitalisering og om sammenlægninger og fusioner.

Der gennemføres en række initiativer med henblik på at skabe større konkurrence om administrationen:

1. *Modellerne for administrationsbidraget indsnævres.* Mulighederne for at fastsætte administrationsbidraget undersøges med henblik på, at bidraget i højere grad afspejler omkostningerne ved administration af den enkelte afdeling.
2. *Øget udbud af delopgaver og administrationsopgaver.* Med henblik på at sikre, at boligorganisationerne mere systematisk overvejer, om udlicitering af delopgaver kan være hensigtsmæssig og omkostningsreducerende, foreslås, at organisationsbestyrelserne i forbindelse med den løbende gennemgang af udgiftsområderne, herunder især den langsigtede udgiftsplanlægning, skal foretage en sådan vurdering.
Hertil igangsættes der en analyse med henblik på sikre et øget udbud af delopgaver og administrationsopgaver. Et større udbud vil bl.a. understøtte konkurrencen om boligorganisationers administrationsopgaver.
3. *Kortere opsigelsesvarsel på administrationskontrakter.* Administrationsaftaler skal indgås skriftligt og have klare opsigelsesregler samt være offentligt tilgængelige. Det gøres generelt gældende, at kontrakter kan opsiges med 1 års varsel til førstkommande månedsskifte.
4. *Øget gennemsigtighed i administrationsydelse.* Med henblik på større gennemsigtighed i administrationsydelserne gennemføres en undersøgelse af administrationsorganisationernes ydelsesstruktur og prissætning.

Med henblik på at øge digitaliseringen i den almene sektor foreslås følgende:

1. *Understøttelse af udvikling af digitale løsninger.* Udviklingen af digitale løsninger understøttes, så digitaliseringen ikke bliver en opgave for den enkelte, ofte mindre boligorganisation. Det kan ske ved samarbejde om udvikling af digitale løsninger, samarbejde om fælles udbud og udvikling af fælles krav til enkle og standardiserede løsninger på en række basisområder.
2. *Forsøgsmidler til digitalisering.* Det prioriteres i den almene forsøgspulje at gennemføre forsøgs- og udviklingsprojekter for at fremme yderligere digitalisering.
3. *IKT-bekendtgørelse for drift med krav om digitale bygningsmodeller.* Der sættes gang i udarbejdelsen af en bekendtgørelse om anvendelse af informa-

tions- og kommunikationsteknologi for drift bl.a. med krav om anvendelse af digitale bygningsmodeller i den almindelige bygningsdrift.

Med henblik på at forbedre mulighederne for *samadministration og -drift, herunder også sammenlægninger og fusioner*, foreslås følgende:

1. *Styrket mulighed for driftsfællesskaber mellem afdelinger.* For afdelinger tilhørende forskellige boligorganisationer er reglerne for driftssamarbejde uklare. Der igangsættes en nærmere udredning heraf med henblik på at forbedre mulighederne.
2. *Mulighed for at sammenlægge mindre nyetablerede afdelinger med eksisterende afdelinger.* Med henblik på at sikre en mere optimal drift får boligorganisationens øverste myndighed pligt til at forholde sig til og kompetence til at beslutte, om små nyetablerede afdelinger skal lægges sammen med en eksisterende afdeling.

Effektivisering af indkøb, vedligehold, ressourceanvendelse og enkeltposter

På en række områder vil det være muligt at opnå effektiviseringsgevinster. Det drejer sig om indkøb af varer og tjenester, organisering af driften, vedligehold og henlæggelser, hårde hvidevarer samt effektivisering af en række enkeltposter.

Med henblik på at styrke fokus på indkøb af varer og tjenesteydelser foreslås følgende:

1. *Tilsynstemaer om indkøb af varer samt forholdet mellem interne og eksterne opgaver.* Det udmeldes som tilsynstema, at boligorganisationerne skal gennemføre analyser af organisationens indkøb af varer samt forholdet mellem den interne og eksterne opgavevaretagelse.
2. *Udbredelse af fællesindkøb.* Erfaringerne med indkøbssamarbejde og fælles indkøb for flere boligorganisationer tyder på et betydeligt besparelspotentiale. De enkelte boligorganisationer må derfor overveje om, og i hvilket omfang det er hensigtsmæssigt at indgå i et sådant samarbejde, herunder f.eks. gennem særlige indkøbsportaler.

Med henblik på at styrke boligorganisationernes fokus på en effektiv *tilrettelæggelse og organisering* af renholdelses- og vedligeholdelsesarbejdet foreslås følgende:

1. *Arbejdsorganisering drøftes løbende i styringsdialogen.* Kommunerne skal bringe spørgsmålet om effektiv arbejdsorganisering op i styringsdialogen som led i det løbende fokus på effektiv driftsplanlægning.
2. *Vidensdeling gennem eksempler for bedste praksis.* Der udarbejdes eksempler med bedste praksis, hvor barrierer og fordele ved driftsfællesskab m.v. bliver fremhævet for boligorganisationerne.
3. *Uddannelsesforløb rettet mod driftsorganisering.* Etablering af yderligere uddannelse i regi af sektoren (intro- og efteruddannelse) for driftsledere og ejendomsfunktionærer med fokus på effektiv drift.

Med henblik på at styrke *vedligeholdelsesplanlægningen og sikre passende henlæggelser* foreslås følgende:

1. *Forlængelse af planperiode for henlæggelser til planlagt fornyelse.* Perioden, hvori der skal henlægges til planlagt og periodisk fornyelse, ændres således, at planperioden er 10 år for bygningsdele og installationer med kort levetid, 20 år for mellemlang levetid og 30 år for lang levetid.
2. *Kontrol eftersyn af tilstandsvurdering og vedligeholdelsesplaner af eksterne rådgivere.* Tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner, som danner grundlag for henlæggelserne, skal hvert [5. eller 10.] år granskes af en ekstern rådgiver, således at det sikres, at planerne indeholder alle relevante aktiviteter og bygningsdele.
3. *Krav om langsigtet forbedringsplanlægning.* Der stilles krav om langsigtet forbedringsplanlægning (fremtidssikring), hvor energi- og klimasikrings-handlingsplaner indgår, med henblik på at sikre sammenhæng til vedligeholdelsesplanlægningen.
4. *Krav om anvendelse af IKT og langsigtede planer ved renoverings- og vedligeholdelsesarbejder.* Ved større renoverings- og vedligeholdelsesarbejder stilles krav om anvendelse af IKT og langsigtet vedligeholdelses- og fornyelsesplanlægning.
5. *Fokus på vedligeholdelse og henlæggelse i styringsdialogen og forvaltningsrevisionen.* Vedligeholdelses-/henlæggelsesprocedurer gøres til et fast kontrolpunkt i forbindelse med styringsdialog og forvaltningsrevision.

6. *Udarbejdelse af vejledningsmateriale.* Der udarbejdes vejledningsmateriale om de gældende regler.

Med henblik på en eventuel ændring af reglerne vedr. *hårde hvidevarer* foreslås følgende:

1. Det foreslås, at der gennemføres en nærmere undersøgelse af reglerne vedr. hårde hvidevarer i det almene byggeri med henblik på at vurdere, om hårde hvidevarer fortsat skal kunne stilles til rådighed af afdelingen, herunder om der kan skabes en nemmere adgang til at overdrage hårde hvidevarer til lejerne i det eksisterende byggeri.

Med henblik på at forbedre en *række enkeltposter* for boligafdelingerne og i den enkelte bolig foreslås det:

1. *Yderligere uddannelse i energioptimering til ejendomsfunktionærer.* Etablering af yderligere efteruddannelse i regi af sektoren af såvel ejendomsfunktionærer som beboere i energioptimering og sammenhæng med indeklimaforhold, fx fugt.
2. *Målrkning af energimærkningsordning i forhold til den almene boligsektor.* Der indledes et samarbejde mellem den almene sektor, Energistyrelsen og MBBL om yderligere målrkning af den gældende energimærkningsordning til behov i den almene sektor, herunder udnyttelse af gode erfaringer fra den tidligere energiledelsesordning.
3. *Flere forsøg med alternativ måling af energiforbrug mv.* På baggrund af gennemført forsøgsprojekt, hvor traditionel måling af varmemeforbrug erstattes af fokus på og måling af realiseret indeklima (i form af måling af rumtemperatur, luftfugtighed og luftskifte), iværksættes forsøg med betaling for realiseret indeklima (såkaldt dynamisk varmeregnskab) i stedet for traditionel individuel betaling af realiseret varmemeforbrug i form af måling af tilført energi, fx fjernvarme. Sådanne forsøg vil formentlig gøre det påkrævet at etablere en forsøgsbestemmelse i den almene lejelov.
4. *Boligorganisationerne opfordres til fokus på forsikringer mv.* Boligorganisationerne opfordres til at gennemgå udgifterne til en række enkeltposter som fx forsikringer, låneudgifter, moms mv, herunder eventuelt inddrage eksterne ekspertise både lokalt og centralt.

Kapitel 3. Finansieringen af alment byggeri

3.1. Indledning

Nedenfor belyses en række forhold vedrørende finansieringen af det almene boligbyggeri. Kapitlets sigte er at undersøge, hvilke muligheder der er for at billiggøre finansieringen af almene boliger.

Først gennemgås i afsnit 3.2 de aktuelle finansierings- og støtterepler for henholdsvis nybyggeri og renovering. Dernæst belyses i afsnit 3.3 markedets sammensætning og udviklingen heri. Da realkreditlångivning til alment boligbyggeri adskiller sig fra anden realkreditlångivning på en række punkter, gennemgås de særlige administrative forhold, som gør sig gældende i afsnit 3.4. I afsnit 3.5 belyses omfanget af de kommunale garantier, som er knyttet til det almene byggeris realkreditbelåning. Og endelig analyseres gebyrbetalingen i afsnit 3.6.

Overordnet set belyses to strategier til at gøre finansieringen billigere. I afsnit 3.7 overvejes muligheden for at erstatte den eksisterende realkreditmodel med en statslånsmodel. Derefter gennemgås den anden strategi i afsnit 3.8, hvor den eksisterende model forbedres ved f.eks. at styrke efterspørgselssiden ved at klæde boligorganisationerne bedre på, når de skal udbyde realkreditfinansiering.

3.2. Finansierings- og støtterepler

I det følgende gennemgås finansierings- og støttereplerne for det almene byggeri – det vil sige henholdsvis nybyggeri med statslig ydelsesstøtte og renovering med støtte fra Landsbyggefonden.

3.2.1. Nybyggeri

Finansiering

I alment nybyggeri finansieres den samlede anskaffelsessum med:

- Beboerinskud på 2 pct.
- Kommunal grundkapital på 10 pct. (fra medio 2012)
- Kreditinstitutlån med statslig ydelsesstøtte

Beboerinskuddet har udgjort 2 pct. siden 1982. Det tilbagebetales ved fraflytning.

Siden 1999 har den kommunale grundkapital udgjort enten 7 eller 14 pct. af anskaffelsessummen. Med henblik på at sikre mere stabile forudsætninger for den kommunale tilsagnsgivning og dermed at undgå store udsving heri er den kommunale grundkapital pr. 1. juli 2012 lagt fast på 10 pct. i perioden 2012-16.

Grundkapitalen ydes som et rente- og afdragsfrit lån i op til 50 år. Med disse vilkår får det reelt karakter af et investeringstilskud. Kommunerne har periodevis haft generel eller selektiv adgang til at lånefinansiere grundkapitalinskuddet, senest i 2004, som led i bestræbelser på at fremrykke byggeaktivitet.

De resterende 88 pct. af anskaffelsessummen finansieres med et lån, enten baseret på traditionelle realkreditobligationer eller på særligt dækkede obligationer, hvortil der ydes statslig ydelsesstøtte. Beboernes betaling på lånet er fast og fuldstændig uafhængig af den underliggende finansiering, jf. nedenfor.

Kommunen stiller garanti for den del af lånet, som overstiger 60 pct. af ejendommens værdi.

Lånetyper fastsættes af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i samarbejde med Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet med henblik på at opnå de lavest mulige langsigtede finansieringsomkostninger under hensyntagen til et acceptabelt risikoniveau.

Siden 1999 er finansieringen sket med nominallån med 30 års løbetid. Fra 2000-2012 har der været anvendt 30-årige lån med fuld årlig rentetilpasning (RTL-1) ved finansieringen af nye boliger. I 2013 blev der anvendt 30-årige lån med fast rente i hele lånets løbetid, mens der fra 2014 anvendes 30-årige lån med 5-årig rentetilpasning (RTL-5).

I perioden 2000-12 er der i forbindelse med de årlige refinansieringer af RTL-lånene i et vist omfang foretaget profilskifte til RTL-3 og RTL-5.

Løbetiden på lånene kan maksimalt andrage 40 år, dvs. ti år længere end den hidtil gældende maksimale løbetid for lån til ejerboliger. Realkreditinstitutterne har i øvrigt ikke udbudt lån med længere løbetid end 30 år.

Beboerbetalning og offentlig støtte

Lejerne betaler over huslejen en løbende beboerbetalning til lånet, der i første år som udgangspunkt udgør 2,8 pct. af byggeriets anskaffelsessum. Beløbet er uafhængigt af de faktiske ydelser på lånet. Herved sikres, at huslejen er uafhængig af renteutvikling, lånetype og løbetid, hvilket giver lejerne en stor sikkerhed for udviklingen i den fremtidige lejebetaling.

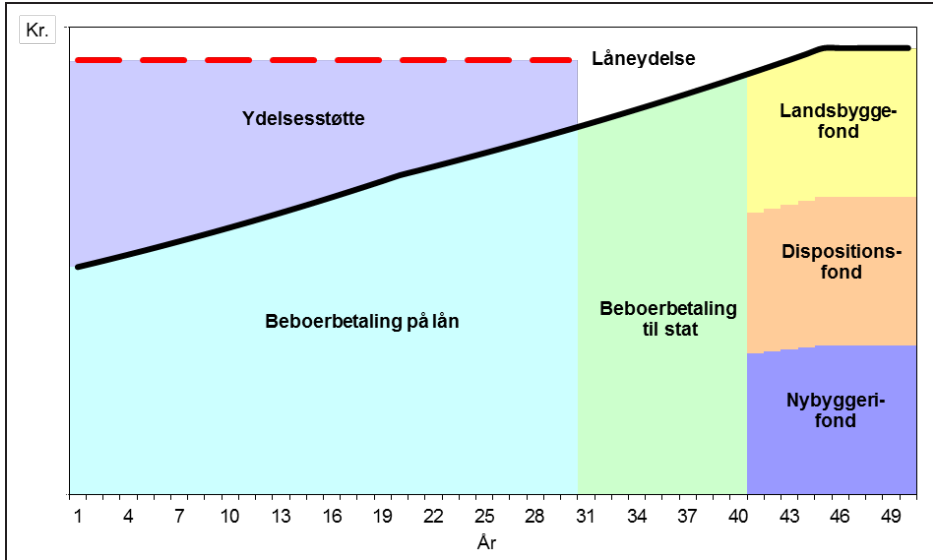
Det løbende bidrag på lånet indgår dog fuldt ud i huslejen. Tidligere indgik bidraget i den samlede ydelse og blev således i praksis dækket fuldt ud af statslig ydelsesstøtte. For at øge boligorganisationernes fokus på dette omkostnings-element og dermed styrke konkurrencen om bidragets størrelse blev bidraget i 2000 trukket ud af ydelsesbetalingen og dermed også ud af den statslige ydelsesstøtte.

Bidraget er aftalt med realkreditsektoren til maksimalt at kunne udgøre 0,27 pct. p.a. af lånets tinglyste hovedstol og betales i hele lånets løbetid. Stiftelsesprovision, der indgår i anskaffelsessummen, er aftalt til maksimalt at kunne udgøre 1 pct. af hovedstolen.

I de første 20 år efter låneoptagelsen reguleres beboerbetalningen årligt med den laveste stigning i henholdsvis nettoprisindekset og lønindekset. Efter 20 år reguleres årligt med 75 pct. af den mindste stigning i de nævnte indeks. Reguleringen ophører efter 45 år.

Den statslige ydelsesstøtte til lånet udgør forskellen mellem beboerbetalningen og de faktiske ydelser på lånet. Den årlige regulering af beboerbetalningen betyder, at ydelsesstøtten – alt andet lige – falder med årene for til sidst helt at bortfalde, jf. figur 3.1.

Figur 3.1. Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved konstant rente



Den faktiske profil for ydelsesstøtten i forhold til beboerbetalingen kan dog variere meget afhængig af inflation, renteutvikling og låntype.

I perioder med en høj rente vil ydelsen på de optagne lån (den røde stiplede linje) være forholdsvis høj og dermed indebære en forholdsvis høj statslig ydelsesstøtte. Omvendt vil ydelsesstøtten være forholdsvis lav i perioder med lav rente.

Høj inflation indebærer, at beboerbetalingen på lånet (den sort optrukne linje) stiger hurtigere og dermed på et tidligere tidspunkt rammer ydelsen på lånet. Dermed aftrappes den statslige ydelsesstøtte hurtigere. Omvendt vil lav inflation betyde, at beboerbetalingen stiger langsommere og dermed fører til en langsommere aftrapning af ydelsesstøtten.

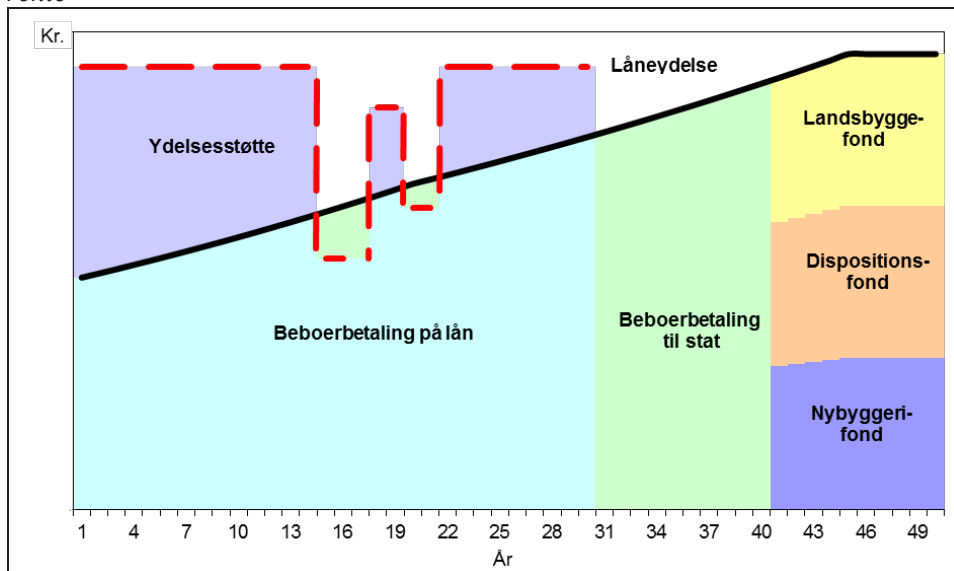
Staten påtager sig altså renterisikoen og derfor også en eventuel rentefordel. Under særlige omstændigheder – eksempelvis en meget lav realrente – kan det betyde, at beboerbetalingen i perioder overstiger ydelserne på lånet. I de tilfælde sættes den statslige ydelsesstøtte i bero, og en eventuel forskel mellem beboerbetaling og ydelse indbetales til staten. Det bemærkes, at ydelsesbetalingen på lånet ændres løbende i forbindelse med refinansieringerne, hvilket indebærer, at

udbetaling af ydelsesstøtte genoptages, hvis låneydelsen som følge af en rentestigning igen bliver højere end beboerbetalingen. Mekanismen er illustreret i figur 3.2.

Det er et centralt princip i den almene boligsektor, at lejebetalingen til dækning af prioritetsydelse fastholdes, når de oprindelige prioritetslån udløber. Opreguleringen af beboerbetalingen fortsætter endog til det 45. år, hvorefter den fastholdes på det nominelle niveau, der da er nået.

De frigjorte betalinger indbetales i stedet til staten og til den almene sektors fonde. I de første 10 år efter, at lånet er afdraget, indbetales beboerbetalingen fuldt ud til staten, der således umiddelbart får tilbagebetalt en væsentlig del af den forud betalte ydelsesstøtte. Hvis nybyggerierne finansieredes med lån med den maksimale løbetid på 40 år, ville det på den ene side betyde, at den statslige ydelsesstøtte i lånenes løbetid blev mindre og på den anden side, at der ikke mellem det 30. og 40. år ville ske nogen indbetaling til staten. Efter 40 år fordeles beboerbetalingen ligeligt mellem Landsbyggefonden (landsdispositionsfonden), den lokale dispositionsfond og nybyggerifonden.

Figur 3.2. Beboerbetalning, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved varierende rente



3.2.2. Nedsættelse af startlejen som led i finansieringsreformen fra 2009

Som led i finansieringsreformen for alment nybyggeri blev startlejen i nye almene boliger med tilsagn om støtte fra 1. juli 2009 nedsat med 11-12 pct. Der blev tillige gennemført en frivillig overgangsordning for det byggeri, der er taget i brug fra 1. juli 2007.

I dette afsnit foretages der en summarisk belysning af, hvordan startlejenedsættelsen har virket. Det bemærkes, at de nye regler kun har været gældende i kort tid, og at det kun er et relativt begrænset antal boliger, der indtil videre er omfattet af lavere startleje.

Lejefastsættelsen i almene boliger er baseret på det såkaldte balanceprincip, der indebærer, at huslejen skal dække boligafdelingens udgifter, herunder de kapitaludgifter, der ikke dækkes af offentlig støtte. Der ydes bl.a. løbende støtte til etablering af nye almene boliger, således at støtten dækker forskellen mellem låneydelsen og den lovfastsatte beboerbetalning, jf. afsnit 3.2.1.

Beboerbetalingen vedrørende kapitaludgifterne, som også betegnes nettokapitaludgifterne, er fastsat i § 129 i almenboligloven. Den initiale beboerbetalning udgør på årsbasis 2,8 pct. af anskaffessummen og inflationsreguleres. Hertil kommer det løbende bidrag på realkreditlånet, som i praksis altid ligger på det aftalte maksimum på 0,27 pct. af hovedstolen, hvilket med den gældende lånegrænse på 88 pct. svarer til knap 0,24 pct. af anskaffessummen. Det løbende bidrag er således trukket ud af ydelsesstøtteberegningen og overvæltet direkte i huslejen.

For tilsagn før 1. juli 2009 udgjorde beboerbetalingsprocenten 3,4 pct. Startlejenedsættelsen på 11-12 pct. blev således udmøntet via en reduktion af beboerbetalingen på godt 17,5 pct.

Som nævnt blev startlejenedsættelsen for nyt byggeri ledsaget af en frivillig overgangsordning for nyere byggeri. Ordningen indebar, at almene boliger (og friplejeboliger), hvor byggeriets skæringsdag ligger efter 30. juni 2007, kan omfattes af de nye regler. Overgangsordningen kan således omfatte byggerier, der har fået tilsagn i en periode forud for 1. juli 2007.

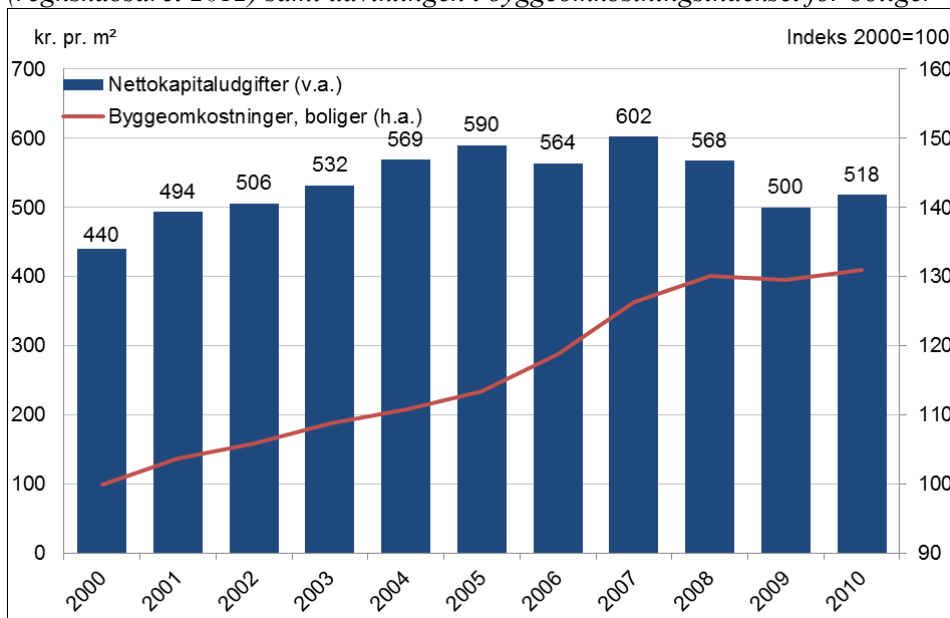
Overgangsordningen repræsenterer en afvejning af på den ene side et centralt hensyn til at sikre et rimeligt forhold mellem huslejen i byggeri før og efter

ikrafttræden af den nye huslejesfastsættelse med henblik på, at huslejespænd minimeres så meget som muligt, og på den anden side et hensyn til at undgå en urimelig administrativ belastning for långiverne ved omregning af allerede optagne lån. Det bemærkes, at overgangsordningen naturligvis også kan omfatte byggerier, som ikke stod færdige pr. 1. juli 2009.

I alt er omkring 8.500 almene boliger omfattet af overgangsordningen. Det svarer til knap halvdelen af de boliger, der potentielt kunne have været omfattet. ”Dækningsgraden” er højere blandt familieboliger end ældreboliger og meget høj i det nyeste byggeri.

I figur 3.3 er vist beboerbetalingen pr. m² for almene familieboliger for de enkelte årgange af byggerier ibrugtaget siden 2000. Derudover er angivet et indeks for udviklingen i byggeomkostningerne i samme periode.

Figur 3.3. Nettokapitaludgifter for afdelinger ibrugtaget i perioden 2000-2010 (regnskabsåret 2012) samt udviklingen i byggeomkostningsindekset for boliger



Anm.: Datagrundlaget indeholder kun regnskaber for afdelinger, som udelukkende består af familieboliger. Når der ikke er medtaget data for ibrugtagelsesår efter 2010, skyldes det, at der her er ibrugtaget meget få afdelinger, og at nettokapitaludgifterne som følge af, at der ikke opkræves nogen beboerbetaling i de første 3 måneder af det støttede realkreditlans løbetid.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor og DST, Statistikbanken

Det ses, at nettokapitaludgifterne vokser kraftigt fra årgang til årgang frem til 2005, hvorefter der – på trods af en kraftig stigning i byggeomkostningerne – indtræder en stabilisering. Herefter er nettokapitaludgifterne lavere, jo nyere boligerne er. Nettokapitaludgifterne for boliger ibrugtaget i 2005 ligger 34 pct. højere end for boliger ibrugtaget i 2000, mens de for boliger ibrugtaget i 2010 ligger 14 pct. lavere end for boliger ibrugtaget i 2007. Samtidig ses, at i perioden 2000-2008 steg byggeomkostningerne kraftigt, hvorefter de stabiliseredes.

Stigende byggeomkostninger har utvivlsomt påvirket anskaffelsesudgifterne for alment byggeri – og dermed nettokapitaludgifterne – i opadgående retning, især indtil 2005. Der henvises i øvrigt til kap. 4.

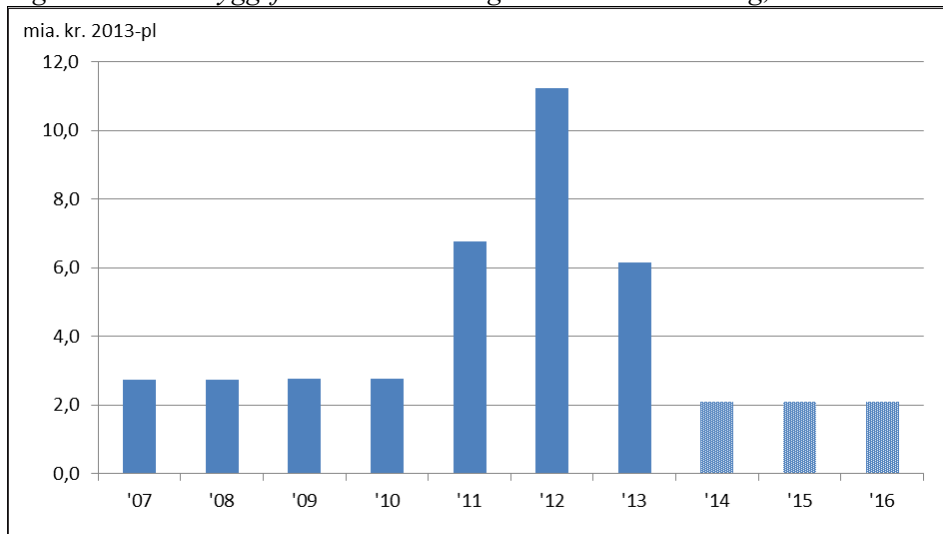
Maksimumsbeløbet blev indført for tilsagn til almene boliger fra 2004 for at lægge loft over udviklingen i anskaffelsessummerne og dermed beboernes husleje. Effekten heraf indtræder for boliger ibrugtaget fra slutningen af 2005. Som det fremgår, ser maksimumsbeløbet ud til at have lagt en dæmper på udviklingen i de gennemsnitlige nettokapitaludgifter for byggeri ibrugtaget fra 2005/06 og frem, hvor der på trods af meget kraftige stigninger i byggeomkostningerne frem til 2008 kan konstateres en stabilisering af nettokapitaludgifterne.

Endelig ses, at startlejenedsættelsen og dens overgangsordning har virket og har medført, at nettokapitaludgifterne er mærkbart lavere i det nyeste byggeri med ibrugtagelsesår i 2009 og 2010, hvor overgangsordningens ”dækningsgrad” er størst, i forhold til byggeri ibrugtaget i perioden 2005-2007. Det fremgår således også, at der fra 2008 har været tale om lavere nettokapitaludgifter. Udover de gennemførte ændringer af startlejen har periodens stagnerende byggeomkostninger givetvis også bidraget hertil.

3.2.3. Renovering med støtte fra Landsbyggefonden

Landsbyggefonden kan yde støtte efter § 91 i almenboligloven til renovering m.v. af almene boliger inden for en årlig investeringsramme. I perioden 2007-2010 lå investeringsrammen på et niveau omkring 2½ mia. kr. årligt, jf. figur 3.3. I perioden 2011 til 2016 udgør rammen samlet knap 30 mia. kr. Landsbyggefonden afgav tilsagn for 6½ mia. kr. i 2011, 11 mia. kr. i 2012 og 6 mia. kr. i 2013. For perioden 2014-2016 er renoveringsrammerne fastsat til godt 2 mia. kr. årligt (2013-priser). Det skyldes, at man har fremrykket dele af midlerne til årene 2011-2013.

Figur 3.3. Landsbyggefondens investeringsramme til renovering, 2007-2016



Kilde: Beregninger på baggrund af tal fra Landsbyggefonden

Landsbyggefondens støtte ydes i form af ydelsesstøtte efter følgende principper:

Den samlede anskaffelsessum til renoveringer finansieres med realkreditlån. Der er således ikke statslig eller kommunal støtte til renoveringen.

Lånetyper fastsættes af ministeren for by, bolig og landdistrikter efter forhandling med fonden. Indtil nu har lånetyper været den samme, som har været gældende for nybyggeriet. Også her kan løbetiden på lånene maksimalt andrage 40 år, men indtil nu har løbetiden været fastsat til 30 år.

Kommunen yder garanti for den del af lånet, som ligger ude over 60 pct. af ejendomsværdien.

Beboerne betaler over huslejen et beløb, der som udgangspunkt udgør 3,4 pct. af anskaffelsessummen. Som for nybyggeriet er beløbet uafhængigt af de faktiske ydelser på lånet, hvilket giver beboerne stor sikkerhed for udviklingen i den fremtidige lejebetaling.

Landsbyggefonden kan for visse foranstaltninger – forbedring af tilgængelighed, lejlighedssammenlægninger og miljøforbedrende foranstaltninger – yde ydelsesstøtte til en større del af ydelsen på lånet, idet beboernes gennemsnitlige

betaling for hver tilsagnsårgang det første år dog skal udgøre mindst 3,4 pct. p.a.

Herudover betaler beboerne det løbende bidrag på lånet. Bidraget er aftalt med realkreditsektoren til maksimalt at kunne udgøre 0,27 pct. p.a. af lånets hovedstol. Stiftelsesprovision, der indgår i anskaffelsessummen, er aftalt til maksimalt at kunne udgøre 1 pct. af hovedstolen.

Beboernes betaling på lånet reguleres årligt 75 pct. af den laveste stigning i henholdsvis netto-prisindekset og lønindekset. Reguleringen fortsætter, indtil beboernes betaling svarer til ydelsen på lånet. Er der optaget rentetilpasningslån, reguleres betalingen, indtil den svarer til den ydelse, der på tidspunktet for låneoptagelsen kan beregnes på et tilsvarende fastforrentet lån.

Landsbyggefondens ydelsesstøtte udgør forskellen mellem beboerbetalingen og de faktiske ydelser på lånet. Den årlige regulering af beboerbetalingen betyder, at ydelsesstøtten – alt andet lige – falder med årene for til sidst helt at bortfalde.

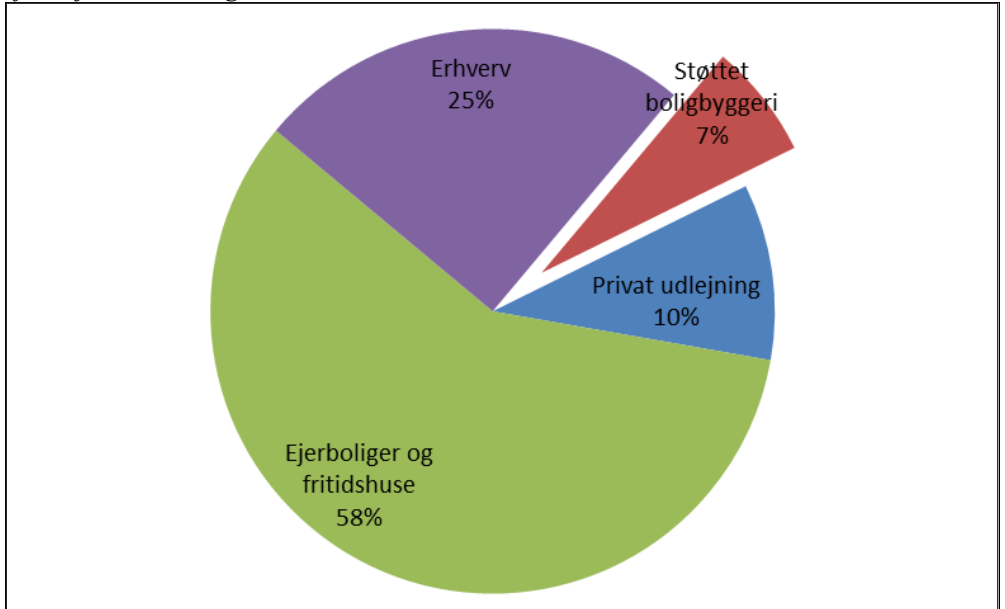
Overstiger beboernes betaling ved finansiering med rentetilpasningslån ydelsen på lånet indbetales forskellen til Landsbyggefonden.

Ved udamortisering af lånet reduceres lejen svarende til den ophørte beboerbetalning på lånet. Der sker således ikke indbetaling af frigjorte midler til hverken dispositionsfond eller Landsbyggefond.

3.3. Markedet for realkreditfinansiering af alment byggeri – størrelse og sammensætning

Markedet for realkreditfinansiering af det støttede boligbyggeri (som primært udgøres af almene boliger) udgjorde 4. kvartal 2013 ca. 171 mia. kr. Dermed udgør det støttede boligbyggeri ca. 7 pct. af realkreditinstitutternes samlede obligationsrestgæld, jf. figur 3.4.

Figur 3.4. Fordelingen af realkreditinstitutternes samlede obligationsrestgæld efter ejendoms kategorier, ultimo 4. kvartal 2013



Kilde: Realkreditrådet og Realkreditforeningen

Markedet for realkreditfinansiering af støttet boligbyggeri (ekskl. finansiering af kommunale ældreboliger via KommuneKredit) består ultimo 2013 af:

- lån til nybyggeri med statslig støtte (ca. 115 mia. kr.)
- lån til renovering med støtte fra Landsbyggefonden (ca. 26 mia. kr.)
- lån til byfornyelse med statslig/kommunal støtte, samt lån uden støtte (ca. 30 mia. kr.)

Der er mellem institutterne meget store forskelle på, hvor stor en andel af deres samlede udlån, der er ydet til det støttede byggeri, jf. tabel 3.1. Hos LR Realkredit udgør udlån til det støttede byggeri eksempelvis knap 37 pct. af det samlede udlån, mens den tilsvarende andel hos kreditinstituttet DLR Kredit er 0,1 pct.

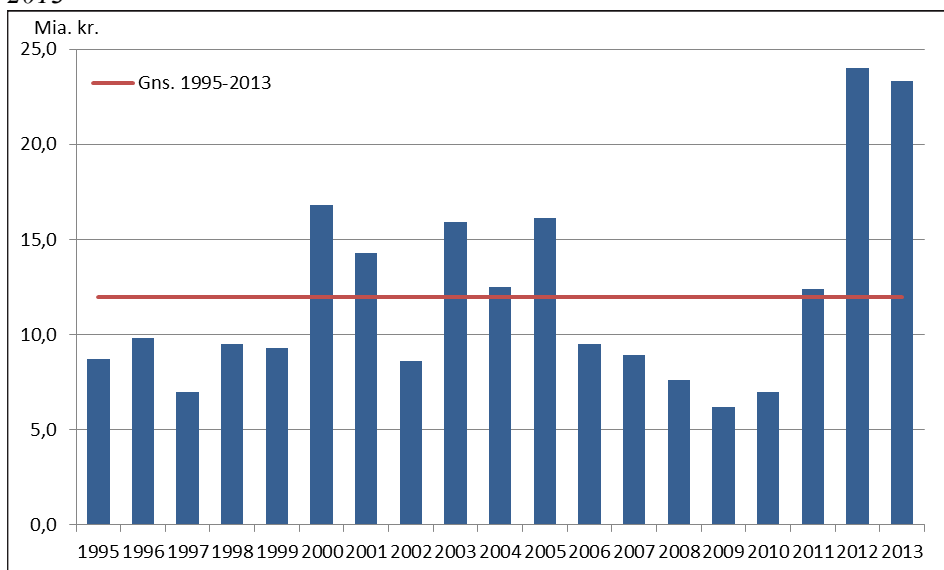
Tabel 3.1. Det støttede byggeris andel af institutternes samlede udlån, ultimo 2012

	Pct.
Realkredit Danmark	6,9
BRFkredit	15,5
Nykredit	4,3
LR Realkredit	36,8
DLR Kredit	0,1

Kilde: Finanstilsynet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF samt oplysninger fra Landsbyggefonden

I figur 3.5 er vist udviklingen i det samlede bruttoudlån (nyudlån) til støttet boligbyggeri siden 1995. Fra 1995 til 2013 har det årlige bruttoudlån i gennemsnit ligget på 12 mia. kr. I perioden 2006-2010 har bruttoudlånet været på et relativt lavt niveau, mens der i 2012 og 2013 har været et rekordstort udlån på mellem 23 og 24 mia. kr.

Figur 3.5. Realkreditinstitutternes bruttoudlån til støttet boligbyggeri, 1995-2013



Kilde: Realkreditrådet og Realkreditforeningen

Der er pt. 5 udbydere af realkreditlån til alment byggeri. Én udbyder (DLR Kredit) har dog så lille en markedsandel (i praksis 0 pct. af det samlede bruttoudlån

i perioden 2008-2012), at der i realiteten nærmere er tale om 4 udbydere, jf. tabel 3.2. Der er dermed relativt få udbydere med lån på markedet.

Tabel 3.2. Realkreditinstitutternes markedsandele målt som procent af det samlede bruttoudlån med støtte fra stat eller Landsbyggefonden, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Vægtet gns 2008-12
Realkredit Danmark	25	25	28	38	33	32
BRFkredit	32	26	44	26	29	30
Nykredit	23	39	27	28	31	30
LR Realkredit	20	10	2	8	6	9
DLR Kredit	0	0	0	0	0	0
Alle	100	100	100	100	100	100

Anm.: Da bruttoudlånet efter 2008 ikke længere offentliggøres på institutniveau af Realkreditrådet og Realkreditforeningen, er tabellen baseret på ministeriets egne data (dvs. bruttoudlån med enten stats- eller fondsstøtte).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF samt oplysninger fra Landsbyggefonden

Konsekvenserne af en høj koncentration kan være manglende konkurrence med heraf forøget risiko for højere priser. Det kan aldrig udelukkes, at priskonkurrencen selv i et marked med få virksomheder er effektiv, men chancerne herfor er generelt mindre.

Derfor belyses i det følgende koncentrationen på udbudssiden med udgangspunkt i det såkaldte Herfindahl-indeks, der beregnes på baggrund af de enkelte realkreditinstitutters andel af det samlede bruttoudlån til alment byggeri. Teknisk opgøres indekset som summen af de kvadrede markedsandele.

Det bemærkes at Herfindahl-indekset kun giver et fingerpeg om konkurrencen på et marked.

Hvis Herfindahl-indekset er over 1.800, er der tale om høj koncentration blandt udbyderne med en forøget risiko for manglende konkurrence. Jo tættere indekset er på 0, desto større er chancen for at konkurrencen er effektiv. Det bemærkes, at med kun fire aktører på markedet vil Herfindahl-indekset aldrig kunne komme under 2.500.

Et indeks på mellem 100 og 1.800 indikerer, at markedet er moderat koncentreret. Ved lige store markedsandele til aktørerne vil koncentrationen altid være faldende desto flere virksomheder som konkurrerer på markedet.

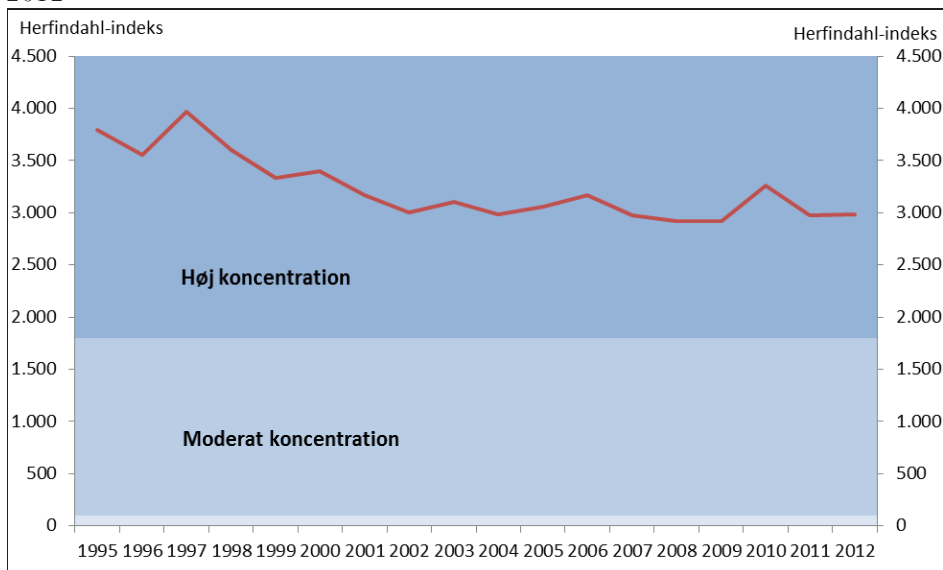
Af figur 3.6 ses, at Herfindahl-indekset overordnet set har været faldende i perioden 1995-2012. Fra knap 3.800 i 1995 til knap 3.000 i 2012. Koncentrationen blandt realkreditinstitutterne er i perioden således aftaget noget. Forklaringen på det aftagende Herfindahl-indeks er, at LR Realkredit i slutningen 1990'erne har etableret sig på markedet og været i stand til at erobre en betydelig markedsandel. Derudover har de tre andre store kreditinstitutter på markedet udlignet deres andel af markedet.

Niveauet for indekset indikerer dog, at koncentrationen forsat er høj.

Koncentrationen er på tilsvarende vis forholdsvis høj for markedet for realkreditlån til private boligejere. Eksempelvis lå Herfindahl-indekset for det private ejerboligmarked i 2004 på 2.877 (ØEM 2005: Gebyrer på penge- og realkreditinstitutmarkedet).

Udover stordriftsfordele har finans- og gældskrisen vist, at der også er fordele ved en vis koncentration. De store institutter har således kunnet sælge obligationerne til en bedre kurs end de mindre institutter, hvilket blandt andet er et udtryk for, at der har været lavere likviditet i de små institutters obligationsserier. På det seneste er disse kursforskelle dog blevet mindre.

Figur 3.6. Herfindahl-indekset for bruttoudlån til støttet boligbyggeri, 1995-2012



Anm.: For perioden 1995-2008 er indekset beregnet på baggrund af oplysninger fra Realkreditrådet og Realkreditforeningen (dvs. det samlede bruttoudlån til støttet boligbyggeri). Da bruttoudlånet herefter ikke længere offentliggøres på institutniveau af Realkreditrådet og Realkreditforeningen, er indekset for 2009-2012 beregnet på baggrund ministeriets egne data (dvs. bruttoudlån med enten stats- eller fondsstøtte).

Kilde: Realkreditrådet og Realkreditforeningen, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF samt oplysninger fra Landsbyggefonden

3.4. Administration af realkreditlån i det almene boligbyggeri

I forbindelse med finansiering af det almene boligbyggeri opkræver kreditinstitutterne en række gebyrer. Der betales dels for det administrative arbejde, som realkreditinstituttet skal udføre i forbindelse med lånene. Dels betales der for den risiko, instituttet påføres. Formålet med nærværende afsnit er at belyse de særlige administrative forhold, som gør sig gældende vedrørende finansiering af alment byggeri.

3.4.1. Om långivning til alment byggeri

Finansierings- og støttereglerne for det almene byggeri medfører, at realkreditlångivningen til dette byggeri på nogle punkter adskiller sig fra anden realkreditlångivning. I det følgende gennemgås processen for optagelse af støttede lån i det almene byggeri.

Udformning af lånetilbud og optagelse af lånet

Typisk vil kreditinstituttet blive indbudt til licitation sammen med en eller flere konkurrenter, og ofte udbydes finansieringen i en samlet pakke, hvor tilbuddet på realkreditlånet kombineres med et tilbud på et byggelån.

I den almene boligsektor benytter man sig nu typisk af en såkaldt prisindikation på lånetilbud. Indikationerne er formelt ikke bindende som et tilbud, og dermed er der ikke behov for, at kreditinstitutterne foretager en egentlig kreditvurdering i forbindelse med lånetilbuddet eller har kapital bundet til tilbuddet. Prisindikationen er således langt hurtigere og billigere for kreditinstitutterne at udarbejde sammenlignet med et formelt lånetilbud. Denne løsning er til gavn for både de almene boligorganisationer og kreditinstitutterne i form af et billigere lån og lavere omkostninger for kreditinstitutterne.

I forbindelse med det endelige lånetilbud skal det valgte kreditinstitut vurdere det pågældende byggeprojekt og sikkerheden for dets pant og på den baggrund vurdere, om der kan ydes lån til finansiering af byggeriet. Efter indførelsen af SDO-lån skal der desuden foretages en løbende overvågning af pantets værdi, ligesom det er tilfældet med långivning til private.

Når lånetilbuddet er accepteret, finder selve låneoptagelsen sted. Denne proces svarer i store træk til processen ved finansiering af privat boligbyggeri.

Den løbende administration af lånet

Et alment lån adskiller sig fra et privat lån ved, at staten løbende udbetaler støtte. Det betyder, at opkrævningen af terminsydelsen ved et alment realkreditlån deles i to. Den ene andel af ydelsen opkræves hos boligafdelingen (beboerbetalingen), mens den anden opkræves hos staten. Hvor stor en andel af ydelsen, som skal opkræves hos henholdsvis afdelingen og staten afhænger af finansieringstidspunktet, da støttereglerne har været ændret flere gange.

En betydelig del af den støttede portefølje af lån i det almene byggeri er i rentetilpasningslån. Lånene skal således regelmæssigt refinansieres, hvilket betyder, at kreditinstitutterne regelmæssigt skal sælge nye obligationer, typisk i forbindelse med en auktion. Ved profilskifte af private rentetilpasningslån (f.eks. fra RTL-1 til RTL-3) opkræver realkreditinstituttet et profilskiftegebyr. Desuden opkræver alle institutter – bortset fra LR Realkredit – i forbindelse med refinansiering et gebyr i form af kursskæring. Kursskæringen beregnes som en reduktion i forhold til den kurs, de bagvedliggende obligationer sælges til. Gebyret giver låntager incitament til at søge længere ud af rentekurven. Kursskæringen er på 0,1-0,3 kurspoint afhængigt af institut. Profilskifte af almene rentetilpasningslån er normalt gebyrfri. Desuden betales der kursskæring på almene rentetilpasningslån efter samme satser som gælder for privat låntagning.

Før hver refinansieringsauktion (4 gange årligt) forholder staten og Landsbyggefonden sig samlet til hver deres portefølje af de almene rentetilpasningslån, som forfalder i den kommende termin. I de tilfælde, hvor staten eller Landsbyggefonden vælger at profilskifte et volumen af lån (f.eks. fra RTL-1 til RTL-3), har realkreditinstituttet mulighed for at vælge, hvilke lån, der skal profilskiftes, så længe det samlede volumen svarer til udmeldingen. Det betyder, at realkreditinstitutterne kan prioriterer de største lån først og dermed minimere antallet af ændringer.

Påbudskonvertering af støttede lån

En anden del af porteføljen af støttede lån er konverterbare lån med fast rente. Med det faldende renteniveau er muligheden for at påbyde konvertering af de støttede lån udnyttet i flere omgange. Hjemlen findes i §§ 179 og 179 a i lov om almene boliger m.v. og bekendtgørelse nr. 253 af 11. april 2000 om konvertering af realkreditlån i støttet byggeri (konverteringsbekendtgørelsen).

Den administrative opgave forbundet med påbudskonvertering af de støttede lån består dels af den overordnede koordineringsopgave og dels af *den konkrete sagsbehandling* af de enkelte låneomlægninger.

Den overordnede koordineringsopgave varetages i fællesskab af ministeriet, Realkreditrådet, Realkreditforeningen og de enkelte institutter. Med henblik på at få den bedst mulige praktiske gennemførelse af konverteringspåbuddet, har det været kutyme forud for konverteringsrunderne at udarbejde et procedurenottat, som beskriver de procedurer, som skal gælde for konverteringsrunden. No-

tatet indeholder oplysninger om f.eks. konverteringslånetype, overordnet tidsplan, påbudsskrivelse og indfrielsesmetode.

Den konkrete sagsbehandling indledes ved, at ministeriet udsender påbudsskrivelser til debitorerne med kopi til det långivende kreditinstitut. Derefter gennemfører kreditinstituttet sagsbehandlingen af konverteringen af de støttede lån.

Risici i forhold til problemramte afdelinger

Almenboligloven indeholder en bestemmelse, som gør det muligt for Landsbyggefonden at yde særlig driftsstøtte til problemramte boligafdelinger. Driftsstøtten kan gives som lån eller tilskud til almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse.

Driftsstøtten ydes typisk som kapitaltilførsel (lån og tilskud) og i visse tilfælde som investeringstilskud og kan ikke benyttes til generelt at nedsætte huslejeniveauet. Ydes støtten som lån er det både rente- og afdragsfrit uden tidsbegrænsning. Dog kan fonden forlange lånet afdraget, såfremt afdelingens økonomi forbedres.

Ydes støtten som kapitaltilførsel, sker det efter den såkaldte femtedelsordning. Femtedelsordningen indebærer, at boligorganisationen, kommunen og realkreditinstituttet hver bidrager med en femtedel af kapitaltilførslen, mens Landsbyggefonden bidrager med to femtedele. Realkreditinstituttet har mulighed for i det enkelte tilfælde at vurdere, om det kan betale sig for realkreditinstituttet at tilføre kapital til den nødlidende afdeling for derved at undgå et endnu større tab.

Formålet med femtedelsordningen er at sikre, at der så vidt muligt tages hånd om de afdelinger, som kommer i økonomiske problemer, før de kommer for langt ind i en negativ spiral og dermed tæt på tvangsauktion og konkurs.

3.4.2. Vurdering af omkostningerne ved at yde lån til alment boligbyggeri

På flere områder adskiller långivning til alment boligbyggeri sig fra långivning til privat boligbyggeri. Der er således forhold, som trækker i retning af, at det er mere omkostningsfuldt, og omvendt forhold der trækker i den retning af, at det er mindre omkostningsfuldt.

Følgende trækker i retning af højere omkostninger:

1. Markedet for långivning til alment byggeri er et særligt marked, der kræver specialviden om sektoren samt tilpasning af IT-systemer således, at systemerne kan håndtere lån med forskellige støtteregler, så det korrekte beløb opkræves hos henholdsvis afdeling og stat. Indtræden på markedet kan derfor være forbundet med betydelige etableringsomkostninger.
2. Reglerne for finansiering og støtte af alment byggeri er gennem årene ændret flere gange. Ændringerne medfører et behov for at justere kreditinstituttets IT-systemer.

Omvendt er der også en række forhold, som trækker i retning af, at det er fordelagtigt at yde lån til alment boligbyggeri sammenlignet med privat boligbyggeri:

1. Når kreditinstituttet først er etableret på markedet, kan der være betydelige stordriftsfordele forbundet med at yde lån til alment byggeri. Opkrævningen af statens andel af ydelsen foregår således via BOSSINF-systemets betalingsregister. BOSSINF er Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters informations- og forvaltningssystem for støttet boligbyggeri. Via betalingsdelen i BOSSINF kan de enkelte institutter hvert kvartal oversende terminsopkrævninger og nye låneoplysninger. Det foregår primært i form af automatiske udtræk fra kreditinstitutternes interne systemer. I praksis betyder det, at kreditinstitutterne på én gang kan lave en samlet opkrævning af den statslige støtte tilknyttet samtlige lån med støtte.
2. Umiddelbart må man forvente, at der også er betydelige stordriftsfordele ved, at staten og Landsbyggefonden samlet forholder sig hele deres portefølje af almene rentetilpasningslån på én gang, og at refinansieringsomkostningerne for kreditinstitutterne dermed minimeres for de almene rentetilpasningslån.

3. Långivningen til alment boligbyggeri må antages – alt andet lige – at være mindre risikofyldt sammenlignet med långivningen til privat boligbyggeri. Det skyldes følgende forhold:
- Ved tilsagn til alment byggeri garanterer kommunen for den del af lånet, som på tidspunktet for lånets optagelse har pantsikkerhed ud over 60 pct. af ejendommens værdi, jf. § 127 i almenboligloven
 - Staten har refinansieringsrisikoen ved lån til almene boliger. Der er dermed reelt ingen refinansieringsrisiko på de ydede lån.
 - Der benyttes kun lån med afdrag, hvorimod afdragsfrihed er udbredt på de øvrige boligmarkeder. Afdragsfrihed øger alt andet lige risikoen på lånene.
 - Staten yder ydelsesstøtte på lånene til det almene byggeri. Dermed sikres en relativ lav husleje for beboerne, og der vil – alt andet lige – være en større sandsynlighed for at boligerne kan udlejes, når byggeriet står færdigt.
 - Kommunerne har pligt til at føre tilsyn med boligafdelingerne, bl.a. med henblik på at sikre en forsvarlig drift, herunder at låneforpligtelsen overholdes.
 - Almenboligloven indeholder bestemmelser, som gør det muligt for Landsbyggefonden at yde særlig driftsstøtte til problemfyldte afdelinger (femtedelsordningen).
 - Kommunerne giver tilsagn til byggeriet af almene boliger ud fra en vurdering af, at der lokalt er efterspørgsel efter boligerne og at disse derfor kan udlejes. Den kommunale anvisningsret giver – alt andet lige – en relativ stor sikkerhed for huslejeindtægter.
4. Det virker sandsynligt, at kreditinstitutternes omkostninger til kreditvurdering af almene byggeprojekter er lavere end ved tilsvarende private projekter, da risikoen ved at yde lånet som nævnt er mindre. Det vil antageligt indebære, at udformningen af et lånetilbud til et alment byggeprojekt samlet set er mindre omkostningstungt sammenlignet med et lånetilbud til et privat byggeprojekt.

I forbindelse med påbudte konverteringer vil den enkelte støttede lånesag typisk være forholdsvis enkel at håndtere for kreditinstituttet. Før runden er der på forhånd aftalt en fast procedure for, hvordan konverteringen af det enkelte lån skal foregå (f.eks. hvilken konverteringslånetype der skal anvendes, kuponrente, løbetid, indfrielsesmeto-

de mv.). I modsætning til private lån, vil der derfor i de fleste tilfælde ikke være behov for, at kreditinstituttet gennemregner forskellige konverteringsscenarier med henblik på valg af konverteringsløsning. Der vil typisk heller ikke være behov for egentlig finansiel rådgivning og umiddelbart heller ikke i samme grad som ved en privat låntager være behov for at vurdere kreditværdighed.

Det er klart, at långivning til det almene boligbyggeri adskiller sig fra långivning til privat boligbyggeri på en række områder. Det kan virke kompliceret og ressourcekrævende at træde ind på markedet, men omvendt er der en lang række forhold, der trækker i retning af, at det er attraktivt at yde lån til alment byggeri. Ikke mindst set i lyset af de lavere risici, der er knyttet til belåningen, og at der er mange forhold, der gør det muligt at opnå stordriftsfordele på området. Samlet set vurderes det, at kreditinstitutternes omkostninger ved at yde lån til alment boligbyggeri er lavere i forhold til omkostningerne ved at yde lån til privat boligbyggeri, hvilket da også afspejler sig i en lavere gebyrbetaling i det almene byggeri sammenlignet med private boligejere, jf. afsnit 3.6.2.

3.5. Kommunale garantier i det almene byggeri

Den kommunale garanti, der stilles i forbindelse med finansieringen af nyt alment boligbyggeri, er central i forhold til at vurdere den kreditrisiko, instituttet løber, når der ydes lån til alment byggeri. Derfor gennemgås i dette afsnit dels reglerne for den kommunale garanti dels omfanget af den ydede garanti.

3.5.1. Den kommunale garanti efter indførslen af SDO-lån

Den kommunale garanti er senest ændret i forbindelse med indførslen af SDO-lån. Særligt dækkede (realkredit)obligationer (SDO/SDRO) giver investor et større krav på sikkerhed i sin investering i forhold til de traditionelle realkreditobligationer (RO). Kravene er skærpet på to punkter. For det første skal belåningsgraden – som maksimalt kan udgøre 80 pct. af ejendommens værdi – ikke kun være opfyldt på låneoptagelsestidspunktet, men i hele lånets løbetid. Er lånegrænsen overskredet, skal kreditinstituttet stille supplerende sikkerhed. For det andet skal ejendommens værdi altid opgøres til markedsværdien. Det indebærer, at værdien af nybyggede almene boliger og friplejeboliger ikke længere kan ansættes til anskaffelsestallet.

SDO-lån indebærer en risiko for, at det långivende kreditinstitut på et eller andet tidspunkt i lånets løbetid skal stille supplerende sikkerhed, hvilket kan udløse krav om højere løbende bidragsbetaling, som ville skulle betales over huslejen. På den baggrund blev garantibestemmelsen ved optagelse af nye lån ændret med virkning for nybyggeriprojekter med tilsagn efter 7. april 2008.

Den nye garantibestemmelse, jf. almenboliglovens § 127, betyder, at der ydes garanti for den del af lånet, som på tidspunktet for lånets optagelse har pantsikkerhed ud over 60 pct. af ejendommens markedsværdi. Videre udgør garantien til enhver tid samme procentandel af restgælden som den oprindelige garanti udgør af hovedstolen. Dermed er der plads til et vist udsving i markedsværdien, uden at lånegrænsen vil blive overskredet, hvilket sikrer mod, at kreditinstitutterne skal stille supplerende sikkerhed.

Den nye garantibestemmelse medfører, at garantien nu beregnes med udgangspunkt i et beløb, markedsværdien, der modsat det hidtidige beregningsgrundlag, anskaffelsessummen, ikke foreligger oplyst som led i støttesagen, og hvor der ikke er et konstant forhold mellem markedsværdien og anskaffelsessummen geografisk eller over tid.

Markedsværdien opgøres efter særlige værdiansættelsesregler, jf. boks 3.1. Alt andet lige har primært långiver og garantimodtager (kreditinstituttet) samt sekundært låntager (bygherren) interesse i den størst mulige garanti, mens primært garantigiver (kommunen) og sekundært staten har interesse i den lavest mulige garanti.

Boks 3.1. Beregningen af den nye garanti

Reglerne om værdiansættelse af almene boligejendomme findes i Finanstilsynets værdiansættelsesbekendtgørelse for SDO-lån §§ 6-8 og § 15 (Der kan ske belåning med traditionelle realkreditobligationer (RO'er), hvor værdiansættelsen sker efter bekendtgørelse om realkreditinstitutters værdiansættelse og låneudmåling).

En rentabilitetsberegning af markedsværdien foretages ved at multiplicere ejendommens årlige nettoleje med en faktor, der afspejler markedets afkastkrav for den pågældende ejendomstype i området, ejendommens karakter og sikkerheden for opretholdelse af nettoindtægten på ejendommen. Markedsværdien kan således opgøres som nettoindtægt * (1 / afkastkrav).

Nettoindtægten udgøres som udgangspunkt af den faktisk opkrævede leje minus ejendommens driftsudgifter. Hvis den aktuelle leje er forskellig fra markedislejen på grund af offentlige tilskud, skal lejefastsættelsen ske med udgangspunkt i tilsvarende boliger i området eller sammenlignelige områder, hvor der ikke ydes tilskud.

Den nævnte faktor vil således blandt andet afhænge af renteniveaue og af boligernes geografiske beliggenhed. Markedsværdien for en nybygget bolig vil derfor være forskellig fra anskaffelsessummen og for almene boliger typisk være lavere, især udenfor de centrale dele af de store byer.

Idet lånet fortsat udmåles i forhold til anskaffelsessummen, medfører det ved en bestemt garantigrænse, at garantiandelen typisk bliver større og vil variere fra projekt til projekt ved anvendelse af markedsværdien som værdiansættelsesgrundlag.

Når der nu er fastsat en garantigrænse på 60 pct., er det en følge af, at den ugaranterede restgæld ikke på noget tidspunkt i låneforløbet må overstige 80 pct. af ejendomsværdien. I modsat fald skal kreditinstituttet stille supplerende sikkerhed. Garantigrænsen på 60 pct. sikrer således, at der er "plads" til et fald i ejendomsværdien, f.eks. som følge af en rentestigning, uden at der udløses krav om supplerende sikkerhedsstillelse og heraf følgende omkostninger for kreditinstituttet.

3.5.2. Omfanget af kommunale garantier efter indførelsen af SDO-lån

For at kunne følge omfanget og udviklingen i de garantier, som kommunerne stiller for nybyggede almene boliger med støtte tilsagn efter den 7. april 2008, har MBBL aftalt med Realkreditrådet og Realkreditforeningen, at hvert institut

primo året sender oplysning om de tilkomne kommunegarantier for nybyggeriprojekter med tilsagn efter 7. april 2008.

Grundlæggende oplysninger om datagrundlaget er sammenfattet i tabel 3.3 fordelt på boligtype.

Det samlede datamaterialet vedrører 7.562 boliger med en samlet anskaffelses-sum på 11,4 mia. kr. Byggeriet er blandt andet finansieret med realkreditlån på 10,1 mia. kr. Til lånene er der stillet kommunale garantier svarende til i alt 6,1 mia. kr., svarende til 61 pct. af de samlede lånehovedstole.

Da projekternes samlede lånehovedstol og garantibeløb er kendt, er det muligt at beregne den markedsværdi, som ligger til grund for kreditinstitutternes garantiudmåling. En sådan beregning viser, at kreditinstitutterne har vurderet, at disse boliger har en markedsværdi på skønsmæssigt 6,6 mia. kr., svarende til 58 pct. af den samlede anskaffelsessum.

Afhængigt af boligtypen ligger garantiprocenten i gennemsnit på 60-62 pct. Der er således i gennemsnit ingen forskel på de garantier, kreditinstitutterne kræver i forhold til boligtype.

Der er dog en vis spredning i garantiprocenterne. Fra knap 53 pct. i den lave ende til knap 69 pct. i den høje. Den største spredning findes for ungdomsboligernes vedkommende, idet garantiprocenterne her varierer fra knap 40 pct. til knap 74 pct.

Tabel 3.3. Nøgletal vedr. kommunale garantier i forbindelse med nybyggede almene boliger med tilsagn efter 7. april 2008 (lån udbetalt i perioden 2008-2012)

	Ungdoms- boliger	Familie- boliger	Ældre- boliger	Kombine- ret projekt	Alle projekter
Antal projekter	21	138	64	9	232
Antal boliger	1.561	3.640	1.813	548	7.562
Anskaffelsessum, mio. kr.	1.539	6.362	2.836	734	11.471
Hovedstol, mio. kr.	1.391	5.571	2.540	623	10.125
Kommunal garanti, mio. kr.	832	3.381	1.550	386	6.149
Markedsværdi ¹ , mio. kr.	932	3.650	1.649	395	6.626
Gns. garantiprocent ²	59,8	60,7	61,0	62,0	60,7
- 10 pct. fraktil	39,8	54,5	54,8	57,6	52,8
- 90 pct. fraktil	73,6	66,6	66,7	66,5	68,9

¹ Markedsværdien er beregnet ved brug af følgende formel: Markedsværdi = (Hovedstol – Garanti)/0,6. Der er 4 projekter (i alt 31 boliger), hvor der ikke er stillet en kommunalgaranti. Her vil en garanti på 0 indebære, at markedsværdien vil blive beregnet til Hovedstol/0,6, svarende til ca. 167 pct. af hovedstolen. Der er derfor i disse tilfælde tale om, at den beregnede markedsværdi er en minimumsværdi. Det har ikke betydning for analysens resultater, hvis disse observationer udelades.

² Garantiprocenterne er vægtet med hovedstolen.

Kilde: Oplysninger indhentet fra realkreditinstitutterne.

Størrelsen på den kommunale garanti afhænger sandsynligvis af, hvilken kommune byggeriet er beliggende i (som følge af kravet til afkast, jf. boks 3.1). Derfor fordeles de gennemsnitlige garantiprocenter efter boligtype og landsdele i tabel 3.4.

For ungdomsboligernes vedkommende er garantiprocenten i gennemsnit lavest i Østjylland (53,7 pct.) og højest i Sydjylland (72,9 pct.). Det svarer til en forskel på godt 19 pct.point. For ungdomsboligernes vedkommende er der således en forholdsvis stor forskel i de stillede garantier.

Den gennemsnitlige garantiprocent for familieboliger er lavest i Vestjylland, Fyn og København by (København og Frederiksberg Kommuner). Her ligger

garantiprocenten i gennemsnit på 58-59 pct. Nordjylland har med en gennemsnitlig garantiprocent på knap 67 pct. den højeste garantiprocent. Forskellen i de regionale garantiprocenter er således mindre for familieboliger end for ungdomsboliger.

For ældreboligernes vedkommende er der tilsyneladende også en vis forskel på garantiprocenter afhængigt af geografisk beliggenhed. Fra i gennemsnit knap 56 pct. i Nordsjælland til i gennemsnit knap 71 pct. i Sydjylland. Det svarer til en forskel på godt 15 pct.point.

I forhold til de kombinerede projekter, som består af en blanding af de tre boligtyper – er det svært at tolke på resultaterne.

Tabel 3.4. Gennemsnitlig garantiprocent fordelt på boligtype og landsdele

	Ungdoms- boliger	Familie- boliger	Ældre- boliger	Kombineret projekt	Alle projekter
København by		58,6	59,1		58,8
Københavns omegn		61,3	57,0		59,3
Nordsjælland		63,3	55,8	66,5	58,1
Bornholm					
Østsjælland		61,0	62,1		61,0
Vest- og Syd- sjælland		61,4	62,9		62,6
Fyn	63,9	58,3	65,7	57,6	59,7
Sydjylland	72,9	62,4	70,9	69,5	63,6
Østjylland	53,7	60,2	63,8	59,6	59,1
Vestjylland		58,2	63,9	56,1	59,1
Nordjylland	64,0	66,9	65,6	64,3	64,9
Alle	59,8	60,7	61,0	62,0	60,7

Anm.: Garantiprocenterne er vægtet med hovedstolen.

Kilde: Oplysninger indhentet fra realkreditinstitutterne.

I figur 3.7 er vist et kort over de gennemsnitlige garantier – på tværs af boligtyper – fordelt på landsdele. Figuren viser det samme billede, hvor de gennemsnitlige garantiprocenter er lavest i Nordsjælland, København og omegn, Vestjylland og Østjylland (58-59 pct.) og højest i Sydjylland og Nordjylland (64-65

pct.). Således giver tabel 3.4 og figur 3.6 en indikation af, at geografisk beliggenhed – ikke overraskende – spiller en rolle for, hvor stor en garanti der kræves.

De relativt høje gennemsnitlige garantiprocenter i Nord- og Sydjylland er et udtryk for, at der i disse landsdele er en relativt større forskel mellem byggeomkostninger – og dermed finansieringsbehov – og kreditinstitutternes vurdering af byggeriernes markedsværdi end i f.eks. Nordsjælland og København og omegn, hvor garantiprocenterne i gennemsnit er lavere.

Figur 3.7. Gennemsnitlig garantiprocent fordelt efter landsdele



Anm.: Garantiprocenterne er vægtet med hovedstolen.

Kilde: Oplysninger indhentet fra realkreditinstitutterne.

3.6. Gebyrbetalingen i den almene boligsektor

I det følgende ses på den faktiske realkreditgebyrbetaling i den almene sektor. Der ses dels på udviklingen i gebyrerne (de enkelte gebyrkomponenter og samlet set) og dels sammenlignes med gebyrbetalingen på det private ejerboligmarked.

De væsentligste omkostninger i forbindelse med optagelse af realkreditlån er *stiftelsesprovision* og *det løbende bidrag*. Det maksimale løbende bidrag er fra 1. januar 1999 aftalt til 0,27 pct. p.a. af pantebrevshovedstolen for nominallån, der finansierer støttet byggeri efter almenboligloven (jf. økonomiministerens brev af 21. oktober 1999). Den maksimale sats for stiftelsesprovision er aftalt til 1 pct. af pantebrevshovedstolen (jf. godkendelse af 19. maj 1995).

I afsnit 3.6.2 foretages en sammenligning af gebyrerne for lån til alment byggeri og til private ejerboliger. Udgangspunktet i afsnittet er boligfinansiering med fastforrentede realkreditlån. Dette er tilfældet, selvom gebyrstigningerne for de private ejerboliger er større ved finansiering med rentetilpasningslån. På grund af den høje sikkerhed ved de almene realkreditlån er det naturligt at gebyrsammenligningen foretages med udgangspunkt i fastforrentede lån. Analysen er derfor rettet i mod de gebyrer, som er på denne form for boligfinansiering.

I mange af lånesagerne anvendes samlede finansieringsløsninger, hvor realkreditlånet og byggelånet efterspørges samtidigt som dele af en samlet løsning. Vilkaerne for byggelån og realkreditlån aftales således samtidigt. Det betyder, at konkurrencen kan udfoldes på flere parametre. Derfor kan konkurrencen på realkreditbelåningen give sig udslag i en lavere *byggelånsrente*, end det havde været tilfældet, hvis byggelånet og realkreditlånet var blevet forhandlet hver for sig. Dette afsnit fokuserer derfor på såvel realkreditgebyrer som byggelånsrenter.

Der har til stadighed været stor fokus på at styrke konkurrencen i forbindelse med finansieringen af det støttede byggeri og derved reducere de offentlige støtteudgifter. Som et helt centralt tiltag blev der med virkning for tilsagn efter 1. januar 2000 gennemført en omlægning af gebyrbetalingen til finansiering af offentlig støttet boligbyggeri, jf. lov nr. 1086 af 29. december 1999. Omlægningen indebærer, at stiftelsesprovisionen medregnes i anskaffessummen, samt at de løbende bidrag på realkreditlånet fuldt ud tillægges beboerbetalingen. Da

de løbende bidrag således fuldt ud slår igennem i huslejobbetalingen, har de almene bygherrer et incitament til at vælge den billigst mulige gebyrmæssige finansieringsløsning med henblik på at minimere huslejen i nybyggeriet.

I 2006 gennemførte det daværende Socialministerium en undersøgelse af denne omlægning af gebyrbetalingen (Socialministeriet 2006: Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor – en undersøgelse af omlægningen i 2000). Undersøgelsen konkluderede, at gebyromlægningen ingen effekt havde haft på det løbende bidrag, og at omlægningen i et vist omfang kunne have haft en effekt på stiftelsesprovisionen. Da stiftelsesprovisionen vejer relativt lidt i den samlede gebyrbetaling, konstateredes det, at omlægningen ikke havde haft den ønskede effekt på de to gebyrer tilsammen.

Undersøgelsen bekræftede dog, at konkurrencen på realkreditbelåningen kan have givet sig udslag i lavere byggelånsrenter. Realkreditinstitutterne yder en rabat på byggelånsrenterne, så renterne ligger under pengemarkedsrenten i de fleste lånesager. Det er tilfældet i lånesager, hvor der anvendes en samlet finansieringsløsning.

Alt i alt konkluderede undersøgelsen, at omlægningen kun i begrænset omfang havde skærpet konkurrencen. Der var dog tegn på, at konkurrencen vedrørende stiftelsesprovisionen var skærpet.

Realkreditrådet angav i et brev af 28. januar 2008, at de ikke var enige i den konklusion, og at der efter Realkreditrådets vurdering er en intens konkurrence om finansieringen af alment boligbyggeri. Dette kommer til udtryk ved en stærk priskonkurrence på byggelån.

3.6.1. Udviklingen i gebyrer og byggelånsrenter i det almene byggeri

I det følgende analyseres udviklingen i gebyrbetalingen og byggelånsrenter i det almene byggeri. Datagrundlaget er BOSSINF – Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters informations- og forvaltningssystem for støttet boligbyggeri.

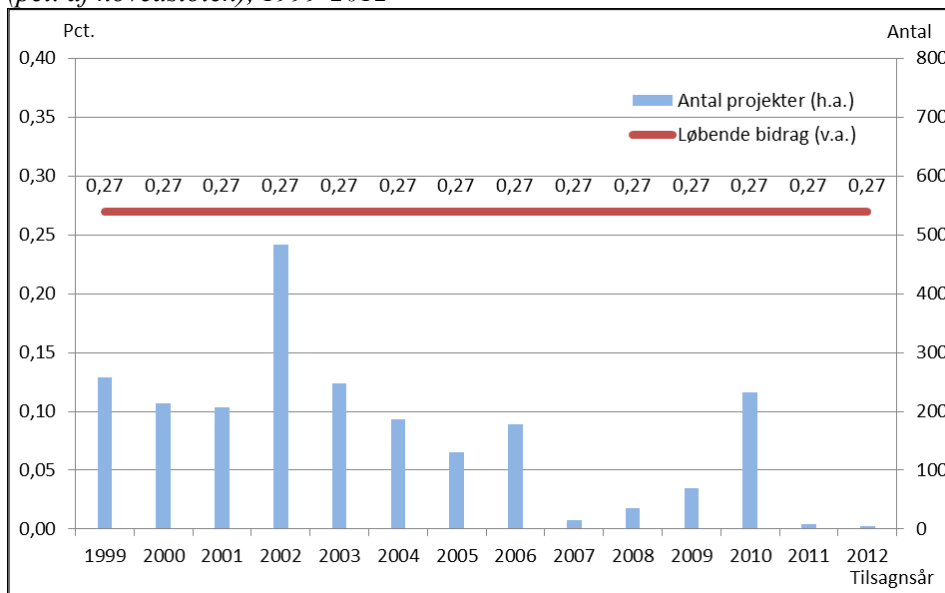
Det løbende bidrag

Udviklingen i det løbende bidrag er vist i figur 3.8. Desuden er vist det antal projekter (de blå søjler), som udgør datagrundlaget i beregningen af det gennemsnitlige bidrag. Den maksimale sats for det løbende bidrag er som nævnt

0,27 pct. af hovedstolen. Figuren viser, at denne bidragsats opkræves i alle lånesager.

Da samme sats opkræves i alle lånesager vurderes det, at der ikke konkurreres på bidraget.

Figur 3.8. Udviklingen i det gennemsnitlige løbende bidrag på realkreditlån (pct. af hovedstolen), 1999-2012



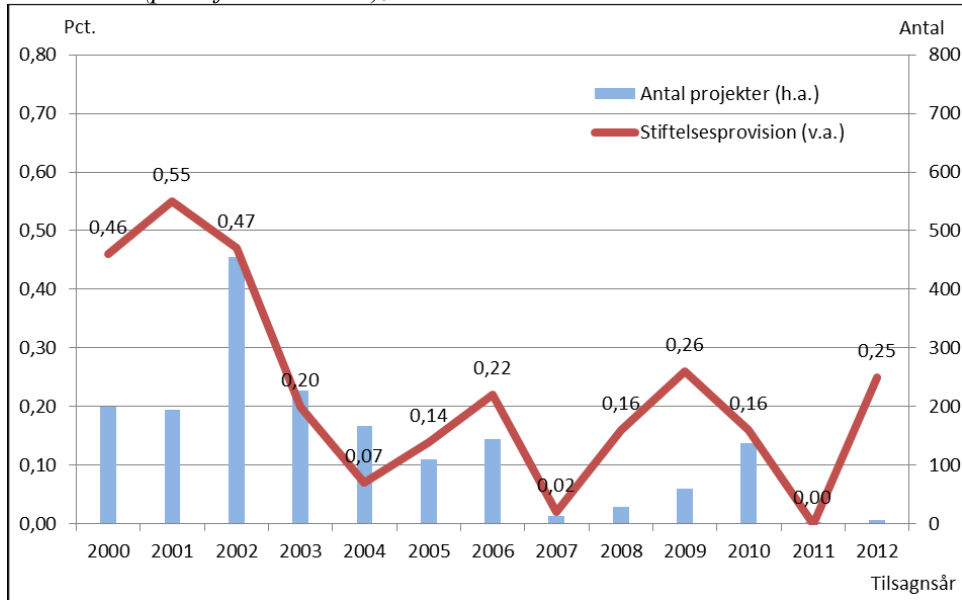
Anm.: Meget få lånesager i datasættet har en anden bidragsprocent. Det vurderes, at disse er udtryk for datafejl (disse observationer er udeladt i figuren).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF

Stiftelsesprovision

Udviklingen i stiftelsesprovisionen på realkreditlån er vist i figur 3.9 sammen med det antal projekter, som udgør det underliggende datagrundlag.

Figur 3.9. Udviklingen i den gennemsnitlige stiftelsesprovision (vægtet) på realkreditlån (pct. af hovedstolen), 2000-2012



Anm.: Stiftelsesprovisionen er opgjort vægtet.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF

Set over hele perioden 2000-2012 er det er i gennemsnit betalt 0,3 pct. af hovedstolen i stiftelsesprovision. Figuren viser imidlertid, at fra 2002 er der sket et fald i den gennemsnitlige stiftelsesprovision, som realkreditinstitutterne opkræver. I forhold til perioden 2000-2002, hvor stiftelsesprovisionen i gennemsnit udgjorde 0,49 pct., er den gennemsnitlige stiftelsesprovision blevet reduceret til ca. 0,33 pct. I perioden 2006-2012 lå den gennemsnitlige stiftelsesprovision således på 0,19 pct.

Der er dog relativt store forskelle i den gennemsnitlige stiftelsesprovision for de enkelte tilsagnsårgange.

Meget ofte opkræves der slet ikke stiftelsesprovision. For tilsagn i perioden 2006-2012 blev der ikke opkrævet stiftelsesprovision i knap 3/4 af lånesagerne. Til sammenligning blev der i perioden 2000-2005 ikke opkrævet stiftelsesprovision i godt halvdelen af lånesagerne.

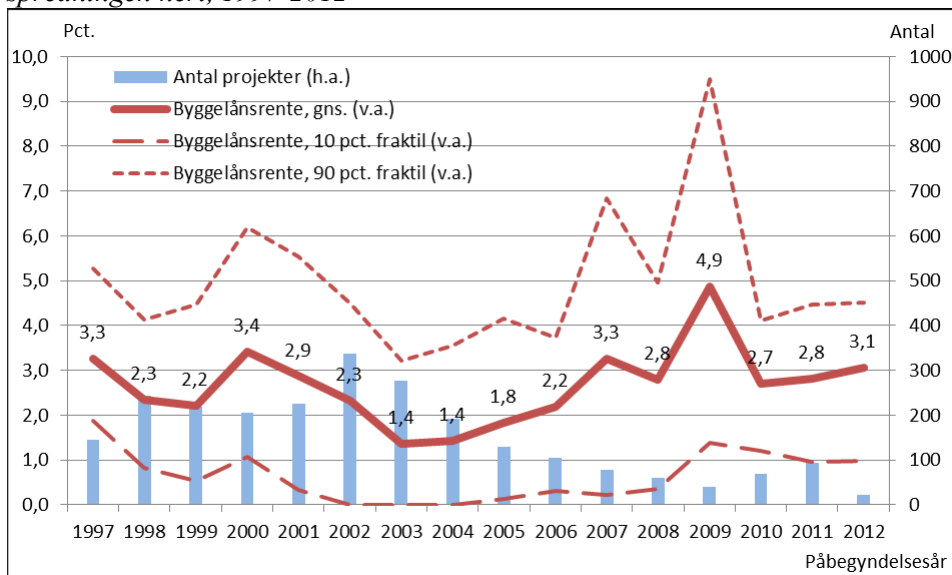
Samlet er der fra 2003 sket en kraftig reduktion i stiftelsesprovisionen. De tendenser til en skærpelse af konkurrencen omkring stiftelsesprovisionen, der allerede kunne konstateres i 2006, jf. afsnit 3.6, synes således fastholdt.

Byggelånsrenten

I alle byggesagerne optages forud for realkreditlånet *et byggelån* til midlertidig finansiering i byggeperioden. Det registreres ikke i BOSSINF, hvorvidt byggelånet er en del af en samlet løsning. Udgangspunktet for dette afsnit er derfor byggelånsrenten på samtlige lån, så der i analysen nedenfor ikke ses på, hvorvidt realkreditlånet og byggelånet indgår i en samlet løsning.

Den eksakte byggelånsrente indberettes ikke til BOSSINF. Derimod indberettes de samlede renteudgifter i byggefasen. Der er derfor tale om estimerede byggelånsrenter. Teknikken bag estimererne beskrives i appendiks A. Det skal understreges, at der er en væsentlig usikkerhed knyttet til de estimerede renter, hvilket betyder, at opgørelserne skal fortolkes med forsigtighed.

Figur 3.10. *Udviklingen i den gennemsnitlige byggelånsrente (vægtet) samt spredningen heri, 1997-2012*



Anm.: Fraktilværdierne vises for det vægtede gennemsnit.

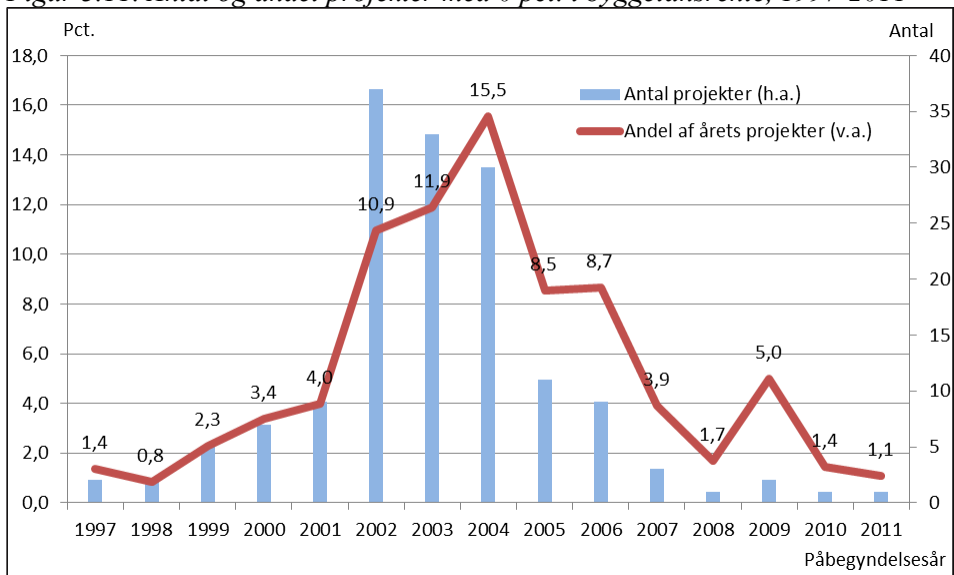
Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF

I figur 3.10 er vist udviklingen i den gennemsnitlige byggelånsrente samt det antal projekter, som udgør det underliggende datagrundlag. For at illustrere spredningen i byggelånsrenterne inden for de enkelte påbegyndelsesår er der desuden vist 10 og 90 pct. fraktilværdierne.

Det beregnede gennemsnit for byggelånsrenten i perioden 1997-2012 kan opgøres til 2,44 pct. Der er dog store forskelle på byggelånsrenterne i perioden, hvilket blandt andet afspejler den generelle renteutvikling. Endvidere ses af fraktilværdierne, at der er en betragtelig spredning i byggelånsrenterne i de enkelte år, og at 10 pct. fraktilen fra 2001 til 2008 har ligget meget tæt på 0 pct.

En meget sikker indikation på, at konkurrencen på realkreditbelåningen kan give lave byggelånsrenter, er byggelånsrenter på 0 pct. Ingen banker vil tilbyde lån til 0 pct. i rente, med mindre den på anden vis bliver betalt for det. I figur 3.11 vises antal og andel projekter med 0 pct. i byggelånsrente.

Figur 3.11. Antal og andel projekter med 0 pct. i byggelånsrente, 1997-2011



Anm.: På opgørelsestidspunktet var for 2012 ingen byggesager med en rente på 0 pct. Derfor er 2012 udeladt af figuren.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF

Figuren viser, at der siden 2008 har været en forholdsvis lille andel af projekterne, der har haft en byggelånsrente på 0 pct. Det ses også, at der i perioden 2002-2006 var forholdsvis mange projekter, hvor byggelånsrenten var 0.

Ud fra figur 3.10 og 3.11 er der således noget, der umiddelbart tyder på, at konkurrencen på byggelånsrenterne er blevet svækket i de senere år.

I figur 3.12 sammenlignes de beregnede gennemsnit for byggelånsrenterne med en serie for korte obligationsrenter offentliggjort af Realkreditrådet. Formålet er at belyse udviklingen i de betalte byggerenter med den generelle renteutvikling.

Figur 3.12. Udviklingen i den gennemsnitlige byggelånsrente (vægtet) og kort rente, 1997-2012



Anm.: Den korte obligationsrente er hentet fra Realkreditrådets hjemmeside.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF og Realkreditrådet

Det fremgår af figuren, at byggelånsrenten generelt har været lavere end den korte obligationsrente. Byggelånsrenten har således – set over hele perioden – i gennemsnit været 0,80 pct.point lavere end den korte rente. Den i gennemsnit lavere byggelånsrente for perioden beror imidlertid på lave renter i den første del af perioden frem til 2008, hvor der tilsyneladende sker et skifte, således at de gennemsnitlige byggelånsrenter herefter har ligget over den korte rente. Skif-

tet falder sammen med den internationale finanskriser, der kulminerede i efteråret 2008. Dette kunne umiddelbart indikere en svækkelse af konkurrencen – ikke mindst i lyset af, at bidraget i hele perioden ligger fast på 0,27 pct.

Imidlertid skal skiftet sandsynligvis i høj grad ses i lyset af ændrede rammebetingelser i bank- og realkreditsektoren.

De ændrede rammevilkår omfatter eksempelvis den nye SDO-lovgivning, som indebærer, at kreditinstitutterne skal stille supplerende sikkerhed for deres SDO-lån ved faldende ejendomspriser. Derudover kan nævnes, at ratingbureauerne har skærpet deres krav til sikkerhed i kreditinstitutterne og endelig er reguleringen af kreditinstitutterne skærpet f.eks. som led i kapitalmarkedsdirektivet CRD IV. På grund af den kommunale garanti er det dog værd at bemærke, at realkreditsektoren er fritaget fra kapitalkrav for den garanterede del af lånene til den almene sektor.

Det kan ikke afvises, at disse stramninger alt andet lige har haft en dæmpende virkning på omfanget af realkreditinstitutternes finansiering af rabatter på byggelån.

Endvidere har de korte danske realkreditobligationer i perioder fungeret som ”sikker havn” for internationale investorer. Derudover er der efter finanskrisen sket en stigning i bankernes rentemarginal, som har gjort det dyrere at låne penge.

Forskellige forhold kan således have bevirket, at byggelånsrenterne er forhøjet, uden at det nødvendigvis er udtryk for en afsvækket konkurrence om byggelånsrenten. Det indebærer, at afstanden mellem den estimerede byggelånsrente og den korte rente ikke længere er velegnet som indikator til belysning af konkurrencen på byggelånsrenten.

På baggrund af blandt andet drøftelser med større almene boligorganisationer er det således ikke indtrykket, at konkurrencen er svækket i de senere år.

Realkreditgebyrernes relative betydning

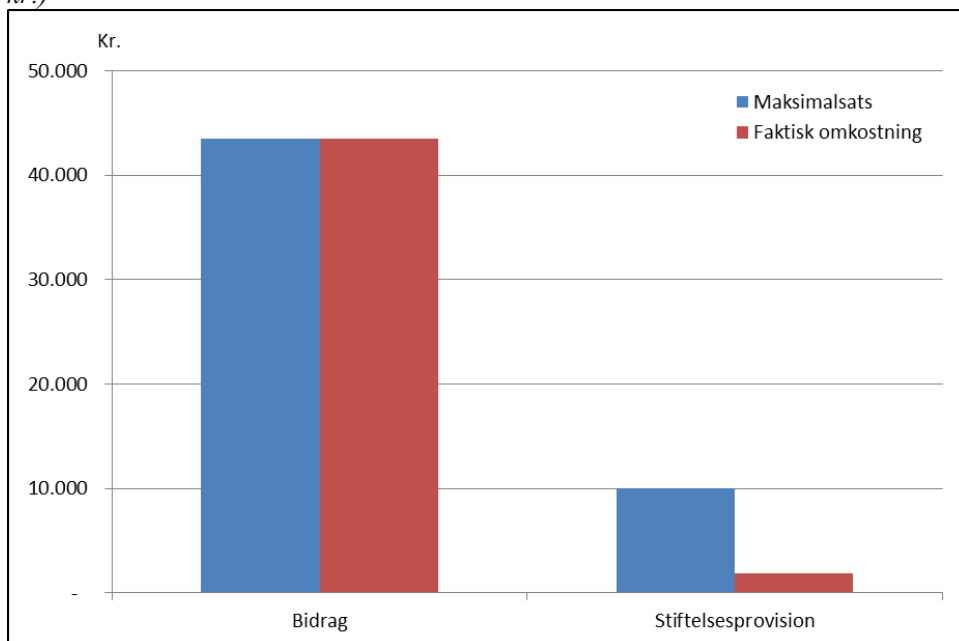
I figur 3.13 vises maksimalsatserne for stiftelsesprovision og bidrag sammen med de faktiske beregnede gennemsnit. Desuden vises bidraget og stiftelsesprovisionens nutidsværdi. Der tages udgangspunkt i et realkreditlån på 1,0 mio. kr.

Der ses i opgørelsen bort fra byggelånsrenter, da disse omkostninger ikke er et gebyr.

Den gennemsnitlige sats for stiftelsesprovisionen for 2006-2012 er 0,19 pct.

Beregningerne er relativ følsomme over for valget af kalkulationsrente. En ændring i den vil give en væsentlig påvirkning af bidragets nutidsværdi og ændre den relative betydning af de to gebyrer. I beregningerne benyttes en kalkulationsrente på 4,75 pct.

Figur 3.13. Stiftelsesprovisionen og bidragets relative betydning (lån på 1 mio. kr.)



Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, egne beregninger.

Det ses, at stiftelsesprovisionen er relativt ubetydelig, idet den udgør ca. 4 pct. af den samlede gebyrbetaling. Provisionen er således en forholdsvis lille omkostning i det samlede billede.

3.6.2. Gebyrbetalingen for en almen bolig sammenlignet med en privat ejerbolig

I dette afsnit sammenlignes realkreditgebyrerne ved finansiering af almene boliger med private ejerboliger med henblik på at belyse, hvad det koster at finansiere en almen bolig sammenlignet med en ejerbolig.

Som beskrevet tidligere, finansieres alt byggeri af almene boliger – bortset fra de kommunalt ejede ældreboliger – ved optagelse af almindelige realkreditlån. Det indebærer, at der betales de samme renter, uanset om det er en almen bolig eller f.eks. privat ejerbolig. Gebyrstrukturen er derimod forskellig.

Et bedre sammenligningsgrundlag ville være långivning til privat udlejningsboligbyggeri, da der her også er tale om forholdsvis store byggeprojekter og dermed forholdsvis store lån. Det er desværre ikke muligt at fremskaffe oplysninger om gebyrbetalingen i forbindelse med den type belåning, hvorfor det i det følgende i stedet er valgt at sammenligne med private ejerboliger.

Den vigtigste omkostning ved boligfinansieringen er det løbende bidrag på realkreditlånet. Det er ikke muligt direkte at sammenligne dette gebyr, idet dette opgøres forskelligt. For ejerboliger beregnes det løbende bidrag af restgælden, hvilket ikke er tilfældet for almene boliger. Her opgøres bidraget med udgangspunkt i lånets hovedstol. I afsnittet foretages en nutidsværdiberegning for gebyrbetalingen i de to tilfælde.

Gebyrsammenligningen vedrører statsstøttede og fondsstøttede lån ydet til almene boliger.

I årene efter finanskrisen har alle realkreditinstitutter forhøjet bidragene på realkreditlånene væsentligt for de private boligejere for alle typer lån. Gebyrerne, som den almene sektor betaler, er derimod uændrede.

Den nye gebyrpolitik i realkreditte har betydet, at der er sket en differentiering i gebyrerne på lån til private boligejere. Gebyrerne er generelt højere på rentetilpasningslån end på lån med fast rente. Desuden er der gebyrer på afdragsfrihed. Et institut har begrænsninger i adgangen til at optage afdragsfrie lån og rentetilpasningslån.

Som anført i indledningen foretages sammenligningen med udgangspunkt i omkostningerne ved finansiering med fastforrentede lån. Dette skyldes den meget høje grad af sikkerhed i forbindelse med finansieringen af alment byggeri.

En analyse af emnet forudsætter en vurdering af risikoen for at skulle stille supplerende sikkerhed og for tab til realkreditinstituttet i forbindelse med finansieringen af henholdsvis ejerboliger og almene boliger. Udgangspunktet er her, at risikoen ved belåningen er mindre for almene boliger end for ejerboliger – blandt andet som følge af den kommunale garanti, jf. afsnit 3.5.2.

I gebyrsammenligningen forudsættes det derfor i hovedscenariet, at ejerboligen er belånt med 60 pct. af ejendomsværdien. I dette tilfælde er obligationerne meget sikre aktiver og sandsynligheden for, at realkreditinstitutterne enten skal stille supplerende sikkerhed eller ligefrem har tab er meget begrænset.

Realkreditgebyrer ved finansiering af ejerboliger

Primo 2014 er der følgende udbydere af realkreditlån til ejerboliger:

- RD
- Nykredit/Totalkredit
- BRF
- Nordea Kredit

Det løbende bidrag på realkreditlånet udgør langt hovedparten af de samlede gebyrbetalinger i forbindelse med boligfinansieringen og er dermed det væsentligste element i realkreditinstitutternes rentemarginal. Bidragssatsen afhænger af den initiale belåningsprocent for ejerboligen. I tabel 3.5 vises det gennemsnitlige bidrag for ejerboligen hos realkreditinstitutterne med udgangspunkt i lån med fast rente (med afdrag). Bidragssatsen er beregnet som et (uvægtet) gennemsnit af bidragssatserne hos de fire realkreditinstitutter.

Tabel 3.5. Det gennemsnitlige bidrag på realkreditlånet (pct. af restgælden) ved finansiering af en ejerbolig hos realkreditinstitutterne, lån med fast rente og med afdrag (1. februar 2014)

	Gennemsnit ¹
Belåningsinterval	
0-40	0,362
40-60	0,831
60-80	1,238
Belåningsgrad	
60	0,519
80	0,698

¹Gennemsnittet er opgjort som (uvægtet) gennemsnittet af bidragssatserne hos realkreditinstitutterne.

Kilde: Realkreditinstitutterne og egne beregninger.

Bidragssatsen for nye lån afhænger af lånets sikkerhedsmæssige placering og dermed risikoen for tab på udlånet. Historisk har der været væsentlige variationer i ejendomspriserne og dermed også væsentlige variationer i risici. Desuden skal der med SDO-loven stilles supplerende sikkerhed, hvis lånegrænsen overskrides, f.eks. på grund større prisfald på boligmarkedet. For et nyt lån med pant fra 0-80 pct. beregnes bidragssatsen som et vægtet gennemsnit af bidragssatserne i låneintervallerne 0-40 pct. og 40-60 pct. og 60-80 pct. Derfor er bidraget lavere, hvis boligen f.eks. kun belånes med 60 pct. frem for med 80 pct. af ejendomsværdien.

Det gennemsnitlige realkreditgebyr er ca. 0,519 pct., når boligen er belånt med højst 60 pct. af ejendomsværdien. For et belåningsinterval på 0-40 pct. og en belåningsgrad på 80 pct. er dette henholdsvis 0,362 pct. og 0,698 pct.

Det fremgår ligeledes af tabellen, at bidragene stiger væsentligt, hvis boligen er belånt med mere end 40 pct. af ejendomsværdien.

For ejerboligen blev stiftelsesprovisionen afskaffet i midten af 90'erne. Denne udgjorde typisk 1 pct. af hovedstolen.

Udover bidraget skal låntager betale etableringsomkostninger i forbindelse med optagelsen af realkreditlånet. Det drejer sig om et lånesagsgebyr, som typisk er 2.000 – 4.000 kr. pr. lånesag og tinglysningsservice, som er ca. 3.000 kr. Der-

udover skal der betales kurtage og evt. kursfradrag i forbindelse med hjemtagelsen af lånet. Det er dermed forbundet med væsentlige omkostninger at skifte udbyder og etableringsomkostningerne kan virke hæmmende på konkurrencen mellem realkreditinstitutterne.

Ifølge Realkreditrådet opkræves disse gebyrer ikke i almene lånesager. I praksis betyder disse gebyrer desuden mindre og omfanget af disse gebyrer derfor ikke inddraget i den sammenlignende analyse af gebyrer i forbindelse med belåning af henholdsvis private og almene boliger.

Realkreditgebyrer ved finansiering af almene boliger

I tabel 3.6 er angivet henholdsvis de gældende *maksimalsatser* på gebyrerne i forbindelse med finansieringen af alment byggeri og de beregnede *gennemsnitlige* gebyrer på de faktiske lånesager.

Tabel 3.6. Gebyrer i forbindelse med finansieringen af alment boligbyggeri (2006-2012)

Gebyr	Maksimalsats	Gennemsnit (alle sager)
Bidrag (pct. af hovedstolen)	0,27	0,27 ¹
Stiftelsesprovision (pct. af hovedstolen)	1,00	0,19 ¹

¹ I modsætning til ejerboligen er det løbende bidrag på realkreditlånet fastsat med udgangspunkt i lånets hovedstol. Bidraget udgør langt størstedelen af den samlede gebyrbetaling (jf. figur 3.13).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

De fleste almene byggeprojekter benytter samlede finansieringsløsninger.

Sammenligning af bidragssatserne på realkreditlån

Udgangspunktet er to 30-årige realkreditlån, der finansierer henholdsvis en almen og en privat ejerbolig. Der ses på omkostningerne pr. lånt million kr. Da bidraget i begge tilfælde udgør langt størstedelen af omkostningerne ved boligfinansieringen, ses der udelukkende på bidragsbetalingen for realkreditlånet.

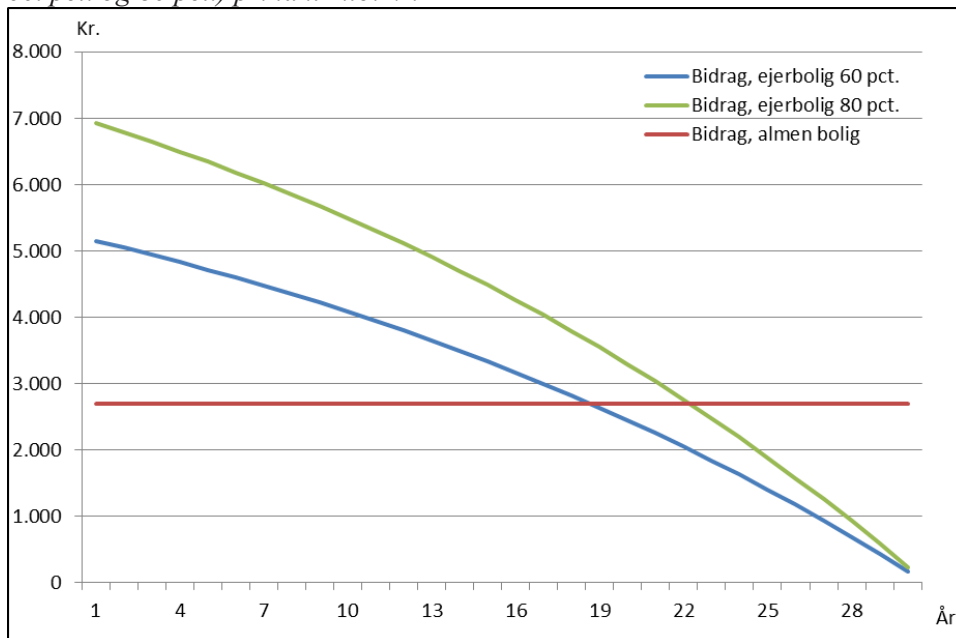
Dermed ses der som nævnt bort fra byggelånet til finansieringen af det almennyttige byggeri. Sammenligningen inkluderer desuden ikke etableringsomkostninger og kursfradrag ved finansieringen af ejerboligen. Der foretages en nutidsværdiberegning af realkreditgebyrbetalingen for de to lån.

For ejerboligen foretages beregningen både for en belåningsgrad på 60 pct. og 80 pct. Hovedkonklusionen er dog knyttet til belåningsgraden på 60 pct. Hvis belåningen er under 60 pct. af ejendomsværdien, må det antages, at belåningen af ejerboligen i praksis er tilnærmelsesvis risikofri for realkreditinstituttet, hvorfor bidraget alene skal dække administrationsomkostningerne på realkreditlånet.

I beregningerne er kalkulationsrenten 4,75 pct. Alle beløb tilbagediskonteres til tidspunktet for hjemtagelsen af realkreditlånene.

I figur 3.14 vises bidragsbetalingen på et realkreditlån til en almenbolig og privat ejerbolig med en belåningsgrad på henholdsvis 60 pct. og 80 pct. med udgangspunkt i et lån på 1 mio. kr. Bidragssatsen for den private ejerbolig er 0,519 pct., jf. tabel 3.5.

Figur 3.14. Bidragsbetaling for en almen og en privat ejerbolig (belåningsgrad 60. pct. og 80 pct.) pr. lånt mio. kr.



Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Figuren viser, at bidraget i almenboligen altid er 2.700 kr./år pr. lånt mio. kr. For ejerboligen falder bidraget, efterhånden som gælden afvikles. Det ses, at det

tager 19 år, før bidraget i ejerboligen er lavere end i almenboligen, hvis belåningsgraden er 60 pct.

I tabel 3.7 vises nutidsværdierne (NV) af den samlede bidragsbetaling i ejerboligen og almenboligen.

Tabel 3.7. Opgørelse af den samlede bidragsbetaling vedrørende realkreditlånet i forbindelse med finansieringen af en almen bolig og en ejerbolig (lån med fast rente), 1. jan 2014

Almen bolig		Ejerbolig			
<i>Belåningsinterval¹</i>	88 pct.	<i>Belåningsinterval</i>	<i>0-40 pct.</i>	<i>60 pct.</i>	<i>80 pct.</i>
Bidrag – hovedstol	0,270	Bidrag – restgæld	0,362	0,519	0,698
NV, i alt (kr.)	43.500	NV, i alt (kr.)	40.400	58.000	78.000
Gennemsnit (pct.) ²	0,275	Gennemsnit pct. ²	0,256	0,367	0,493

¹ Den kommunale grundkapital er nedsat til 10 pct. fra 1. juli 2012.

² Gennemsnittet er udtrykt ved en annuitet dvs. med samme betaling i alle år.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter

Den samlede nutidsværdi af gebyrerne er omregnet til en annuitet som udtrykker de gennemsnitlige årlige betalinger i det 30-årige låneforløb.

Det ses, at de effektive bidragssatser er lidt lavere ved finansieringen af private ejerboliger for belåningsintervallet 0-40 pct. end for almene boliger. For en ejerbolig belånt med 60 pct. af ejendomsværdien udgør de samlede omkostninger i låneforløbet 58.000 kr. for ejerboligen, imod 43.500 kr. for den almene boligs vedkommende. Bidraget for almenboligen udgør i dette tilfælde ca. 3/4 bidraget for ejerboligen.

Det ses også, at de samlede omkostninger for en belåning på 80 pct. for ejerboligen er 78.000 kr. pr. lånt million i låneforløbet.

Konklusionerne er forholdsvis robust overfor valg af kalkulationsrente. Er kalkulationsrenten f.eks. i stedet 3 pct. stiger nutidsværdien godt nok betragteligt. Nutidsværdien af bidraget for ejerboligen (60 pct.) er 67.600 kr. i mod 53.500 kr. for den almene bolig. Bidragsbetalingen for den almene bolig udgør i dette

tilfælde ca. 80 pct. af betalingen for den private ejerbolig. Det vil sige ikke markant forskellig fra hovedscenariet.

Det gennemsnitlige bidrag p.a. for den almene bolig er 0,275 pct., svarende til et kvartårligt bidrag på 0,27/4 pct. pr. termin.

3.6.3. Sammenfatning

Der er sket en mærkbar forøgelse af konkurrencen på stiftelsesprovisionen i de sidste 10 år. Den gennemsnitlige sats for stiftelsesprovisionen er ca. 0,19 pct. for perioden 2006-2012. Dette betyder, at der ikke opkræves stiftelsesprovision i langt hovedparten af lånesagerne.

Ligesom det fremgik af rapporten fra 2006 fra Socialministeriet er der fortsat ikke konkurrence på det løbende bidrag. Bidraget i alle lånesager svarer til maksimalsatserne.

Denne undersøgelse viser, at byggelånsrenterne i årene 2009-2012 er højere end det generelle renteniveau. Dette er en ændring i forhold til undersøgelsen fra 2006, hvor byggelånsrenterne var under markedsrenten. Stigningerne i bygge­lånsrenterne er sandsynligvis primært udtryk for ændringer i rammebetingelserne i bank og realkreditsektoren og er dermed ikke nødvendigvis et udtryk for, at der er sket en svækkelse af konkurrencen vedrørende finansieringen af det almene byggeri. Denne konklusion baserer sig blandt andet på meldinger fra to store boligorganisationer, som vurderer, at konkurrencen over en længere år­række tværtimod har været voksende og i dag er forholdsvis intens.

Sammenligningen af gebyrbetalingen ved belåning af almene og private boliger viser, at det tilbagediskonterede effektive bidrag for en almen bolig udgør ca. $\frac{3}{4}$ af det tilsvarende bidrag ved en belåning på 60 pct.

Bidraget i de almene lånesager er på lovens maksimum, som er 0,27 pct. af lånets hovedstol. Dette har været tilfældet siden januar 1999. I modsætning hertil har der efter finanskrisen været væsentlige bidragsstigninger for private boligejere. Det har også været tilfældet for private boligejere, der finansierer med fastforrentede lån. Gebyrerne som den almene sektor skal betale for bolig­finansieringen har ved flere lejligheder været diskuteret, og fokus fra ressortmi­nisterierne har været forøget konkurrence mellem realkreditinstitutterne. Bereg-

ningerne i denne rapport viser, at det typisk er billigere at finansiere almene boliger med realkreditlån end private ejerboliger. Det er dog forsat opfattelsen, at de nuværende maksimalsatser for almene realkreditlån er på et bæredygtigt niveau.

3.7. Overvejelser om ny finansieringsmodel med statslån

I det følgende diskuteres mulighederne for at ændre finansieringsmodellen for det almene boligbyggeri således, at den baseres på statslån. Det er ikke enkelt at skønne over en eventuel besparelse ved en omlægning af de eksisterende lån i den almene boligsektor til statslige genudlån, da dette indebærer en afvejning af en bred vifte af forhold. I det følgende gennemgås de forhold, man skal være opmærksom på ved en ”statslånsmodel” for det almene byggeri.

På grund af den større kreditsikkerhed kan staten låne penge til lavere omkostninger end realkreditinstitutterne. Derfor vil en almen boligsektor finansieret med statslån med stor sandsynlighed føre til en besparelse på renteomkostningerne sammenlignet med den nuværende model baseret på realkreditlån.

En statslånsmodel vil desuden indebære, at staten fremover vil skulle stå for alle funktioner vedrørende administration af lån og kreditvurderingen af de almene byggeprojekter. Hvis staten kan udføre administrationen billigere end kreditinstitutterne, vil man kunne reducere gebyrerne og dermed gøre finansieringen af almene boliger billigere.

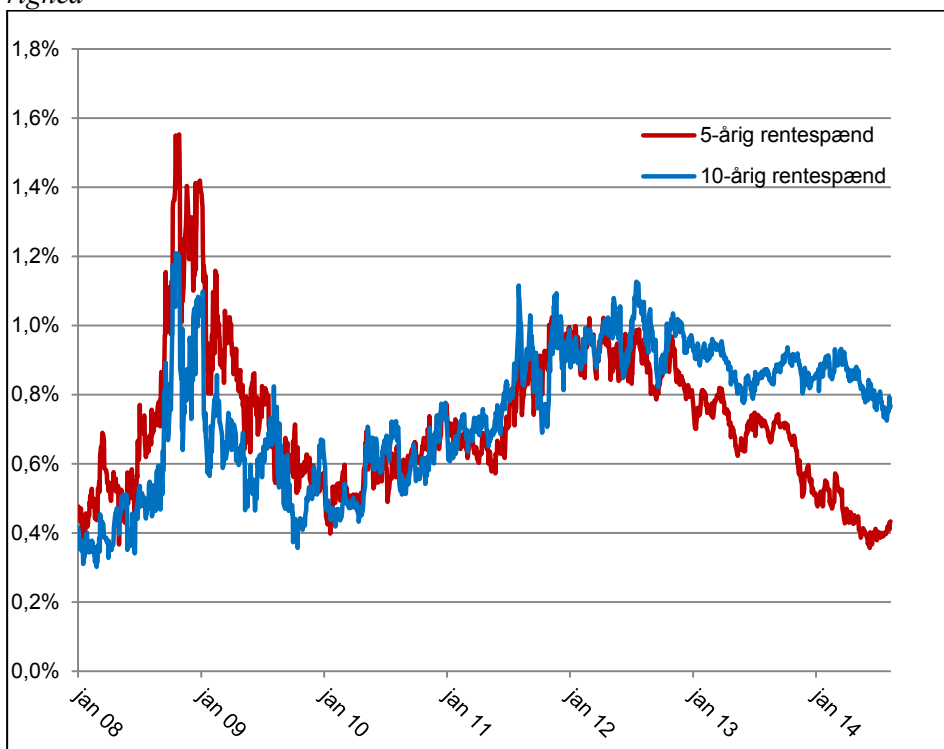
3.7.1. Renteomkostninger

For at opgøre rentebesparelsen er det nødvendigt at sammenligne renten på realkreditlån med renten på statslån. Det er imidlertid ikke ligetil at sammenligne renten på realkreditlån med renten på statslån. Det skyldes blandt andet, at hovedparten af de udestående lån i den almene boligsektor er rentetilpasningslån og indekslån, mens hovedparten af statens låneoptagelse sker i fastforrentede lån. Det vil sige, at det er to forskellige lånetyper, der skal sammenlignes. Dertil kommer, at der er knyttet en konverteringsret (en mulighed for låntager til at indfri restgælden til kurs 100) til de obligationer, som ligger bag realkreditlånene med fast rente. Det er der ikke til statslånene, hvilket yderligere vanskeliggør sammenligningen.

Derudover vil det beregnede besparelspotentiale afhænge af opgørelsestidspunktet, og hvor på rentekurven sammenligningen foretages. Nye almene boliger finansieres aktuelt med 5-årige rentetilpasningslån, hvorfor sammenligningen bør tage udgangspunkt i den 5-årige obligation.

I figur 3.15 nedenfor er vist rentespændet mellem realkredit- og statsobligationer fordelt på varighed.

Figur 3.15. Rentespænd mellem realkredit- og statsobligationer fordelt på varighed



Anm.: Spændet er beregnet som forskellen mellem realkreditkurven og statskurven på nulcuponbasis i de forskellige løbetidssegmenter.

Kilde: Nordea Analytics

Med forbehold for den betydelige usikkerhed, der er knyttet til beregningerne, kan det umiddelbare besparelspotentiale på renteomkostningerne estimeres til omkring ½ - 1 pct.point ved omlægning til finansiering via statslige genudlån.

Med en rentebesparelse på $\frac{1}{2}$ pct.point og en gæld på 171 mia. kr. (hvoraf ca. 62 mia. kr. er i inkonverterbare indekslån) svarer det til en årlig besparelse på knap 0,9 mia. kr.

Derudover kan det bemærkes, at den gennemsnitlige finansieringsrente i byggeperioden (byggelånsrenten) for almene boliger siden 2008 har været højere end de korte realkreditrenter, jf. figur 3.12. Da korte statsrenter normalt er lavere end realkreditrenterne, er det også muligt at opnå en rentebesparelse ved finansiering med statspapirer i byggeperioden.

Der er dog også administrative omkostninger forbundet med at yde lån til alment byggeri. Det er langt fra sikkert, at staten kan administrere udlånet billigere end realkreditinstitutterne, jf. det følgende afsnit.

3.7.2. Administrationsomkostninger

Ved en statslånsmodel vil staten fremover skulle stå for alle funktioner vedrørende administration af lån og kreditvurderingen af de almene byggeprojekter, hvilket ikke er en kompetence, som findes i dag i staten. Den skal i givet fald opbygges.

Pt. er der knap 7.000 støttede fast- og variabelt forrentede lån i den almene boligsektor, som staten fremover skulle administrere.

I dag formodes der at være et grundlag af viden hos realkreditinstitutterne, som bygger på synergieffekter mellem det segment af boligmarkedet, som vedrører den almene boligsektor og det øvrige boligmarked. Ved en udskillelse af udlån til den almene boligsektor fra realkreditinstitutterne, vil denne viden gå tabt. Det vil blandt andet være udfordrende for staten at lave en korrekt kreditvurdering af de enkelte boligafdelinger, når der ikke er et tilstrækkeligt grundlag af viden fra udlån til det øvrige boligmarked at holde en kreditvurdering op imod.

Der skal ligeledes tages stilling til, hvad man vil gøre i det tilfælde, at en boligafdeling ikke betaler ydelsen på sine (stats)lån.

Boligafdelingerne har i dag incitament til at vælge den billigste realkreditfinansiering inden for nogle givne rammer. Det formodes, at dette er med til at øge konkurrencen blandt realkreditinstitutterne og dermed give billigst mulig finan-

siering for så vidt angår administrationsomkostninger. Ved omlægning til statslån vil der ikke være konkurrencefordele ved, at der er flere udbydere af almene boliglån.

I dag betaler de almene boligafdelinger et løbende bidrag på det optagede realkreditlån. Som afsnit 3.6.1 viser, har de løbende bidragssatser i perioden 1999-2012 været konstant på 0,27 pct. af hovedstolen. Bidragssatsen fungerer som betaling til realkreditinstitutterne og dækker institutternes risiko og omkostninger ved at administrere lånene. Det er yderst vanskeligt at vurdere, hvorvidt bidragssatsen vil stige eller falde, såfremt staten overtog administrationen af realkreditlånene. Det er således ikke sikkert, at staten vil kunne administrere lånene ligeså omkostningseffektivt som realkreditinstitutterne, fordi staten skal etablere en kreditadministration med langt mindre volumen end i de store realkreditinstitutter. Samtidig ville staten fremover påtage sig hele kreditrisikoen på lånene, i modsætning til i dag hvor en del af kreditrisikoen på lånene ligger i den private sektor.

3.7.3. Øvrige forhold, herunder konsekvenser for realkreditsektoren

Den samlede realkreditfinansiering af det støttede boligbyggeri udgør ca. 171 mia. kr., hvilket indebærer, at realkreditinstitutterne mister et betydeligt udlånsomfang ved en fuld omlægning til statslån. En fuld omlægning til statslån vil medføre, at et enkelt institut mister mere end en tredjedel af sit forretningsomfang, jf. tabel 3.1 i afsnit 3.3. For de øvrige institutter vil omfanget ikke være så stort, om end det vil være et betydeligt indhug på omkring 5-10 pct. af deres hidtidige samlede udlån.

Det må desuden formodes, at et bortfald af et forretningsområde som udlån til den almene boligsektor kan reducere volumen i institutternes serier til under et kritisk niveau, således at likviditeten i de udstedte serier falder.

Hertil kommer, at en fuld omlægning af den almene sektors gæld til statslån har konsekvenser for størrelsen på den såkaldte ØMU gæld. En fuld omlægning til genudlån vil således hæve ØMU gælden med ca. 9 pct. af BNP. En omlægning af alle lån til statslån vil derfor – alt andet lige – reducere spillerummet op til traktatens grænse på 60 pct.

3.7.4. Sammenfatning

En almen boligsektor finansieret med statslån vil givetvis kunne give en besparelse på udgifterne til renter i forhold til den eksisterende realkreditmodel. Til gengæld er det usikkert, om staten vil kunne administrere udlån til det almene byggeri billigere end kreditinstitutterne og dermed sikre lavere gebyrer. Der er således potentielt en besparelse at opnå ved at gå fra realkreditmodellen til statslånsmodellen. Størrelsesordenen på denne besparelse er dog yderst usikker og skal sammenholdes med de betydelige problemer, der synes være forbundet med ændringen. Ikke mindst ØMU-gældsproblematikken, de konkurrencemæssige hensyn samt den administrative byrde betyder, at det vurderes, at den potentielle usikre besparelse ikke vil kunne opveje de betydelige problemer, der synes forbundet med et skift til statslån.

På grund af den store usikkerhed der er knyttet til et skift til en statslånsmodel, vurderes det derfor ikke hensigtsmæssigt at ændre finansieringsmodellen til statslån.

3.8. Overvejelser om ”tuning” af den eksisterende finansieringsmodel

Den eksisterende finansieringsmodel for alment boligbyggeri udnytter de fordele, der er knyttet til at benytte den danske klassiske realkreditmodel. Den klassiske danske realkreditmodel er således unik i internationalt perspektiv. Modellen har gennem mere end 200 år grundlæggende været velfungerende under både op- og nedture for den danske økonomi. Det gælder også under finanskrisen og den seneste lavkonjunktur.

Modellen har en række fordele. F.eks. sikrer den gennemsigtige lånomkostninger, hvilket skyldes, at der er en direkte sammenhæng (én-til-én) mellem det lån, der optages i kreditinstituttet, og de obligationer kreditinstituttet udsteder for at finansiere lånet.

Låneomkostningerne består således af renter og afdrag på de obligationer, der finansierer lånet, samt et bidrag til kreditinstituttet, som dækker omkostninger til daglig drift inklusiv eventuelle tab. Renten på lånet og prisen på at indfri det bestemmes på det finansielle marked og kan direkte aflæses af de kurser, der eksempelvis offentliggøres i avisernes kurslister.

Modellen er kendetegnet ved at give relativ billig boligfinansiering, hvilket i høj grad skyldes, at sikkerheden bag realkreditlånene er baseret på pant i fast ejendom. Det bidrager til, at danske realkreditobligationer betragtes som særdeles sikre og likvide værdipapirer. På grund af den meget høje grad af sikkerhed, har de bagvedliggende obligationer opnået de højst opnåelige internationale ratings for kreditværdighed og betegnes som guldrandede værdipapirer med høj sikkerhed. Ejere af disse obligationer har altid modtaget afdrag og renter. Når sikkerheden er høj, kræver køberne af obligationerne bag lånene ikke så høj en rente. Det er naturligvis en fordel for låntager.

3.8.1. Bedre gennemsigtighed omkring finansiering af alment byggeri

Lige siden omlægningen af gebyrbetalingen i 2000 har MBBL haft fokus på konkurrencen om finansieringen af alment byggeri. En milepæl var rapporten ”Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor – en undersøgelse af omlægningen i 2000” (Socialministeriet, 2006). Der er efterfølgende arbejdet videre med problematikken, herunder i regi af Finansieringsgruppen for alment byggeri, og der pågår en dialog med realkreditsektoren.

På den baggrund er der i forbindelse med finansieringsreformen for alment nybyggeri (L 208, 2008-09) stillet krav til lånetilbud om gennemsigtighed og sammenlignelighed, jf. også kap. 10.4 i rapporten ”Finansieringen af den almene boligsektor” (Velfærdsministeriet, 2009).

MBBL har endvidere støttet udviklingen af en finansieringsguide, der retter sig mod låntagers adfærd, dvs. efterspørgselssiden, jf. boks 3.2. Guiden indeholder udover en egentlig vejledning og gode eksempler (best practise) også skabeloner for lånetilbud, som kan reducere den administrative belastning af boligorganisationerne i forbindelse med indhentelse af støttede såvel som ustøttede lån.

Boks 3.2. Finansieringsguide

Med støtte fra Ministeriet for By-, bolig- og Landdistrikter har AlmenNet i samarbejde med Boligkontoret Danmark og advokatfirmaet Bech-Bruun udarbejdet en finansieringsguide for alment byggeri. Materialet består af en vejledning samt standardskabeloner for samlet udbud af bygge- og realkreditlån.

Guiden tjener det dobbelte formål at skærpe priskonkurrencen om finansieringen og

billiggøre den ved at klæde boligorganisationerne bedre på i udbudssituationen og samtidig at lette den administrative belastning i den forbindelse.

Standardskabeloner for udbud af bygge- og realkreditlån

Stillingtagen til indkøb og eventuelt udbud af bygge- og realkreditlån hører til en af de mere komplekse opgaver, som almene boligselskaber jævnligt skal løse.

Med henblik på at sikre

- at boligselskaberne opnår tilstrækkelige lån på fordelagtige vilkår,
- at boligselskabernes ressourceanvendelse i forbindelse med indkøb og udbud af bygge- og realkreditlån kan begrænses og være fokuseret på forhold, der giver værdi
- at udbud gennemføres ved overholdelse af udbudsreglerne, hvilket ligeledes direkte og indirekte bidrager til begrænsning af ressourceanvendelsen og øget effektivitet, og at der for interesserede penge- og realkreditinstitutter skabes et tilstrækkeligt informationsgrundlag samt et fokus på konkurrencegrundlaget. Dette bør også begrænse den samfundsmæssige samlede ressourceanvendelse og muliggøre gode tilbud om lån. Beboerne sikres derved så fordelagtige økonomiske vilkår som muligt også i denne henseende, jf. effektivitetsprincippet i almenboligloven.

Indeholder finansieringsguiden

- En skabelon til udbudsbetingelser for udbud af disse finansielle tjenesteydelser
- En skabelon for en virksomhedserklæring indeholdende relevante mere basale oplysninger om tilbudsgiverne
- En skabelon for en tilbudsblanket, og
- Et simpelt regneværkøj til brug for vurdering af pris for byggelån.

Anvendelsen af skabelonerne er frivillig for de almene boligselskaber.

2. Skabelonerne omfatter finansiering med byggelån og realkreditlån til nybyggeri og renovering (støttet som ikkestøttet)

2.1 Bygge- og realkreditlån under ét

For at opnå så optimale vilkår som muligt, er der i skabelonerne lagt op til, at de almenboligselskaber udbyder og indkøber bygge- og realkreditlån under ét.

På denne måde finder der en konkurrenceudsættelse sted af hele finansieringen af det givne nybyggeri eller den givne renovering.

2.2 Såvel nybyggeri som renovering er omfattet af skabelonerne

For at reducere den administrative indsats er finansiering af såvel nybyggeri som til renovering omfattet af samme skabelon.

Dette medfører, at tilbudsgiverne alene skal opnå fortrolighed med en skabelon.

2.3 Skabelonen indeholder såvel støttede som ikke-støttede realkreditlån til renoveringsopgaver

Ud fra samme tankegang som anført under 2.2 indeholder skabelonerne både finansieringsopgaver med støttede som ikke-støttede lån.

2.4 Skabelonen kan anvendes såvel til EU-udbud som udbud efter den danske tilbudslov

Uanset kravene til opfyldelse af annonceringspligten efter den danske tilbudslov er mindre intensive end kravene efter Udbudsdirektivet, er det valgt at anbefale brug af samme skabelon, uanset hvilket regelsæt som regulerer det enkelte udbud. Baggrunden herfor er, at tilbudsgiverne for at afgive et så godt tilbud som muligt har brug for de samme informationer, og at det er vurderet som væsentligt, at finansieringsudbud kan gennemføres med samme skabelon, uanset hvilket regelsæt som regulerer udbuddet.

3.8.2. Fleksibel brug af de lokale dispositionsfondsmidler

Når lån i en boligorganisations afdelinger er tilbagebetalt (udamortiseret), nedsættes beboernes husleje ikke. 1/3 af de likvide midler, der fremkommer herved, skal indbetales til boligorganisationens dispositionsfond. Med den igangværende udamortisering af de korte indekslån (IS20), der blev anvendt frem til begyndelsen af 1990'erne, er indbetalingerne til mange boligorganisationers dispositionsfonde mærkbart voksende i disse år.

Dispositionsfondenes midler kan bl.a. anvendes til ”at sikre afdelingernes fortsatte beståen som tidssvarende og velfungerende bebyggelser ved at medvirke

til fysisk, økonomisk og social opretning af afdelingerne. Medgår midlerne til at nedsætte lejen i afdelingerne, skal den efterfølgende leje stå i rimeligt forhold til lejen i sammenlignelige boliger”.

I forbindelse med styringsreformen i 2009 blev de hidtidige meget detaljerede bestemmelser ophævet bl.a. med henblik på at gøre anvendelsesområdet bredere.

Dispositionsfonden kan således yde støtte enten som tilskud eller lån til en bred vifte af opretnings-, udbedrings- og forbedringsarbejder i de enkelte afdelinger, herunder også energispareforanstaltninger, der baserer sig på løsninger med vedvarende energi.

Tilskud kan ydes både som investeringstilskud (up-front) og som løbende støtte til nedbringelse af ydelsesbetalingen på et realkreditlån. Kommunerne kan stille garanti for dispositionsfondsstøttede realkreditlån, der optages til finansiering af renoverings- og forbedringsarbejder.

Ved at yde tilskuddet som løbende støtte, bliver det muligt på kort og mellem-langt sigt muligt at yde tilskud til flere projekter, herunder etablering af VE-anlæg, for de dispositionsfondsmidler, der er til rådighed.

Hvis den løbende støtte ydes på samme måde som ydelsesstøtte, hvor beboerbetalingerne inflationsreguleres, og ydelsesstøtten dækker forskellen mellem ydelsesbetalingen og beboerbetalingerne, vil der samtidig kunne sikres en bedre overensstemmelse mellem udvikling i husleje og energibesparelse over tid, end hvis ydelsen som på et ustøttet lån er konstant i kroner og ører, idet energipriserne typisk vokser i takt med eller hurtigere end inflationen.

Dispositionsfonden har endvidere mulighed for at ”vippe” betalingsprofilen i forhold til ydelsesbetalingen på det realkreditlån, der optages til finansiering af ustøttede forbedringsarbejder, således at afdelingens betaling starter på et lavere niveau, men til gengæld slutter på et højere. Forskellen i forhold til låneydelsen udlignes af dispositionsfonden. Denne variant svarer til den ordning, der gælder for totaløkonomisk rentable merinvesteringer ved nybyggeri af lavenergiboliger. Her ydes der set samlet over lånets løbetid ikke støtte, men dette er resultatet af ”positiv” støtte i den første del af løbetiden og negativ støtte i den sidste del.

Nogle boligorganisationer er begyndt at benytte muligheden for at yde løbende støtte og på den måde ”strække” fondens midler længere. Så vidt vides, har ingen boligorganisationer benyttet muligheden for blot at ”vippe” profilen.

Appendiks A: Beregningsforudsætninger for estimation af byggelånsrenter

Rentesatsen på byggelånene indberettes ikke til BOSSINF. Derimod indberettes de samlede renteudgifter i forbindelse med byggeprojektet. Desuden er der i systemet informationer om hvor længe det har taget at opføre byggeriet. Endelig forudsættes udgifterne fordelt ligeligt under byggefasen. Dette kan anskues som en kassekredit, som er 0 ved byggeriets påbegyndelse, som der derefter trækkes jævnt på, og som er fuld udnyttet ved byggeriets afslutning. På den baggrund beregnes et skøn over en byggelånsrente.

Der er betragtelig usikkerhed knyttet til den beregnede rente for de enkelte projekter. På det aggregerede niveau vurderes usikkerheden dog væsentligt mindre. De væsentligste fejlkilder til beregningen er følgende:

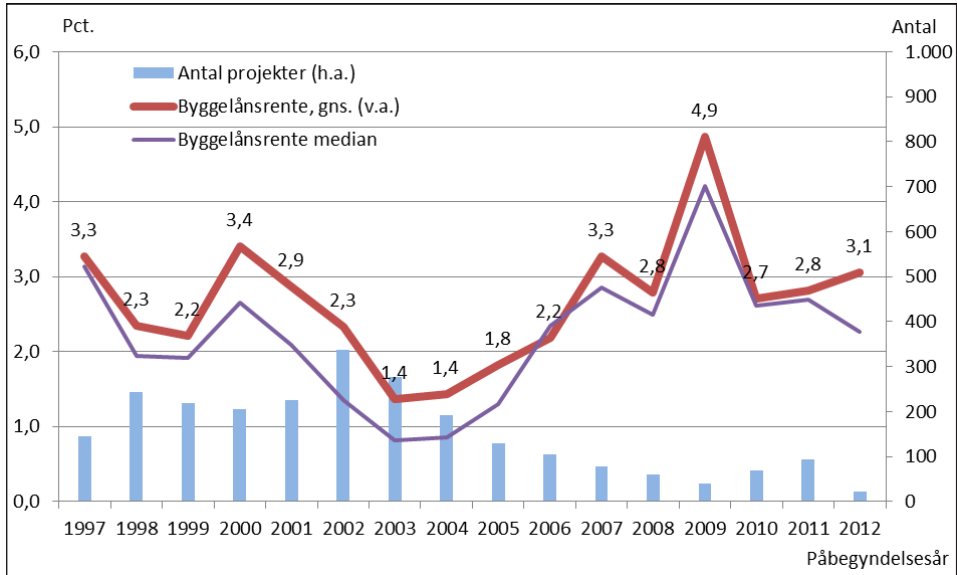
- Forudsætningen om at byggeomkostningerne er fordelt ligeligt under byggefasen.
- Tidspunkterne for påbegyndelse og aflevering af byggeriet kan være behæftet med fejl.

Naturligvis kan også være andre fejl i indberetningerne. Der er en mange forhold, der kan påvirke skønnet over byggelånsrenterne på projektniveau. For det aggregerede niveauer vurderes usikkerheden til at være mindre.

På grund af antagelserne om ligeligt træk på kassekredit giver beregningen ikke nødvendigvis et fuldstændigt billede af renten. Det kan derfor ikke udelukkes, at der kan være skævheder i beregningen af de estimerede renter.

I datamaterialet findes en række projekter med høje byggelånsrenter. Disse kan være fejlbehæftede, men er ikke taget ud af analysen. De kan have nogen indflydelse på analysen. Den bemærkes, at medianen er mindre end gennemsnittet, hvilket betyder, at der findes en række projekter med relativt høje estimerede byggelånsrenter, som har en hvis påvirkning af gennemsnittet. Figur A.1 viser median og middelværdi til byggelånsrenterne for perioden 1997-2012.

Figur A.1. Udviklingen i den gennemsnitlige byggelånsrente (vægtet) og medianen, 1997-2012



Medianen for byggelånsrenten er opgjort til 1,94 pct., hvilket er 0,5 pct. mindre end gennemsnittet.

Kapitel 4. Effektivisering af nybyggeriet af almene boliger

4.1. Indledning

Udviklingen i anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri slår direkte igennem på huslejen i nye almene boliger, idet beboerbetalingen ved ibrugtagelsen på årsbasis er fastsat til 2,8 pct. af anskaffessummen. Disse nettokapitaludgifter udgør ca. 2/3 af den samlede husleje ved ibrugtagelsen. Selv mindre ændringer i anskaffelsesudgifterne vil derfor have stor betydning for huslejen i nybyggeriet. Med den måde, hvorpå beboerbetalingen reguleres, vil ændringerne – alt andet lige – gradvist over en længere årrække slå igennem i den samlede husleje i den almene boligsektor.

Anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri har i de sidste mange år været reelt stigende, således også i de senere år. Denne udvikling kan ses som resultatet af et komplekst samspil mellem (1) en række faktorer, der påvirker prisen på nybyggeri, fx prisudviklingen på byggematerialer, (2) centrale og lokale krav til byggeriets standard og kvalitet samt (3) den centrale regulering af anskaffelsesudgifterne via maksimumsbeløbet. (1) belyses især nærmere i hovedafsnit 4.3, men også i kapitel 3 om finansiering, (2) berøres i hovedafsnit 4.4, mens (3) belyses nærmere i hovedafsnit 4.2.

Den udvikling i anskaffelsesudgifterne, der fremdrages i afsnit 4.2, vil således i større eller mindre omfang kunne henføres til udviklingen i en række faktorer, der har betydning for byggeriets omkostninger, herunder prisen på nye almene boliger, og som belyses i afsnit 4.3. Prisen på nye almene boliger afhænger imidlertid ikke kun af eksogene faktorer. Beslutninger om tilrettelæggelse og udformning af alment nybyggeri har naturligvis også betydning. I afsnit 4.4 fokuseres der derfor på indsats, der de senere år er sket for at fremme effektivitet og kvalitet i det almene nybyggeri.

Det er i høj grad de samme mekanismer som i nybyggeriet, der har betydning for renoveringsudgifterne i større renoveringsprojekter, dvs. ikke mindst i projekter med støtte fra Landsbyggefonden.

4.2. Udviklingen i anskaffelsesudgifter, udnyttelse af maksimumsbeløbet og energistandarden i det almene nybyggeri

4.2.1. Indledning

I dette kapitel belyses de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter med hovedvægt på familie- og ældreboliger. Ungdomsboliger er i vid udstrækning udeladt af analysen, fordi datagrundlaget vurderes at være for spinkelt. Det gælder reelt også for 2010, selvom der er givet mange tilsagn, idet langt størstedelen er givet i Aalborg kommune, mens stort set hele den resterende del er fordelt på meget få kommuner. Dog er der medtaget enkelte resultater for ungdomsboliger fra 2012 og 2013.

Udviklingen belyses for tilsagn i perioden 2006-2013. 2006 er det sidste år forud for finansieringsreformen for alment nybyggeri, der trådte i kraft pr. 1. juli 2009, hvor der blev givet et stort antal tilsagn. De data for anskaffelsesudgifter mv., der anvendes i analysen, er dem, der bliver godkendt umiddelbart før det enkelte byggeris påbegyndelse (skema B). For tilsagn i 2013 betyder det, at der kun indgår data for omkring en tredjedel af projekterne.

Endvidere belyser notatet den generelle prisudvikling for det almene byggeri opdelt på anskaffelssummens hovedudgiftsposter. Det bemærkes, at opdelingen på hovedudgiftsposter er ændret i forbindelse med forenklingen af BOSSINF-STB, der vedrører for tilsagn fra 2010 og frem. Den nye kontoplan indebærer således et databrud, der komplicerer sammenligningen mellem tilsagnsår.

Det belyses også, hvilken andel af det samlede antal boliger og byggeprojekter der bygges efter bedre energistandard end de gældende krav i bygningsreglementet (BR10).

4.2.2. Maksimumsbeløbsordningen

Anskaffelsessummerne i det almene byggeri er begrænset af maksimumsbeløbet, der bestemmer den øvre grænse for, hvor dyrt der må bygges pr. m². I udgangspunktet er det en betingelse for den offentlige støtte, at maksimumsbeløbet ikke overskrides. Det er dog muligt at søge kommunen om tilladelse til at overskride maksimumsbeløbet for projekter, der som minimum opfylder bygningsreglementets (BR10) krav til lavenergibyggeri (lavenergibygningsklasse 2015), hvis merinvesteringen i lavenergitiltag dokumenteres at være totaløkonomisk rentabel. Der ydes ikke støtte til merinvesteringen.

Det bindende maksimumsbeløb for anskaffelsesudgiften på alment byggeri trådte i kraft 1. januar 2004. Der er fastsat forskellige maksimumsbeløb, der varierer med boligtypen og den geografiske placering.

Maksimumsbeløbsordningens geografiske områdeinddeling blev på baggrund af stigende vanskeligheder med at bygge indenfor de dagældende maksimumsbeløb ændret med virkning fra 1. juli 2009. Samtidig forhøjedes maksimumsbeløbene i nogle områder med henblik på, at det igen blev muligt at bygge almene boliger i disse områder.

1. *Københavns og Frederiksberg kommune, samt alle kommuner i det tidligere København, Frederiksborg og Roskilde amt, der i tabel 4.1-4.7 betegnes som Hovedstadsregionen (Område 1)*
2. *Aarhus, Skanderborg, Odder, Faxe, Holbæk, Næstved, Slagelse, Sorø og Ringsted kommune, der i tabel 4.2-4.7 betegnes som Udvalgte provinskommuner A (Område 2)*
3. *Odense, Silkeborg, Vejle, Horsens, Kolding og Fredericia kommune, der i tabel 2-7 betegnes som Udvalgte provinskommuner B (Område 3)*
4. *Alle andre provinskommuner, der i tabel 4.1-4.7 betegnes som Øvrig provins (Område 4)*

Forhøjelsen af maksimumsbeløbet varierer mellem de fire områder. I Hovedstadsregionen (Område 1) og de ni provinskommuner (Område 2) var maksimumsbeløbet for ældreboliger blevet opreguleret med 12 pct. primo 2008. For familie- og ungdomsboliger skete der her en opregulering med 6 pct. medio 2009. I seks provinskommuner (Område 3) blev maksimumsbeløbet opreguleret med 6 pct. for alle boligtyper medio 2009, mens det ikke er blevet opreguleret i den øvrige provins (Område 4).

Herudover blev maksimumsbeløbet forhøjet med det såkaldte energitillæg til dækning af meromkostninger som følge af skærpede krav til energiforbruget i bygninger, der blev indført i BR10. Energittillægget er modsat den øvrige del af maksimumsbeløbet ikke differentieret geografisk, men derimod differentieret på hhv. etagebyggeri og tæt-lavt byggeri. Energittillægget er således en integreret del af det samlede maksimumsbeløb for et konkret byggeri. I 2014 udgør energittillægget 1.120 kr. pr. m² for etagebyggeri og 970 kr. pr. m² for lavt byggeri.

Fra 2010 reguleres maksimumsbeløbet årligt med stigningen i et sammensat indeks, hvor stigningen i hhv. nettoprisindekset og lønindekset for den private sektor vægter med hver 50 pct. Før skete der alene en opregulering med nettoprisindekset.

I tabel 4.1 er den gældende maksimumsbeløbsordning vist med beløb for årene 2009-2014.

Tabel 4.1. Maksimumsbeløb 2009-2014 for tilsagn fra 1. juli 2009, ekskl. energitillæg (årets priser)

(kr. pr. m ²)	Beløb for tilsagn fra 1. juli 2009					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Familieboliger</i>						
Hovedstadsregionen(Område 1)	20.240	20.710	21.160	21.620	21.980	22.200
Aarhus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved og Faxe samt Odense, Silkeborg, Vejle, Fredericia, Kolding og Horsens (Område 2+3 – Udvalgte provinskommuner A+B)	17.260	17.660	18.040	18.440	18.740	18.930
Øvrig provins (Område 4)	16.280	16.660	17.020	17.390	17.680	17.850
<i>Ældreboliger</i>						
Hovedstadsregionen (Område 1)	25.130	25.710	26.270	26.840	27.290	27.560
Aarhus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved og Faxe (Område 2 – Udvalgte provinskommuner A)	21.960	22.470	22.950	23.460	23.850	24.080
Odense, Silkeborg, Vejle, Fredericia, Kolding og Horsens (Område 3 – Udvalgte provinskommuner B)	20.830	21.310	21.770	22.250	22.620	22.840
Øvrig provins (Område 4)	19.650	20.110	20.540	20.990	21.340	21.550
<i>Ungdomsboliger</i>						
Hovedstadsregionen (Område 1)	23.810	24.360	24.890	25.430	25.860	26.110
Aarhus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved og Faxe samt Odense, Silkeborg, Vejle, Fredericia, Kolding og Horsens (Område 2 og 3)	20.830	21.310	21.770	22.250	22.620	22.840
Øvrig provins (Område 4)	19.650	20.110	20.540	20.990	21.340	21.550

4.2.3. Udviklingen i anskaffelsesudgifter og udnyttelse af maksimumsbeløbet

Tabel 4.2 viser udviklingen i de gennemsnitlige anskaffessummer i perioden 2006-2013, fordelt efter maksimumsbeløbsordningens nuværende områdeinddeling. De viste gennemsnitlige anskaffessummer er i faste priser. Ændringer i anskaffessummer over tid afspejler således alene reale effekter, og ikke ændringer i det generelle prisniveau. Det betyder også, at tallene ikke umiddelbart kan sammenlignes med de fastsatte maksimumsbeløb, som er angivet i tabel 4.1. Der i tabel 4.2 og frem anvendt den geografiske opdeling, der indgår i maksimumsbeløbsordningen, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.2. Udviklingen i de gennemsnitlige anskaffessummer for familie- og ældreboliger, 2006-2013, (kr. pr. m², 2012- prisniveau)

Anskaffessum (kr/m ²)	2006	2008	2009		2010	2012	2013
			(1. halvår)	(2. halvår)			
<i>Familieboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	20.173	19.007	.	20.338	21.341	22.003	21.828
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	16.724	16.228	15.875	18.628	19.009	19.094	18.923
4) Øvrig provins	16.635	16.970	16.806	16.302	17.979	17.690	18.306
<i>Ældreboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	23.206	25.927	26.453	26.275	26.133	26.280	28.463
2) Udvalgte provinskommuner A	19.028	22.361	21.958	23.280	23.185	20.888	24.390
3) Udvalgte provinskommuner B	20.200	19.739	.	20.272	22.641	22.552	23.172
4) Øvrig provins	19.170	19.831	20.461	21.042	21.352	19.788	21.532

Anm.: Anskaffelsesudgifterne er opgjort i 2012-prisniveau, indekseret med udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesår. Datagrundlaget baserer sig på indberettede anskaffessummer på påbegyndelsestidspunktet (skema B). Manglende beløb indikerer, at datagrundlaget er for spinkelt. Når der ikke er medtaget tal for 2007 og 2011, skyldes det, at der er for få projekter med tilsagn i disse to år. Det fremgår af tabel 1, hvilke kommuner der indgår i de fire geografiske områder.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Af tabellen fremgår det, at de reale anskaffelsessummer har været stigende fra 2006 til 2013. Alle områderne har i 2013 højere anskaffelsessummer end i 2006. For familieboligerne ligger stigningerne mellem 8 og 13 pct., mens ældreboligerne er steget med 12-28 pct.

De største stigninger i anskaffelsessummen for familieboliger ses i provinsen, særligt i de udvalgte provinskommuner, hvor anskaffelsessummerne er godt 13 pct. højere end i 2006. For ældreboliger fremgår det, at der særligt i Udvalgte provinskommuner A har været en kraftig stigning på 28 pct. i perioden.

I tabel 4.3 er vist den gennemsnitlige årlige stigningstakt for udvalgte delperioder.

Tabel 4.3. Gennemsnitlig årlig stigning i anskaffelsessummer for familie- og ældreboliger i udvalgte perioder 2006-2013 (pct. p.a.)

	2006-2010	2010-2013	2006-2013
<i>Familieboliger</i>			
1) Hovedstadsregionen	1,4	0,8	1,1
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	3,3	-0,2	1,8
4) Øvrig provins	2,0	0,6	1,4
<i>Ældreboliger</i>			
1) Hovedstadsregionen	3,0	2,9	3,0
2) Udvalgte provinskommuner A	5,1	1,7	3,6
3) Udvalgte provinskommuner B	2,9	0,8	2,0
4) Øvrig provins	2,7	0,3	1,7

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Det ses, at der er en tydelig forskel i den årlige stigningstakt mellem de to delperioder, idet stigningstakterne er klart lavere efter 2010 med ældreboliger i Hovedstadsregionen som eneste undtagelse. For familieboliger er den reale stigning faldet til under 1 pct. p.a.

I afsnit 4.3 fremdrages en række faktorer, der kan bidrage til at forklare denne udvikling. Ændringer i maksimumsbeløbet har selvsagt også betydning for udviklingen, idet anskaffelsesudgifterne omkring 2006 antagelig har været mere begrænset af maksimumsbeløbet end efterfølgende, og der dermed kan være blevet opført boliger, hvor kvaliteten har ligget i underkanten af det optimale niveau.

Tabel 4.4 viser således de gennemsnitlige anskaffelsessummers andel af maksimumsbeløbet (udnyttelsesgraden) for årene 2006 til og med 2010. Med Boligaftalen 2009 blev der med virkning fra 1. juli 2009 gennemført en ændring af maksimumsbeløbsordningen, jf. afsnit 2. Som følge heraf splittes data for 2009 op i to perioder, med 1. juli som skæringspunkt.

Tabel 4.4. Gennemsnitlige udnyttelsesgrader for maksimumsbeløbet 2006-2013

	2006	2008	2009.1	2009.2	2010	2012	2013
(pct.)			(1. halvår)	(2. halvår)			
<i>Familieboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	99,3	93,6	.	89,3	93,7	97,0	96,2
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	96,6	93,7	91,7	95,3	97,3	98,1	97,1
4) Øvrig provins	96,1	98,0	96,9	90,0	97,2	96,2	99,9
<i>Ældreboliger</i>							
1) Hovedstadsregionen	97,1	97,0	98,7	93,7	93,5	94,2	100,0
2) Udvalgte provinskommuner A	91,0	95,7	94,0	95,1	94,5	84,6	99,6
3) Udvalgte provinskommuner B	96,6	94,4	.	89,5	96,9	97,2	98,6
4) Øvrig provins	91,7	94,9	97,8	95,7	96,9	89,2	98,2

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2. Når der ikke er medtaget tal for 2007 og 2011, skyldes det, at der er for få projekter med tilsagn i disse to år.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

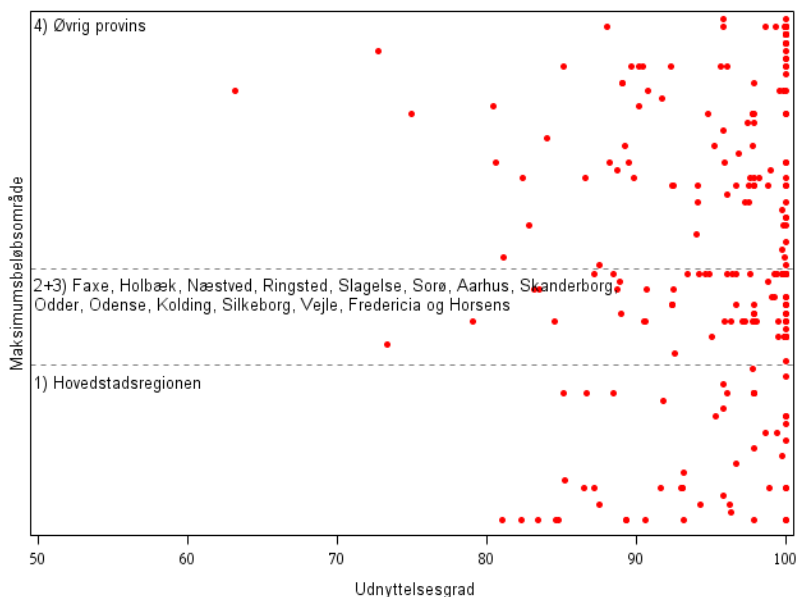
Af tabellen fremgår, at de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter for begge boligtyper generelt ligger mellem 0 og 10 pct. point under maksimumsbeløbet. I Hovedstadsregionen er der fra 2. halvår 2009 efter forhøjelsen af maksimumsbeløbet generelt mere luft op til maksimumsbeløbet end i de andre områder. Før maksimumsbeløbet blev forhøjet i 2009 (2008 for ældreboliger) var det omvendt. For familieboliger er spredningen områderne imellem blevet større fra 2006 til 2010. Højeste udnyttelsesgrad ligger i 2010 knap 4 pct.point over den laveste, mod godt 3 pct.point i 2006. For ældreboliger er spredningen blevet mindre. I 2006 var der godt 6 pct.point forskel på områderne med højeste og laveste udnyttelsesgrad, mod godt 3 pct.point i 2010.

For 2012 og 2013, hvor datagrundlaget er forholdsvis begrænset, er det vanskeligt at se en entydig udvikling siden 2010. Dog kan der for familieboliger i Hovedstadsregionen iagttages en stigning i udnyttelsesgraden på op mod 3 pct.point. For den øvrige provins, hvor maksimumsbeløbet ikke er blevet forhøjet, ligger udnyttelsesgraden for begge boligtyper fra 2010 og frem på et højt niveau.

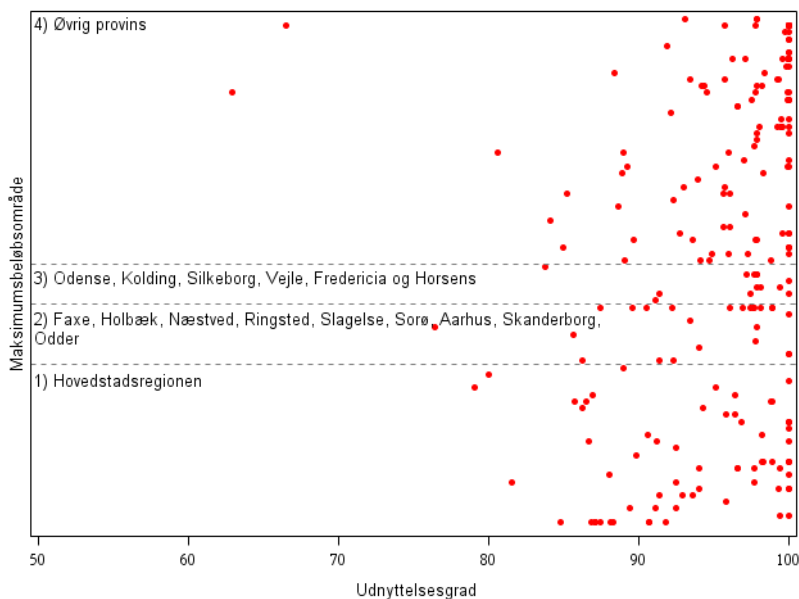
De reelt stigende gennemsnitlige anskaffessummer over perioden, jf. tabel 4.2, afspejler sig i stigende udnyttelsesgrader og er samtidig i et vist omfang muliggjort af forhøjelsen af maksimumsbeløbet.

Figur 1-4 viser udnyttelsesgraderne for de enkelte familie- og ældreboligprojekter med tilsagn i perioden 1. juli 2009 til og med 31. december 2010 samt i 2012 og 2013. De vandrette linjer adskiller de geografiske områder knyttet til maksimumsbeløbene. Figur 5 viser tilsvarende udnyttelsesgraderne for de enkelte ungdomsboligprojekter med tilsagn i 2012 og 2013.

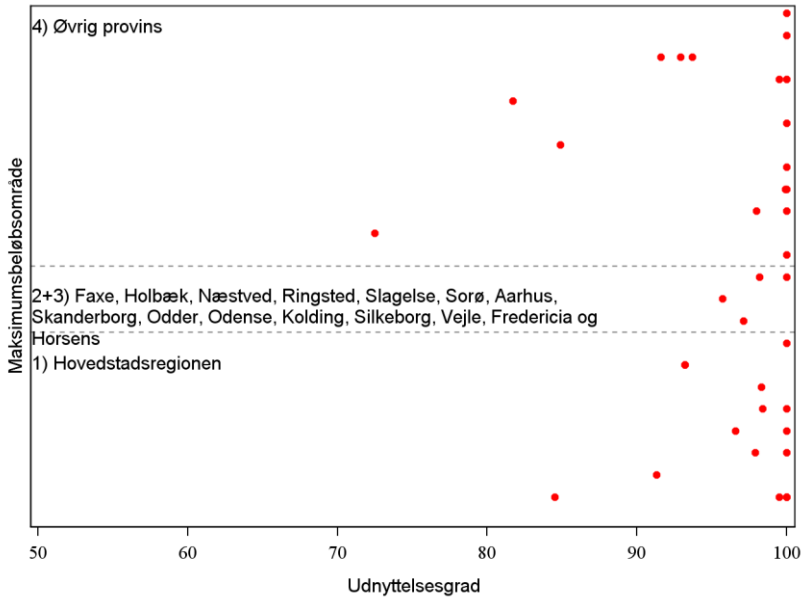
Figur 4.1. Udnyttelsesgrader fordelt på projektniveau for tilsagn i 2. halvår i 2009 og 2010. Familieboliger



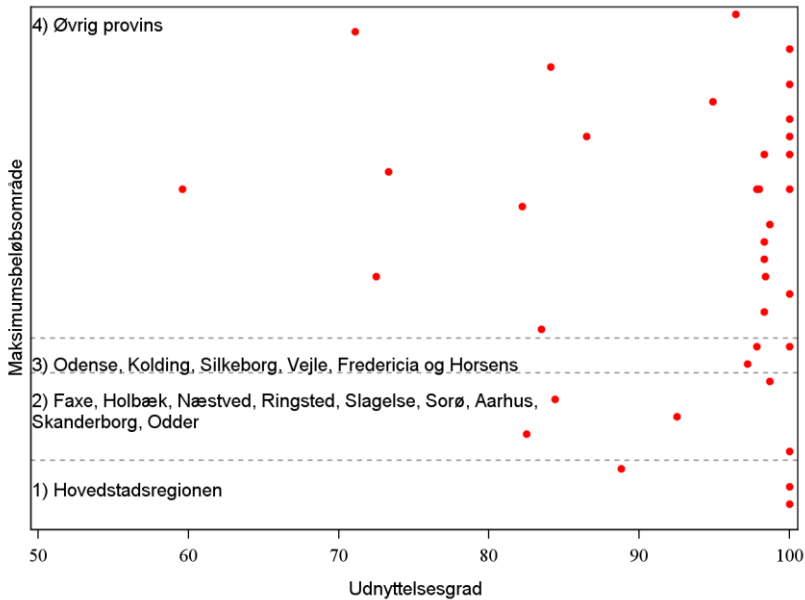
Figur 4.2. Udnyttelsesgrader fordelt på projektniveau for tilsagn i 2. halvår i 2009 og 2010. Ældreboliger



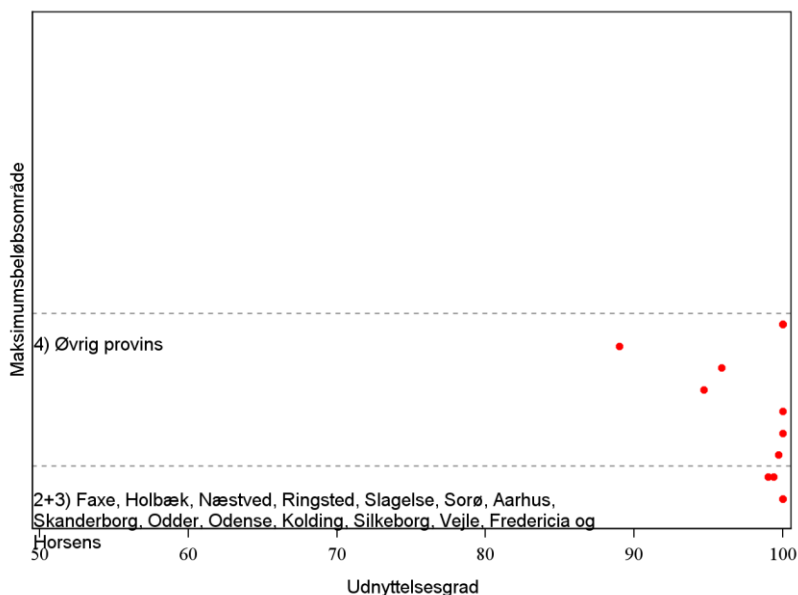
Figur 4.3. Udnyttelsesgrader fordelt på projektniveau for tilsagn 2012 og 2013.
 Familieboliger



Figur 4.4. Udnyttelsesgrader fordelt på projektniveau for tilsagn 2012 og 2013.
 Ældreboliger



Figur 4.5. Udnyttelsesgrader fordelt på projektniveau for tilsagn 2012 og 2013. Ungdomsboliger



Kilde (figur 4.1-4.5): Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Det fremgår af figur 4.1-4.5, at mange projekter i såvel 2009/10 som 2012/13 har anskaffelsessummer på eller tæt på det i området gældende maksimumsbeløb. Denne tendens er især tydelig provinsens to områder for familieboliger, mens der er større spredning blandt Hovedstadsregionens projekter. For ældreboliger er tendensen især tydelig i Øvrig provins. I den forbindelse bemærkes, at maksimumsbeløbet ikke er blevet forhøjet i Øvrig provins for hverken familie- eller ældreboliger.

Nogle projekter har anskaffelsessummer, som ligger væsentligt under maksimumsbeløbet. De lave anskaffelsessummer findes som regel ved projekter, hvor der ikke er udgifter til grundkøb er, eller også hvor de udgør en meget lille del af anskaffelsessummen. Antallet af denne type af projekter er generelt meget begrænset, idet de dog havde en vis udbredelse for ældreboliger i 2009/10.

I relation til spredningen i projekternes anskaffelsessummer er det værd at bemærke at der er stor variation i projekternes størrelse. Mange af projekterne med lave anskaffelsessummer er i flere tilfælde meget små og enkeltstående

projekter/byggerier. Således er en overvejende del af det samlede areal både for familieboliger og for ældreboliger i både 2009/10 og 2012/13 koncentreret forholdsvis tæt på maksimumsbeløbsgrænsen (udnyttelsesgrad på over 95 pct.), jf. tabel 4.5a-4.5d. Dette er dog mindre udtalt i Hovedstadsregionen.

Tabel 4.5a. Projekternes andel af det samlede areal fordelt på intervaller af udnyttelsesgrader for familieboliger 2009 (2. halvår) og 2010

	<80	80-85	85-90	90-95	95-100	100
1) Hovedstadsregionen	0,0	10,2	26,0	14,6	35,5	13,7
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	1,9	1,0	7,6	7,7	46,2	35,7
4) Øvrig provins	2,5	2,2	6,7	10,7	36,9	41,0

Tabel 4.5b. Projekternes andel af det samlede areal fordelt på intervaller af udnyttelsesgrader for ældreboliger 2009 (2. halvår)-2010

	<80	80-85	85-90	90-95	95-100	100
1) Hovedstadsregionen	5,5	4,5	17,2	23,0	19,6	30,3
2) Udvalgte provinskommuner A	3,2	.	15,0	21,8	48,3	11,7
3) Udvalgte provinskommuner B	0,0	11,0	.	20,1	45,0	23,9
4) Øvrig provins	0,4	3,3	7,5	11,1	42,1	35,7

Tabel 4.5c. Projekternes andel af det samlede areal fordelt på intervaller af udnyttelsesgrader for familieboliger 2012 og 2013

	<80	80-85	85-90	90-95	95-100	100
1) Hovedstadsregionen	.	6,1	25,2	38,4	30,3	6,1
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	.	.	.	.	92,7	7,3
4) Øvrig provins	1,6	8,8	.	6,0	22,9	60,8

Tabel 4.5d. Projekternes andel af det samlede areal fordelt på intervaller af udnyttelsesgrader for ældreboliger 2012 og 2013

	<80	80-85	85-90	90-95	95-100	100
1) Hovedstadsregionen	.	.	32,2	.	.	67,8
2) Udvalgte provinskommuner A	.	42,4	.	4,3	16,6	36,7
3) Udvalgte provinskommuner B	.	.	.	.	65,7	34,3
4) Øvrig provins	9,9	3,0	26,6	3,7	27,2	29,7

Kilde (tabel 4.5a-4.5d): Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Af figur 4.5 fremgår, at der ikke er givet særlig mange tilsagn til ungdomsboligprojekter i 2012 og 2013, og at der slet ikke er givet nogen i Hovedstadsregionen. I de fleste tilfælde udnyttes maksimumsbeløbet stort set fuldt ud. Den samlede udnyttelsesgrad i begge områder har da også siden 2010 ligget på 98-99 pct.

4.2.4. Anskaffessummens fordeling på hovedudgiftsposter

Tabel 4.6a og 4.6b viser for familieboliger og ældreboliger de samlede anskaffelsesudgifters fordeling på hovedudgiftsposter. Datagrundlaget er begrænset til projekter med tilsagn siden medio 2009, hvor overgangen fra gammel til ny kontoplan blev gennemført. Overgangen indebærer et databrud. Den ny kontoplan¹ for byggeriets økonomi sigter på en mere enkel og retvisende opdeling af anskaffessummen på tre hovedudgiftsposter: grundudgifter, entrepriseudgifter (i stedet for håndværkerudgifter) og omkostninger. I boks 4.1 er vist, hvilke enkeltposter der indgår under hver af de tre hovedudgiftsposter.

Boks 4.1. Kontoplan for anskaffelsessum i alment nybyggeri

Grundudgifter	Grundkøbesum – ekstraordinære udgifter til fundering og forurening – tilslutningsafgifter.
Entrepriseudgifter	entreprisenum – bygherreleverancer – udtørring – ekstraordinære vinterforanstaltninger – indeksering af entreprisenum udover fastprisperioden – mindre reguleringer og uforudseelige udgifter.
Omkostninger (inkl. gebyrer)	Teknisk rådgivning – byggesagshonorar – bestyrelsesudgifter – udlejningsudgifter – udgifter til byggeadministration – stiftelsesprovision – byggelånsrenter- ejendomsskatter og liggeomkostninger- øvrige finansielle udgifter – bidrag til Byggeskadefonden – vurdering af bebyggelsen – statens promillegebyr – støttesagsgebyr til kommunen – byggetilladelse og andre gebyrer.

Den ny kontoplan har i særdeleshed betydning for grundudgifter og entrepriseudgifter. Hvor ”fundering og pilotering” tidligere udelukkende optrådte under grundudgifter, er udgifter hertil nu fordelt ud på både grundudgifter og entrepriseudgifter. Endvidere vil rådgiverudgifter i totalentrepriseprojekter nu indgå i entrepriseudgifter og ikke i omkostninger. Sammenligning af hovedudgiftsposterne med tidligere år er grundet databruddet udeladt.

Tabel 4.6a. Hovedudgiftsposternes andel af de samlede anskaffelsesudgifter for familieboliger 2009.2-2013

(pct.)	Grundudgifter	Entrepriseudgifter	Omkostninger m.v.
1) Hovedstadsregionen	18,0	68,9	13,2
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	19,1	67,9	13,1
4) Øvrig provins	16,2	68,5	15,3
Hele landet	17,8	68,5	13,8

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Tabel 4.6b. Hovedudgiftsposternes andel af de samlede anskaffelsesudgifter for ældreboliger 2009.2-2013

(pct.)	Grundudgifter	Entrepriseudgifter	Omkostninger m.v.
1) Hovedstadsregionen	14,5	70,9	14,6
2) Udvalgte provinskommuner A	15,3	72,0	12,7
3) Udvalgte provinskommuner B	11,2	72,1	16,7
4) Øvrig provins	14,1	72,0	13,9
Hele landet	14,2	71,5	14,2

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Af tabel 6a og 6b fremgår det, at entrepriseudgifterne udgør langt den største del af anskaffelsessummerne, uanset geografi og boligtype. I alle maksimumsbeløbsområderne ligger entrepriseudgifterne tæt på 70 pct. De er højest for ældreboliger, mens det omvendte gør sig gældende for grundudgifterne, som for familieboliger udgør en større del af den samlede anskaffelsessum end for ældreboligerne. Dette kan antagelig henføres til, at der blandt ældreboligerne er flere ombygningsprojekter med en lavere grundudgiftsandel, samt at der mellem ældreboliger og familieboliger en mindre variation i grundudgifterne end i entrepriseudgifterne som følge af de mere vidtgående indretningskrav til ældreboliger.

4.2.5. Energistandard og udnyttelsesgrader

De skærpede krav til energiforbruget i BR10 har været gældende for nybyggeri af almene boliger for tilsagn fra 1. juli 2009. Tabel 6 viser andelen af tilsagn i 2. halvår 2009 og hele 2010, der forventes at få et så lavt energiforbrug, at det som minimum opfylder kravene til lavenergibygnings klasse 2015 i BR10.

Tabel 4.7. Andel af projekter hhv. boliger, der opfylder krav til lavenergibyggeri i BR10 med tilsagn 2009 (2. halvår)-2013

(pct.)	Familieboliger				Ældreboliger			
	2009.2	2010	2012	2013	2009.2	2010	2012	2013
Projekter	30	53	60	55	29	45	29	80
Boliger	49	66	77	69	25	57	25	83

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB, januar 2014

Det fremgår af tabellen, at for 2010-tilsagn bygges 66 pct. af familieboligerne med en bedre energistandard end de gældende krav. For ældreboliger med tilsagn i 2010 er andelen på 57 pct. For 2013-tilsagn er de tilsvarende andele hhv. 69 og 83 pct. De foreliggende oplysninger tyder på, at en stor og stigende andel af almene nybyggerier opføres som lavenergibyggerier.

Tabel 4.8 viser udnyttelsesgraderne for maksimumsbeløbet i 2. halvår 2009 og hele 2010 yderligere opdelt i forhold til energistandard.

Tabel 4.8. Udnyttelsesgrader for hhv. projekter, der opfylder krav til lavenergi-byggeri i BR10, samt for samtlige projekter med tilsagn 2009 (2. halvår)-2013

(pct.)	Lavenergi	Alle
<i>Familieboliger</i>		
1) Hovedstadsregionen	93,4	93,8
2+3) Udvalgte provinskommuner A+B	96,8	96,9
4) Øvrig provins	98,7	96,7
<i>Ældreboliger</i>		
1) Hovedstadsregionen	94,1	93,8
2) Udvalgte provinskommuner A	97,2	94,2
3) Udvalgte provinskommuner B	98,1	96,4
4) Øvrig provins	97,5	96,1

Anm.: Samme datagrundlag som tabel 4.2. Lavenergi defineres her som en energistandard, der som minimum opfylder kravene til lavenergibygningsklasse 2015.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, BOSSINF-STB

Tabellen afspejler, at det generelt set er dyrere at bygge lavenergi-boliger. For ældreboliger uanset beliggenhed, gælder det således, at anskaffelsessummerne er højere for byggeri med bedre energistandard end de gældende BR10-krav end ellers, mens det for familieboliger gælder i Øvrig provins.

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at næsten alle lavenergiprojekter har en anskaffelsessum, der ligger indenfor maksimumsbeløbet, hvoraf en lille del udgøres af det såkaldte energitillæg, jf. afsnit 4.2.1. Muligheden for at overskride maksimumsbeløbet ved totaløkonomisk rentable merinvesteringer i lavenergiboliger er således kun blevet benyttet i ganske få tilfælde.

4.2.6. Sammenfatning

Generelt set kan der observeres stigende gennemsnitlige anskaffelsessummer i forhold til det gældende maksimumsbeløb. Især i provinsen udgør anskaffelsesudgifterne en større andel af maksimumsbeløbet. Samtidig ses, at den reale stigning i anskaffelsesudgifterne generelt er forholdsvis begrænset fra 2010 og ligger betydeligt lavere end i perioden forud.

På projektniveau ses der en spredning af anskaffelsessummerne i alle maksimumsbeløbsområder. I provinsområderne er der dog forholdsvis mange projekter, mest udpræget for familieboliger, der ligger tæt på eller på maksimumsbeløbsgrænsen.

Mere end halvdelen af familie- og ældreboliger med tilsagn i 2010 og frem er projekteret med en bedre energistandard end de gældende BR10-krav. Samtidig ses, at lavenergibyggeriet i lidt højere grad udnytter maksimumsbeløbet end ikke lavenergibyggeriet.

En del af den stigning i de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter, der kan iagttages mellem 2010 og de forudgående år beror således antagelig på, at boligorganisationerne fra 2010 og frem har opført almene boliger, der opfylder BRs 2015-krav til energiforbrug, idet generelt set er lidt dyrere at bygge lavenergiboliger, jf. tabel 4.8.

4.3. Udviklingen i de generelle byggeomkostninger og andre faktorer af betydning for anskaffelsesudgifterne i det almene nybyggeri siden maksimumsbeløbets indførelse (2003)

4.3.1. Indledning

I dette hovedafsnit belyses udviklingen i de generelle byggeomkostninger og i andre faktorer, der kan have påvirket den udvikling i anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri, som er belyst i hovedafsnit 4.2. Det drejer sig om udviklingen i byggeomkostningerne, herunder de reale byggeomkostninger, materialeomkostninger, energipriser og lønudvikling, samt udviklingen i prisen på byggegrunde og byggelånsrente.

4.3.2. Udviklingen i byggeomkostningerne

Der eksisterer ikke et indeks, der belyser udviklingen i priserne på entreprenørernes ydelser, dvs. på udført byggeri. Derfor søges udviklingen i de byggeomkostninger, som de almene bygherrer står overfor, belyst indirekte via forholdet mellem udviklingen i byggeomkostningsindekset og nettoprisindekset (afsnit 4.3.2.1), via udviklingen i energipriserne (afsnit 4.3.2.2) samt via lønudviklingen i bygge- og anlægssektoren (afsnit 4.3.2.3).

Lønudviklingen belyses særskilt, fordi byggesektorens produktion er forholdsvis løntung. Når udviklingen i energipriserne ligeledes belyses særskilt, er baggrunden især, at dele af byggematerialeproduktionen er meget energiintensiv.

4.3.2.1. Udviklingen i byggeomkostningsindekset og nettoprisindekset

I figur 4.6 er vist den indekserede udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger samt enfamiliehuse i perioden fra 4. kvartal 2003 til 3. kvartal 2013 (hvor 4. kvartal 2003 har indeksværdien 100). Tilsvarende er vist den indekserede udvikling i nettoprisindekset. Endvidere vises den reale procentvise ændring i indekset for etageboliger i forhold til året før i perioden fra 2004 til 2013¹ (indekset for etageboliger er deflateret med nettoprisindekset).

¹ Byggeomkostningsindeksene for 2013 er endnu uden 3. kvartal, hvorfor 1. til 2. kvartal danner grundlag for et foreløbigt gennemsnit for 2013.

Entrepriseudgifterne i det almene byggeri omfatter entreprenørernes omkostninger til løn og materialer samt deres avancer. Entrepriseudgifterne er således et udtryk for den pris, bygherren betaler for selve byggearbejdet. Entrepriseudgifterne i det almene byggeri udgør omkring 68 pct. af et alment byggeprojekts anskaffelsessum for familieboliger, jf. tabel 4.6a , og omkring 70 pct. for ældreboliger, jf. tabel 4.6b.

Der findes ikke noget indeks, der fuldstændigt kan belyse udviklingen i entrepriseudgifterne, som ovenfor defineret. Det mest anvendelige indeks er Danmarks Statistiks byggeomkostningsindeks. Udviklingen heri afspejler entreprenørens omkostninger til løn og materialer, men entreprenørens avancer indgår ikke.

Endvidere indgår ”øvrige projektudgifter”, som for eksempel arkitekt- og ingeniørhonorarer og udgifter til byggelånsrenter, ikke i indekset. Som det fremgår af tabel 5a og 5b udgør ”øvrige omkostninger mv.” omkring 14 pct. af den samlede anskaffelsessum i det almene byggeri for både familie- og ældreboliger. Heraf udgør arkitekt- og ingeniørhonorarer en stor andel.

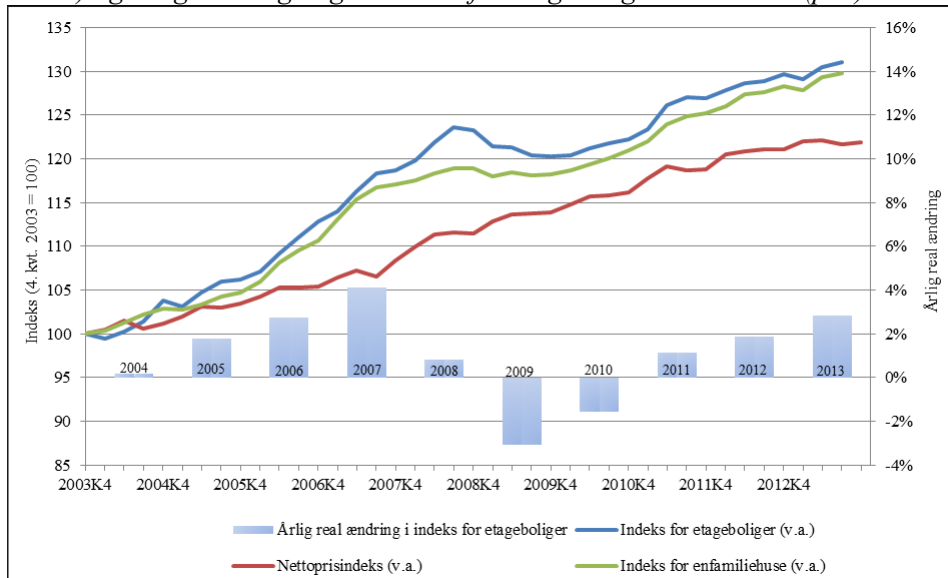
Endelig opfanger byggeomkostningsindekset ikke effekten af eventuelle ændringer i byggesektorens produktivitet, idet det er et input-indeks og tillige et fastvægtindeks. Byggeomkostningsindekset afspejler dermed på bare lidt længere sigt ikke præcist udviklingen i prisen på byggeri, herunder det almene byggeri.

Det vil således kun være i det ”specialtilfælde”, hvor udviklingen i avancer og produktivitet ”ophæver” hinanden, at udviklingen i byggeomkostningsindekset vil afspejle udviklingen i priserne på ”udført byggeri” nogenlunde præcist².

Almene boliger opføres i høj grad som etageboligbyggeri og rækkehusbyggeri i én og to etager. Især er andelen af etageboligbyggeri høj i Hovedstadsregionen og de store provinsbyer.

² Problemerne med at måle produktivitetsudviklingen i byggesektoren har bevirket, at Produktivitetskommissionen har undladt at forsøge at belyse den nærmere.

Figur 4.6. Indekseret udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger samt enfamiliehuse og nettoprisindekset, 4. kvrt. 2003 – 3. kvrt. 2013 (4. kvrt. 2003 = 100) og årlig real stigning i indekset for etageboliger 2004-2013 (pct.)



Note: Da nettoprisindekset opgøres hver måned (og ikke pr. kvartal) er den midterste måned i hvert kvartal valgt som et repræsentativt kvartalstal. For den procentvise årlige reale ændring i byggeomkostningsindekset for etageboliger er Danmarks Statistiks års-tal anvendt.

Kilde: Danmarks Statistik

Det ses af figur 4.6., at byggeomkostningerne for etageboliger er steget omkring 31 pct. i perioden og den almindelige inflation (nettoprisindekset) omkring 22 pct., svarende til en real stigning i byggeomkostningerne på knap 10 pct. I årene 2004-2008 har væksten i indekset for etageboliger oversteget væksten i nettoprisindekset, Byggeomkostningsindekset for etageboliger toppede i 3. kvrt. 2008. Herefter og gennem 2009 er der tale om såvel et nominelt som reelt fald i indekset for etageboliger. I 2010 er etageboligindekset igen steget, men langsommere end væksten i nettoprisindekset. Byggeomkostningerne var således nominelt stigende, men reelt faldende. I 2011-2013 var byggeomkostningerne for etageboliger kraftigere voksende end nettoprisindekset og byggeomkostningerne var således reelt stigende.

Samlet er der siden 2008 sket en indsnævring i forskellen mellem udviklingen i nettoprisindekset og etageboligindekset, således at byggeomkostningernes reale

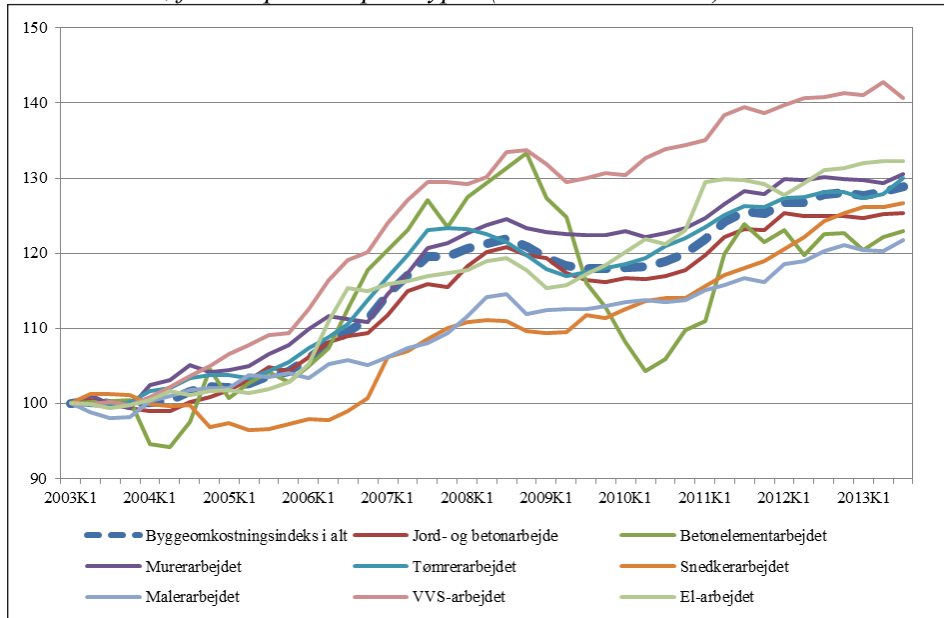
stigning målt over hele perioden 2003-2013 nu er på godt 30 pct., svarende til ca. 2,6 pct. om året i gennemsnit.

Byggeomkostningsindekset for enfamiliehuse er steget med knap 30 pct. i perioden, hvilket er mindre end indekset for etageboliger. Særligt siden medio 2007 har væksten været afdæmpet. I året 2008 er indekset for enfamiliehuse således faldet reelt, mens det i 2009 er faldet både nominelt og reelt, jf. figur 5b. I 2010 var indekset nominelt stigende, men reelt faldende, mens det i 2011 var både nominelt og reelt stigende. Enfamiliehusindekset er - siden det toppede i 3. kvrt. 2008 - faldet mindre end indekset for etageboliger.

Forskellen mellem indekset for etageboliger og enfamiliehuse skyldes antagelig hovedsagelig, at indekset for etageboliger i højere grad påvirkes af priserne på jern og stål samt nogle betonvarer, og i mindre grad påvirkes af priserne på tømmer og brædder. Udviklingen i omkostninger for hhv. betonelementarbejde og tømmerarbejde kan benyttes som "proxy" herfor, jf. figur 2.

I figur 4.7 er således vist udviklingen i materialeomkostningerne for boliger i alt, fordelt på forskellige entreprisetyper. Priser for materialer og materiel indhentes primært fra Statistikbankens prisindeks for indenlandsk vareforsyning, og er indsamlet blandt producenter og importører.

Figur 4.7. Indekseret udvikling i materialeomkostninger for boliger 1. kvrt. 2003 – 3. kvrt. 2013, fordelt på entreprisetypen (1. kvrt. 2003 = 100)



Kilde: Statistikbanken tabel: byg4

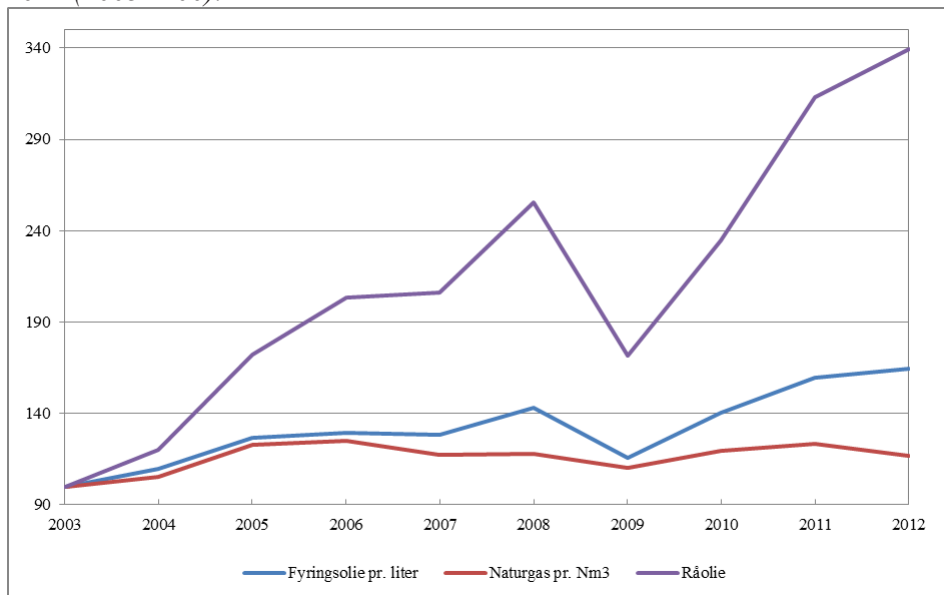
Det ses af ovenstående, at de fleste typer af entrepriser har en nogenlunde ensartet udvikling i materialeomkostningerne, dog er stigningstakterne forskellige, hvor det er VVS-arbejdet, som er steget mest og malerarbejdet mindst.

Betonelementarbejdet skiller sig dog noget ud. Det følger den samme generelle trend som de øvrige typer af arbejde – i den ”høje ende” sammen med VVS – indtil 4. kvartal 2008, hvor det topes med et indeks på 133,7. Herefter er det kraftigt faldende indtil 2. kvartal 2010, hvor indekset er helt nede på 104,3. Herefter stiger indekset for betonelementarbejdet kraftigt frem til 3. kvartal 2011, hvorefter det stabiliserer sig på et niveau på ca. 120, lige over malerarbejdet. Betonelementarbejdet er meget energikrævende, og særligt de faldende fyringsoliepriser mellem 2008 og 2009 samt den efterfølgende stigning, kan tænkes at have haft indflydelse på prisen på specielt denne entreprisetypen.

4.3.2.3. Udviklingen i energipriserne

For at belyse, hvorledes udviklingen i energipriserne har været, er i figur 4.8 vist en indekseret udvikling i priser på hhv. råolie, fyringsolie og naturgas siden 2003.

Figur 4.8. Indekseret udvikling i energipriser, fordelt på brændselstype 2003-2012 (2003=100).



Kilde: Energistyrelsen

Det ses, at prisen på især råolie, men også fyringsolie har været kraftigt stigende i perioden indtil 2008, hvor den steg med hhv. ca. 160 pct. og ca. 43 pct. på 5 år. Året efter faldt prisen på rå- og fyringsolie, således at stigningen i forhold til 2003. Fra 2009 steg prisen på rå- og fyringsolie til et niveau i 2012 som ligger hhv. ca. 240 pct. og knap 65 pct. højere end i 2003.

Udviklingen i prisen på naturgas havde ligesom prisen på fyringsolie en kraftig stigning i de første år efter 2003, og steg således i perioden indtil 2006 med 25 pct. Herefter var naturgasprisen svagt faldende indtil 2009, hvor prisen svarede til en stigning på 10 pct. i forhold til år 2003. Fra 2009-2012 har prisen samlet været svagt stigende og ligger i 2012 godt 16 pct. over 2003.

Prisen på såvel rå- som fyringsolie ligger nu over betydeligt over det høje niveau, der blev nået i 2008. Dette har antageligt afspejlet sig i en øget stigning i byggeomkostningsindekset. Af figur 4.6. fremgår, at de to byggeomkostningsindeks siden primo 2010 igen har været stigende. Ligeledes kan det tænkes, at de store prisfald på rå- og fyringsolie fra 2008 til 2009 har haft indflydelse på, hvordan

byggeomkostningsindeksene har udviklet sig over denne periode, specielt for den energikrævende betonelementproduktion, jf. figur 2. Det ses i figur 4.6, at byggeomkostningsindekset for etageboliger, som er mere energikrævende end enfamiliehuse, var faldende i 2009 netop som rå- og fyringsolieprisen var kraftigt faldende.

4.3.2.4. Lønudviklingen i bygge- og anlægssektoren

I figur 4.9 er vist den årlige lønstigningstakt indenfor bygge- og anlægsvirksomhed samt for hele DA-området i perioden fra 4. kv. 2003 til 2. kv. 2013. Udviklingen er baseret på den faktiske timefortjeneste inkl. genebetaling.

Figur 4.9. Årlig lønstigningstakt (ændring i timefortjenesten inkl. genebetaling) for bygge- og anlægsvirksomhed samt hele DA-området 4. kv. 2003 – 2. kv. 2013).



Kilde: DA's konjunkturstatistik

Det ses af figuren, at lønudviklingen indenfor bygge- og anlægsvirksomhed har været kraftigt stigende frem til primo 2008, fra en årlig stigningstakt på 1,2 pct. i 4. kv. 2003 til 5,5 pct. i 1. kv. 2008. Herefter har lønstigningstakten været aftagende, især i 2009, hvor stigningstakten faldt fra 3,9 pct. i 1. kv. til 0,5 pct. i 4. kv. Siden har stigningstakten stabiliseret sig på et lavt niveau på omkring 1 pct. p.a. I 2013 er lønstigningstakten igen tiltaget og udgjorde 1,9 pct. på årsbasis i 2. kv. 2013.

En sammenligning med lønudviklingen for hele DA-området viser, at stigningstakten indenfor bygge- og anlægsvirksomhed fra 4. kv. 2004 til 2. kv. 2008 har ligget over udviklingen for hele området – for i den efterfølgende periode frem til 2. kv. 2013 at ligge under. I 2. kv. 2013 er stigningstakten i byggeriet dog igen svagt højere i byggeriet i forhold til hele DA-området.

4.3.3. Udviklingen i prisen på byggegrunde belyst gennem ejerboligpriserne

I det almene byggeri udgør de samlede udgifter til grund (grundkøbesum og byggemodningsomkostninger mv.) typisk 15-20 pct. af den samlede anskaffelsessum, jf. tabel 4.6a og 4.6b. Ændringer i grundpriserne slår således i gennemsnit igennem i det almene byggeris anskaffelsessum med op mod 1/5.

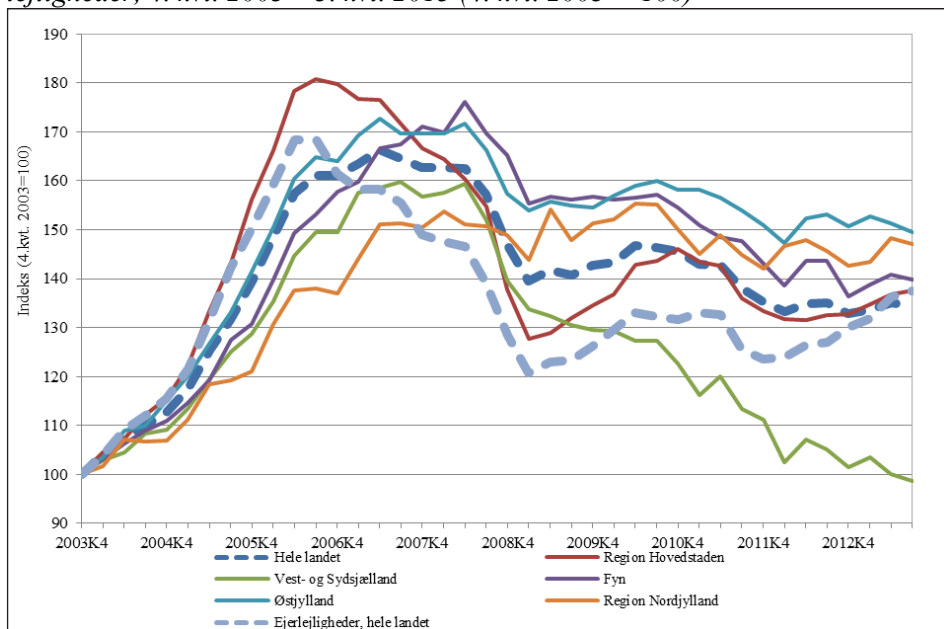
Grundpriserne er vanskelige at belyse statistisk, fordi der er meget få grundsalg i nogle perioder, og særligt i nogle områder. Samtidig er de grunde, som sælges, af meget forskellig kvalitet, eksempelvis med hensyn til beliggenhed og planforhold, ligesom de kan være såvel byggemodnet som ikke. Endvidere er det ikke muligt at udskille de større grunde, hvor der kan opføres boligbyggeri. Danmarks Statistik ophørte i 2010 med at udarbejde statistik over salg af byggegrunde.

Som alternativ til grundsalgsstatistikken anvendes derfor udviklingen i ejerboligpriserne til en indirekte belysning af grundprisudviklingen. Rationalet bag dette er, at i takt med, at salgspriserne på eksisterende boliger i et område falder, bliver det – alt andet lige – mindre rentabelt at bygge nye boliger, da udviklingen i prisen på nybyggeri primært er bestemt af produktionsomkostningerne i byggesektoren. Da udbuddet af byggegrunde er forholdsvis uelastisk, kan grundprisen dog også forventes at falde. Omvendt vil det ved stigende priser på eksisterende ejerboliger blive mere rentabelt at bygge nyt, hvorfor prisen på byggegrunde kan forventes også at vokse.

I figur 4.10 er vist den indekserede udvikling i kvadratmeterpriserne for salg af parcel- og rækkehuse på landsplan og i udvalgte geografiske områder fra 4. kv. 2003 til 3. kv. 2013. Ligeledes er vist den tilsvarende udvikling for ejerlejligheder på landsplan. Der er taget udgangspunkt i salgspriserne for parcel- og rækkehuse, da de ligger spredt over hele landet, og der sker flest salg af parcel- og rækkehuse. Ejerlejligheder ligger primært i hovedstadsområdet og de større

byområder, hvor også langt de fleste salg sker. Prisudviklingen for ejerlejligheder er således i høj grad drevet af udviklingen i disse områder, særligt i hovedstadsområdet.

Figur 4.10. Indekseret udvikling i m²-prisen på parcel- og rækkehuse samt ejerlejligheder, 4. kv. 2003 – 3. kv. 2013 (4. kv. 2003 = 100)



Kilde: Realkreditrådet

På landsplan steg priserne på parcel- og rækkehuse markant frem til 3. kv. 2006, for at toppe i 2. kv. 2007 på et prisniveau, der lå godt 60 pct. over niveauet ved maksimumsbeløbets indførelse. Siden da er priserne faldet kraftigt til et niveau i 3. kv. 2013, som ligger godt 34 pct. over niveauet i 4. kv. 2003. Prisfaldet kan først og fremmest henføres til 2008. I 2. kv. 2009 er skete der en opbremsning i prisfaldene, og fra 3. kv. 2009 til 2. kv. 2010 steg priserne med godt 4 pct.. Siden 3. kv. 2010 har priserne generelt været faldende, dog med en tendens til stabilisering i 2012.

Des ses endvidere af figur 4.10, at prisudviklingen på parcel- og rækkehuse varierer mellem dele af landet, men at tendensen i overvejende grad er den samme, med kraftigt stigende priser i begyndelsen af perioden, som efterfølgende er afløst af fald. I flere områder af landet, ses der en tendens til stabilisering af prisudviklingen fra slutningen af 2009.

Særligt i Region Hovedstaden har prisstigningerne været markante i begyndelsen af perioden. Her er prisfaldet endvidere sat ind først, og her ses også det største prisfald, men samtidig ses, at priserne er stabiliseret på et niveau væsentligt over udgangspunktet. I nogle områder af landet, som Nordjylland, Østjylland og Fyn har prisfaldene været forholdsvis begrænsede. Omvendt har der på Vest- og Sydsjælland været tale om kraftigt faldende priser gennem hele perioden siden 2007.

I forhold til parcel- og rækkehuse er priserne på ejerlejligheder på landsplan steget mere i begyndelsen af perioden frem til 3. kvrt. 2006, hvor prisindekset lå godt 68 pct. over niveauet i 4. kvrt. 2003. Herefter faldt det også. Fra 2. kvrt. 2009 er faldene afløst af en tendens til prisstigninger, som især har gjort sig gældende siden slutningen af 2011. I 3. kvrt. 2012 lå priserne knap 40 pct. over niveauet i 4. kvrt. 2003.

I det omfang udviklingen i salgspriserne slår igennem i prisen på byggegrunde, er de således steget markant mere end såvel den almindelige inflation (nettoprisindekset) som byggeomkostningerne i øvrigt (byggeomkostningsindekset) i den belyste periode. Stigningerne har været særligt markante fra starten af 2005 frem til slutningen af 2006, mens udviklingen i salgspriserne indikerer, at grundpriserne siden 2007 generelt har været først faldende og derefter stagnerende i det meste af landet. På baggrund af udviklingen i ejerlejlighedspriserne siden slutningen af 2011 kan det ikke afvises, at grundpriserne så småt er på vej op ad på centralt beliggende byggegrunde i de største byer, herunder nok især i København.

Et forhold, der ikke opfanges af ejerboligprisstatistikken, og som potentielt kunne være omkostningsdrivende for nybyggeri, er, at der med virkning fra 2011 er indført moms på byggegrunde. Det må imidlertid som udgangspunkt antages, at dette ikke påvirker prisen på byggegrunde, men ”bæres” af grund-sælger.

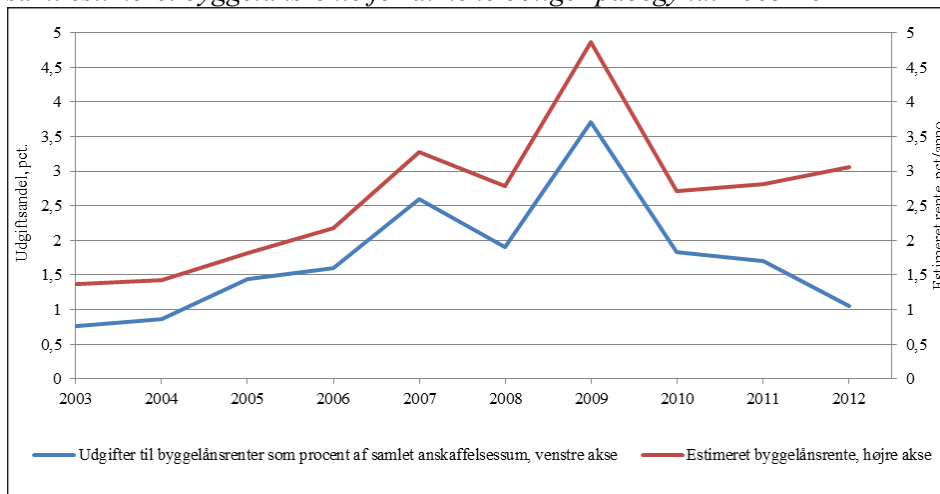
4.3.4. Renteudviklingen

Renteudviklingen kan påvirke anskaffelsesudgifterne for almene boliger som følge af, at anskaffelsesudgifterne i byggeperioden overvejende finansieres via

byggelån optaget i et pengeinstitut, og at renteudgiften på byggelånet indgår i anskaffelsesudgifterne.

I figur 4.11 er vist udgiften til byggelånsrenter som andel af den samlede anskaffelsesudgifter samt en estimeret byggelånsrente siden 2003 for alment nybyggeri, jf. kap. 3³.

Figur 4.11. Udgifter til byggelånsrenter som andel af samlet anskaffessum samt estimeret byggelånsrente for almene boliger påbegyndt 2003-2012



Kilde: BOSSINF-STB og egne beregninger.

Det ses, at udgiften til byggelånsrenter udgør en forholdsvis begrænset andel af de samlede anskaffelsesudgifter. Samtidig har byggelånsrenterne alt andet lige generelt virket i retning af stigende anskaffelsesudgifter, især siden 2006. Den estimerede byggelånsrentesats i alment nybyggeri understøtter dette. Ifølge figuren topper byggelånsrenteudgiftsandelen for boliger, der er påbegyndt i 2009.

³ For en beskrivelse af, hvordan den angivne byggelånsrentesats for alment nybyggeri er estimeret henvises til kap. 3. Det bemærkes, at den stigning i den estimerede byggelånsrente, der ses i figur 4.10, ikke nødvendigvis er udtryk for, at konkurrencen om finansieringen af alment nybyggeri er blevet svækket, jf. nærmere herom i kap. 3.

4.3.5. Sammenfatning

Aktivitetsevirkningen af de mange tilsagn, der blev givet i 2. halvår 2009 og i 2010, udspiller sig altovervejende i 2010, 2011 og 2012.

Det indebærer, at anskaffelsesudgifterne for dette byggeri – og dermed udnyttelsen af maksimumsbeløbet – kan være påvirket i opadgående retning af den fornyede reale stigning i byggeomkostningerne i 2011 samt af stigende energipriser og byggelånsrenter. For især etagebyggeriet kan de kraftigt stigende priser på betonelementarbejdet fra medio 2010 til medio 2011 i byggebranchen og grundpriserne antagelig påvirket anskaffelsesudgifterne i nedadgående retning.

I 2011 blev der stort set ikke givet tilsagn til nye almene boliger, og i 2012 var det først i slutningen af året – efter at grundkapitalen var blevet nedsat til 10 pct. – at der igen er kommet gang i tilsagnsgivningen. Anskaffelsesudgifterne for dette byggeri – og dermed udnyttelsen af maksimumsbeløbet – kan være påvirket i opadgående retning af den fortsatte reale stigning i byggeomkostningerne samt af fortsat stigende energipriser. Hertil kommer, at lønstigningerne i byggebranchen på det allerseneste igen er voksende. Endelig kan det ikke afvises, at stigende grundpriser specielt i København påvirker anskaffelsesudgifterne her i opadgående retning.

Den skærpelse af energikravene i BR, der gennemføres med virkning fra 2015, vil alt andet lige medføre højere anskaffelsesudgifter. Som det imidlertid fremgår af afsnit 4.2.5, opfylder størstedelen af nye almene boliger allerede disse krav. Isoleret set medfører skærpelsen af BR-kravene ikke noget generelt behov for et højere maksimumsbeløb via en forhøjelse af energitillægget.

4.4. Effektivt nybyggeri

4.4.1. Indledning

Nye almene boligers pris og kvalitet har via gennemslaget i nettokapitaludgifterne direkte indflydelse på huslejen, men også mere indirekte via kvalitets betydning for de efterfølgende drift-, vedligeholdelses- og forsyningsudgifter, dvs. byggeriets totaløkonomi.

I dette kapitel fokuseres der overordnet set på betydningen af prisen og kvaliteten af den almene bygningsmasse. Der fokuseres således på de almene boligorganisationers rolle som bygherrer for nybyggeri, men også for større renoveringer, samt på de ydelser, de i den forbindelse efterspørger fra især byggebranchen i bred forstand (såvel entreprenører og rådgivere som byggematerialeproducenter), men også fra forsyningssektoren (vand, varme, el, spildevand og affald). Vedrørende ydelser fra den finansielle sektor i forbindelse med nybyggeri (og renovering) henvises til kapitel 3 om finansiering.

Der er tale om et komplekst samspil mellem en række aktører, der har indflydelse på såvel pris (husleje og forsyningsudgifter) som kvalitet på det udbud af bolig tjenester, som de almene boligorganisationer løbende ”sælger” til deres beboere. Det drejer sig om:

- Boligorganisationen som bygherre,
- Entreprenører og rådgivere, men også byggematerialeindustri og forsynings selskaber som leverandører af varer og ydelser, og
- Kommuner og stat som reguleringsinstans.

Anskaffelsesudgifterne for alment nybyggeri har i de sidste mange år været reelt stigende, således også i de senere år, jf. hovedafsnit 4.2. Denne udvikling vurderes ikke fuldt ud at kunne forklares med udviklingen i de generelle byggeomkostninger, således som det har været muligt at afdække dem i hovedafsnit 4.3. I den forbindelse er det desværre ikke muligt at isolere udviklingen i byggeriets standard og kvalitet og dermed måle prisen pr. ”kvalitetsenhed”.

Regelsættet for alment byggeri giver gode muligheder for at påvirke nybyggeriet, bl.a. ved at stille krav til de almene bygherrer om at sikre et optimalt forhold mellem pris og kvalitet i nybyggeriet set forhold til den almene boligsektors målgruppe.

Siden styringsreformen fra 2009 har almenboligloven indeholdt en målsætning for almen boligvirksomhed, der er særlig relevant her, nemlig at boligorganisationen (bygherre) i forbindelse med opførelse og renovering af almene boliger skal tilstræbe at få mest mulig værdi for de investerede midler. Byggeriet skal således have en god arkitektonisk, teknisk, sundhedsmæssig, miljømæssig og energimæssig kvalitet, samtidig med at omkostninger og husleje skal holdes på et niveau, hvor boligerne kan udlejes efter deres formål.

Også længe før denne målsætning blev lovfæstet, er reguleringsmulighederne overfor det almene byggeri i varierende grad blevet benyttet. Allerede i 1986 blev Byggeskedefonden således oprettet. Siden den daværende regerings byggepolitiske handlingsplan fra 2003 er udnyttelsen af disse reguleringsmuligheder blevet intensiveret.

Samtidig er der som led i regeringens byggepolitik blevet lagt vægt på at koordinere de forskellige initiativer med tilsvarende initiativer over for det statslige og kommunale byggeri. Senest er dette kommet til udtryk i parallelle bekendtgørelser om krav til anvendelse af IKT (informations- og kommunikationsteknologi) i hhv. det offentlige og det almene byggeri. Der er derfor et tæt samarbejde med hhv. Energistyrelsen og Bygningsstyrelsen under KEBMIN, hvor Energistyrelsen har ansvaret for byggepolitik, bygningsreglement og energibesparelser i bygninger, mens Bygningsstyrelsen har ansvaret for det offentlige byggeri.

På denne måde kan initiativer rettet mod det almene byggeri bidrage til udviklingen af dansk byggeri mere generelt. Baggrunden herfor er bl.a., at den almene boligsektor med mere end en halv million boliger og dens særlige opbygning, organisation og drift er et glimrende laboratorium for udviklingen, implementeringen og afprøvningen af nye tiltag, der sigter på at effektivisere og billiggøre byggeprocessen og højne byggeriets kvalitet.

Det må generelt forventes, at initiativer af byggepolitisk karakter har en forholdsvis lang gennemslagstid. Dette skyldes dels den lange produktionstid for en ny bygning - fra planlægning over projektering og udførelse til ibrugtagelse - dels at initiativernes effekt afhænger af adfærdsændringer hos byggeriets parter. Derfor er det vurderingen, at de senere års initiativer endnu ikke har haft fuld effekt på udviklingen i anskaffelsesudgifterne. Som markante eksempler herpå kan nævnes indførelsen af IKT-krav, logistikplanlægning på byggepladsen og resultater fra nogle af forsøgsprojekterne, fx AlmenBolig+ og bygherrekrav til energirenovering af facader i almene etageboliger fra 1960- og 70erne.

I dette kapitel gennemgås i afsnit 2 rammerne for MBBLs indsats på dette område, herunder ikke mindst almenboliglovens forsøgsbestemmelse og den tilknyttede tilskudspulje. Herefter gennemgås i afsnit 4.4.3-4.4.10 en række indsatsområder, hvor nogle primært retter sig mod byggeprocessen, mens andre især retter sig mod byggeriets udformning:

3. Kvalitetssikring – Byggeskadefonden og projektgranskning
4. Valg af entreprenører og rådgivere – byggeriets nøgletal og nye udbudsformer
5. Industrialiseret byggeri og logistik på byggepladsen
6. Digitalisering – BOSSINF og IKT-krav
7. Klimasikring
8. Energieffektivisering
9. Totaløkonomi og bæredygtigt byggeri
10. Effektivisering af bygherrerollen – en slags opsamling

I de enkelte afsnit beskrives først gennemførte initiativer og dernæst planlagte eller overvejede initiativer. I hvert afsnit omtales relevante afsluttede og igangværende forsøgsprojekter i bokse.

De beskrevne initiativer understøtter alle en mere effektiv og rationel tilrettelæggelse, opførelse og reovering af det almene byggeri. Nogle initiativer vil selv på kort sigt og med relativ mindre investeringer kunne føre til mærkbare resultater i form af bedre kvalitet og billiggørelse, andre initiativer indebærer en væsentlig længere tidshorizont og større investeringer som f.eks. energirenoveringer og kvalitetssikring. Effekten af nogle initiativer har tillige en tæt sammenhæng med rådgivernes, entreprenørernes, bygherrerne og beboernes holdninger og adfærd. Erfaringsmæssigt tager ændring heraf som nævnt tid.

4.4.2. De overordnede rammer

4.4.2.1. Lovgivning

Regelsættet for alment byggeri giver som nævnt gode muligheder for at påvirke nybyggeriet, bl.a. ved at stille krav til de almene bygherrer. Udgangspunktet findes især i almenboliglovens kapitel 8, der bl.a. vedrører nye boligernes udformning og indretning. Især § 108 er central i denne sammenhæng, jf. boks 4.2. Dette er nærmere udmøntet i den såkaldte støttebekendtgørelse, men også i bekendtgørelser om kvalitetssikring, nøgletal og IKT-anvendelse. Via støttebekendtgørelsen gøres regelsæt på andre ministeriers områder i øvrigt gældende for alment byggeri, fx udbudsregler og regler om vinterbyggeri.

Bygningsreglementet (BR10) gælder for det almene byggeri som for alt andet byggeri. BR10, der har hjemmel i byggeloven, indeholder en lang række krav til byggeriets standard og kvalitet. I de senere år er der ikke mindst sket en skærpelse af kravene til bygningers energiforbrug.

Boks 4.2. Udvalgte bestemmelser i almenboligloven

§ 108. Boligerne skal være udstyret og indrettet således, at de opfylder de boligsøgendes rimelige krav til boliger af den pågældende art. Boligerne må ikke have luksusræg. Bygherren skal stille fornødne krav til byggeriets andre parter om den arkitektoniske bearbejdning af byggeriet, om kvalitetssikring i forbindelse med gennemførelsen og driften af byggeriet, om anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi samt om totaløkonomiske vurderinger.

§ 144. Med henblik på at fremme mulighederne for at iværksætte forsøg med nye byggemetoder, boligformer eller forhold vedrørende driften af alment byggeri, herunder udlejning og anvisning af almene boliger, kan ministeren for by, bolig og landdistrikter i særlige tilfælde tillade, at de for alment byggeri fastsatte bestemmelser fraviges.

Stk. 2. Med henblik på at fremme indsatsen i områder med udsatte boligafdelinger, jf. § 91 a, stk. 1, der er omfattet af en helhedsplan, kan ministeren for by, bolig og landdistrikter tillade, at de for alment byggeri fastsatte bestemmelser i en afgrænset periode fraviges.

Stk. 3. Ministeren for by, bolig og landdistrikter kan inden for den bevillingsramme, der fastsættes på de årlige finanslove, meddele tilsagn om tilskud til igangsættelse, formidling og evaluering af forsøg i det almene byggeri. Tilskuddet kan helt eller delvis dække udgifter til indsamling af data, udviklings- og innovationsprojekter, oplysning og vejledning samt registrering, forskning og evaluering m.v. vedrørende det tilladte forsøg og dettes samspil med det øvrige boligmarked.

4.4.2.2. Finansieringsreformen for alment nybyggeri i 2009

Hovedelementerne i den finansieringsreform for alment nybyggeri, der blev gennemført pr. 1. juli 2009, var en nedsættelse af startlejen, jf. startlejenedsættelseskapitel, og en forhøjelse af maksimumsbeløbet, jf. hovedafsnit 4.2. Herudover omfattede reformen imidlertid en række initiativer af mere byggepolitisk karakter:

- Mulighed for at gå ud over maksimumsbeløbet ved totaløkonomiske merinvesteringer, der medfører, at byggeriet som minimum opfylder 2015-energikrav.
- Krav om anvendelse af en bestemt model til brug for de obligatoriske totaløkonomiske vurderinger i et alment byggeprojekt.
- Indfasning af Det Digitale Byggeri i alment nybyggeri på linje med gældende krav i statsligt byggeri.

4.4.2.3. Regeringens handlingsplaner og strategier på bygge- og energiområdet mv.

Mulighederne for i forbindelse med tilsagn til alment byggeri at stille krav til byggerier er i mange år blevet udnyttet i regeringsstrategier og –handlingsplaner, der har sigtet på at forbedre byggesektorens performance og bygningsmassens kvalitet, herunder også energibesparelser. Inden for det seneste tiår skal navnlig fremhæves:

- Byggepolitisk handlingsplan ”Staten som byggherre” fra 2003
- Byggepolitisk handlingsplan ”Bedre og billigere byggeri” fra 2007
- Strategi for reduktion af energiforbruget i bygninger fra 2009
- Handlingsplan for klimasikring af Danmark ”Sådan håndterer vi skybrud og regnvand fra 2012 (Miljøministeriet)
- Strategi for energirenovering af bygninger, som blev offentliggjort i maj 2014
- Byggepolitisk strategi, som forventes klar medio 2014

Udbredelsen af byggeriets nøgletal til det almene nybyggeri indgik som initiativ i handlingsplanen for 2003, mens udbredelsen af Det Digitale Byggeri indgik i handlingsplanen fra 2007. I energibesparelsesstrategien fra 2009 indgik initiativer om fremme af energieffektivt alment nybyggeri, fremme af energibesparelser i eksisterende almene boliger og forsøgsbyggeri i den almene boligsektor.

4.4.2.4. Koordineret byggepolitisk indsats og Rådet for Offentlige Bygherrer

Rådet for Offentlige Bygherrer (ROB) blev etableret i 2007 med det formål at udveksle tekniske, juridiske, administrative og økonomiske erfaringer mellem byg- og driftsherrerne. Rådet består af repræsentanter fra statslige, almene, re-

gionale og kommunale byggeadministrationer, herunder Bygningsstyrelsen, Danske Regioner og KL. Bygningsstyrelsen er formand og Energistyrelsen næstformand. MBBL er ligeledes medlem og repræsenterer det almene byggeri.

Rådet understøtter således udbredelse af viden og idéer om en væsentlig del af det danske byggeri, herunder mere rationelle byggemetoder, billiggørelse af byggeriet, nye udbudsformer, mv.

Rådet har nedsat en arbejdsgruppe - "Eksperimentariat" - der har til opgave at udveksle erfaringer mellem de offentlige bygherrer (og andre deltagere) om metoder til at opnå bedre, billigere og hurtigere offentligt byggeri. Eksperimentariatet har bl.a. drøftet forskellige udfordringer og problemstillinger på det byggepolitiske område og de forskellige indsatsområder, som kan indgå som bidrag til arbejdet med regeringens byggepolitiske strategi.

4.4.2.5. Almenboliglovens forsøgsbestemmelse og tilknyttet tilskudspulje

Efter almenboligloven er der mulighed for at gennemføre forsøg i henhold til forsøgsbestemmelse i § 144, jf. boks 1.

Med ændring af almenboligloven i 2009 (L 208) blev der etableret en forsøgsbevilling i perioden 2010-2013 med en årlig bevilling på 10 mio.kr., jf. § 144, stk. 3. Som led i aftalen om finansloven for 2014 er der også afsat en forsøgs-pulje på 11 mio.kr. i 2014.

Formålet er at yde tilskud til igangsættelse, evaluering og formidling af forsøg i både nybyggeriet og i det eksisterende almene byggeri.

Der er på denne baggrund iværksat og gennemført (større) forsøg inden for en række forskellige områder som f.eks. energi, ny teknologi, fremtidssikring af den almene bolig, effektivisering af byggeprocessen, social bæredygtighed, klimasikring, billiggørelse af driften, frivillighed og ungdomsboliger.

Der er tillige på en række helt konkrete indsatsområder iværksat tiltag, der bidrager til at effektivisere og billiggøre opførelsen og driften af det almene byggeri. Eksempelvis, implementering og udbredelse af IKT (informations- og kommunikationsteknologi) i byggeriet, digitalisering af fraflytningsprocessen, forenkling af udbud på finansielle ydelser, ekstern granskning af byggeprojekter, totaløkonomi og indeklimate/energi.

Det er en forudsætning ved anvendelsen af puljen, at resultaterne af de iværksatte tiltag i videst muligt omfang udbredes og stilles til rådighed for det øvrige byggeri, herunder ikke-almment byggeri. Dette sker bl.a. ved at offentliggøre alle resultater på AlmenNet, som er en portal, der er åben for alle brugere (www.denalmeneforsøgspulje.dk), og gennem afholdelse af målrettede konferencer o.lign.

Der er imidlertid behov for yderligere at få dokumenteret og spredt den best practise, der bliver resultatet af nogle af forsøgsprojekterne og øvrige udviklingstiltag.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Den eksisterende forsøgs-, udviklings-, evaluerings- og formidlingspulje forlænges.
- Der igangsættes et udviklingsprojekt med henblik på at udvikle metoder til at sikre hurtigere spredning af best practise og ny viden i det almene byggeri.

4.4.3. Kvalitetssikring – Byggeskadefonden og projektgranskning

Kvalitetssikring tager sigte på at forebygge skader og andre svigt. Forebyggelse er normalt billigere end udbedring, såvel for byggeriets parter og beboerne som set ud fra samfundsøkonomiske hensyn. Er kvaliteten i orden, kan byggeriets parter undgå eller formindske omprojektering, spild, usikkerhed, ydelser, der må udbedres, udskiftes eller udføres på ny, svigt og skader og deraf følgende ekstraudgifter eller forringede kvaliteter. Dette gælder både under udførelsen, ved afleveringen og i forhold til afhjælpningsperioden.

Desuden undgås mulige erstatningskrav som følge af senere opdagede mangler ved byggeriet og omkostningerne og tidsforbruget ved retlige opgør i forbindelse hermed. Ikke mindst ved at modvirke svigt i indbyggede bygningsdele kan man undgå betydelige ekstraomkostninger. Mange erfaringer viser, at systematisk kvalitetssikring kan betale sig.

Målet er ikke et fejlfrit byggeri. Dette ville være teknisk umuligt og selv i tilnærmet grad uoverkommeligt dyrt. Men målet er at undgå dels de større skader, dels de mange svigt i byggeriet, som har banale årsager eller som skyldes forkert brug af nye materialer og metoder.

Alment nybyggeri og renoveringsarbejder omfattet af Byggeskadefonden er som hovedregel omfattet af bekendtgørelse om kvalitetssikring. I henhold til bekendtgørelsen skal bygherren drage omsorg for, at byggeriet under hensyn til sit formål får en god kvalitet.

Byggeskadefonden – eftersyn, skadesdækning og erfaringsformidling

Grundlaget for Byggeskadefondens virksomhed er kapitel 11 i almenboligloven. Fonden omfattes af samme regler som offentlige forvaltningsorganer, herunder tilsyn fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og kontrol af Rigsrevisionen.

Byggeskadefonden, der er en selvejende institution, som blev oprettet i 1986, er en forsikringsordning med tre overordnede formål:

- at forestå og afholde udgifter til eftersyn af støttet boligbyggeri og renoveringer
- at yde støtte til dækning af byggeskader, og
- at bidrage med erfaringer om byggeprocessen og byggeriet til byggeriets parter med henblik på at forebygge byggeskader og fremme kvalitet og effektivitet i byggeriet.

Herudover kan fonden med by-, bolig- og landdistriktsministerens godkendelse deltage i øvrige aktiviteter, der har til formål at fremme byggeriets kvalitet og effektivitet.

Der foretages både et 1-års eftersyn (svigt) og et 5-års eftersyn (kontrol) af det af Fonden omfattede byggeri. Ved eftersynene vurderes bygningernes tilstand og eventuelle svigt og skader registreres.

Fonden kan yde støtte til dækning af indtil 95 pct. af bygningsejerens udgifter til udbedring af skader, som har deres årsag i forhold ved opførelsen eller renoveringen af byggeriet. Fonden yder dækning til skader, der anmeldes senest 20 år efter byggeriets/renoveringens afleverings- eller skæringsdato.

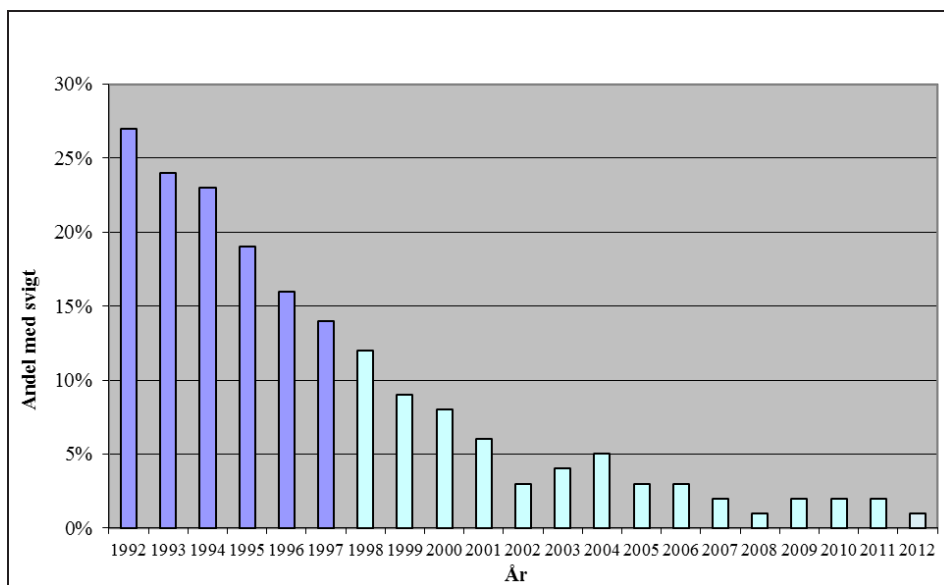
Siden 1. juli 1986 er der i forbindelse med nybyggeri af almene boliger, ungdomsboliger, lette kollektivboliger, ældreboliger, private andelsboliger og kollektive bofællesskaber indbetalt 1 pct. af anskaffelsestallet til Byggeskadefonden. Siden 1. juli 2011 er der til Byggeskadefonden indbetalt 1 pct. af an-

skaffelsessummen af renoveringsarbejder, der gennemføres med støtte fra Landsbyggefonden. Ligeledes kan bygningsejeren frivilligt lade renoveringsarbejder omfatte af ordningen. Indbetalingerne anvendes til dækning af fondens forpligtelser.

Det kan konstateres, at Byggeskadefonden med sit virke har bidraget væsentligt til at nedbringe antallet af svigt i det almene byggeri. Dette skyldes en række forskellige faktorer, herunder Fondens eftersynspraksis og udbredelsen af de erfaringer og den viden, Fonden har stået for og fortsat står for.

I figur 4.12 er vist udviklingen i de væsentlige byggetekniske svigt, som er konstateret i Byggeskadefondens eftersyn siden 1992.

Figur 4.12. Udvikling i andel af almene nybyggerier med væsentlige svigt 1992-2012



Anm. De to forskellige farver markerer, at tallene i perioden 1992-1997 er baseret på 5-årseftersyn, mens de i resten af perioden er baseret på 1-årseftersyn. Denne forskel indebærer ikke en ændret opgørelse af tallene.

Kilde: Byggeskadefonden

Det fremgår af, at der har været et kraftigt fald fra over 25 pct. i 1992 til i underkanten af 5 pct. i 1. halvdel af 2000'erne. Siden har andelen ligget på omkring et par pct.

Der er ingen tvivl om, at Fondens virke både præventivt og med direkte medvirken er med til i væsentlig grad at reducere ekstraudgifter til skadesudbedring, der er forbundet med det almene byggeri, hvad enten der er tale om nybyggeri eller renoveringsarbejder.

Med afsæt i erfaringerne fra Byggeskadefondens virke trådte reglerne om obligatorisk (privat) byggeskadeforsikring i kraft den 1. april 2008. Der blev dermed indført krav om, at en professionel byggherre, der bygger helårsbeboelse til en forbruger, tegner en byggeskadeforsikring.

Formålet med ordningen er især at styrke forbrugernes retsstilling ved at give adgang til en mere enkel proces og adgang til skadesudbedring eller erstatning fra forsikringsselskabet, hvis der konstateres en alvorlig byggeskade i en nyetableret boligenhed – hvad enten der er tale om et nyt hus eller en ny lejlighed. Samtidig skal forsikringen bidrage til at forebygge væsentlige byggeskader i boligenheder og dermed øge kvaliteten i det private boligbyggeri.

Ekstern granskning

Kvalitetssikringsbekendtgørelsen omfatter en bestemmelse (§ 4, stk. 2) om, at rådgivere inden afgivelse af deres projektdel skal have gennemført projektgranskning. Der er imidlertid ikke noget særskilt krav om ekstern projektgranskning.

Ekstern granskning er en særlig kontrol af et projektmateriale, kendetegnet ved en systematisk stikprøvevis gennemgang af udvalgte risikobehæftede forhold, som erfaringsmæssigt kan betyde svigt med betydelige (økonomiske) konsekvenser.

For at understøtte kvaliteten i det almene byggeri yderligere og for at undgå unødige udgifter til omprojektering, svigt og skader er der to vejledninger under udarbejdelse om ekstern projektgranskning – en rettet mod de rådgivere, der skal forestå den eksterne granskning, og en, rettet mod byggherren.

I første række er der tale om vejledninger, som kan anvendes på frivillig basis. Det forventes, at brugen af ekstern granskning kan udgøre et væsentlig element i yderligere kvalitetssikring af byggeriet – og dermed også til en reduktion i omkostningerne både ved opførelsen og den efterfølgende drift.

Merudgifterne til gennemførelse af ekstern granskning vurderes at være begrænsede, skønsmæssigt 0,2-0,3 pct. af anskaffelsesudgifterne, mens ”gevinsterne” i form af sparede udgifter til skadesudbedring omvendt vurderes at være store. Det vurderes således, at ca. 80 pct. af de skader, der er konstateret ved alment byggeri, har sin årsag i projekteringen af byggeriet. Det er netop hér, den eksterne granskning sætter ind.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Med udgangspunkt i resultaterne fra det igangsatte udviklingsprojekt om ekstern granskning igangsættes et arbejde med henblik på at udforme en model for obligatorisk ekstern granskning af projekteringen af almene byggeopgaver, før de udbydes til entreprenørerne. I den forbindelse overvejes, om denne opgave kan henlægges til Byggeskadefonden og evt. erstatte det nuværende 5 års eftersyn.

4.4.4. Valg af rådgivere og entreprenører – byggeriets nøgletal og nye udbudsformer

Bygherrens udvælgelse af rådgivere og entreprenører til almene byggeopgaver - ligesom for offentligt byggeri - ske i overensstemmelse med udbudsdirektivet og tilbudsloven med henblik på at sikre konkurrence om opgaverne.

Der er netop vedtaget et nyt udbudsdirektiv, som efter planen skal følges op af en ny udbudslov. På nuværende tidspunkt er det uafklaret, hvor store ændringer dette vil betyde.

Byggeriets nøgletal

Benchmarking i form af såkaldte nøgletal, indsamlet gennem evaluering af entreprenørers og rådgiveres præstationer i gennemførte byggeopgaver, til brug ved udvælgelse til nye opgaver har været et af svarene på at sikre mere konkurrence.

Det overordnede formål med nøgletalssystemet er at fremme kvalitet og effektivitet i forbindelse med statsligt og alment byggeri gennem brug af nøgletal blandt andet ved at sikre mere konkurrence på kvalitet, når det offentlige og de almene boligorganisationer bygger. Forventningen er, at denne konkurrence vil sprede sig til det øvrige byggeri, jf. boks 2.

I boks 4.3 er endvidere vist de enkelte nøgletal.

Boks 4.3. Formål med nøgletalssystemet og de enkelte nøgletal

Det overordnede formål med nøgletalssystemet er at fremme kvalitet og effektivitet i forbindelse med statsligt og alment byggeri gennem brug af nøgletal og dermed:

- give bygherrer bedre mulighed for at udvælge den mest velegnede tilbudsgiver.
- give bygherrer, rådgivere og entreprenører bedre mulighed for at sammenligne sig med hinanden med hensyn til såvel byggeprocessen som produktet (det færdige byggeri).
- give kommunalbestyrelsen eller regionsrådet bedre mulighed for at vælge den mest effektive bygherre til et alment byggeprojekt.
- sikre større gennemsigtighed omkring kvaliteten i byggeriet.
- fremme systematiske læringsprocesser og sætte gang i en evalueringskultur, der kan forbedre bygherrernes, rådgivernes og entreprenørernes læring ved byggeprojekter.
- reducere omfanget af fejl, mangler og forsinkelser i byggeriet.

Nedenfor er de enkelte nøgletal oplyst.

Nøgletal for entreprenører:

- Overholdelse af tidsfrister.
- Mangler.
- Arbejdsulykker.
- Kundetilfredshed.

Nøgletal for rådgivere:

- Kundetilfredshed.

Nøgletal for almene bygherrer:

- Mangler.
- Arbejdsulykker.
- Energiforbrug.
- Kommunernes tilfredshed som bestiller.
- Vurdering af bebyggelsen (produktnøgletal).

I 2004 kom den første bekendtgørelse om evaluering af byggeopgaver. Den pålagde de statslige bygherrer at anvende og indsamle oplysninger til beregning af nøgletal for entreprenørerne på større byggeopgaver. Siden er reglerne på området blevet revideret flere gange. Nøgletal for entreprenører blev indført i det almene byggeri pr. 1. marts 2007 og for rådgivere i såvel det statslige som det almene byggeri pr. 1. maj 2008. Pr. 1. maj 2009 blev der gennemført en forenkling af entreprenørnøgletalssystemet (version 2). 1. januar 2010 trådte en ny nøgletalsbekendtgørelse for såvel alment som statsligt byggeri mv. i kraft, hvormed der indførtes nøgletal for bygherrer. Til brug ved udvælgelse til nye opgaver skal entreprenører og rådgivere aflevere nøgletal til bygherren.

Aktuelt er der i alment byggeri 1.300 afsluttede evalueringer af entrepriser, 272 rådgiveraftaler og 56 bygherreopgaver.

I forbindelse med indførelse af bygherrenøgletal i 2010 blev det meldt ud, at der ville ske en evaluering af nøgletalssystemet for alment og statsligt byggeri (nøgletal for entreprenører, rådgivere og bygherrer). Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) og Bygningsstyrelsen har derfor nu igangsat en evaluering af nøgletalssystemet, som forventes afsluttet inden udgangen af 1. halvår 2014.

Overordnet skal evalueringen danne grundlag for at vurdere, om nøgletalssystemet lever op til hovedformålet om at fremme kvalitet og effektivitet i byggeriet ved brug af nøgletal.

Ændrede udbudsformer og udbudspraksis

Der findes en lang række forskellige udbuds- og entrepriseformer. De traditionelle udbudsformer er:

- offentligt udbud
- begrænset udbud, evt. med forudgående prækvalifikation
- underhåndsbud.

De traditionelle entrepriseformer er:

- fagentreprise (inkl. storentreprise)
- hovedentreprise
- totalentreprise.

Udvalgte udbuds- og entrepriseformer omtales i boks 4.4.

Ifølge oplysninger fra BOSSINF benyttes alle kombinationer af de nævnte udbuds- og entrepriseformer i det almene byggeri i større eller mindre omfang. Begrænset udbud er klart den mest anvendte udbudsform. Totalentreprise har i de senere år været den mest anvendte entrepriseform (ca. 40 pct. af byggeprojekterne), lidt foran fagentreprise. I forhold til perioden forud er totalentrepriseformen vundet frem især ”på bekostning af” hovedentreprise.

I henhold til almenboligloven og støttebekendtgørelsen skal alment byggeri - nybyggeri og renovering - udbydes efter reglerne i tilbudsloven eller EU's udbudsdirektiv. Disse regler, som skal sikre konkurrence om opgaverne, lægger rammer for de samarbejdsformer, der kan praktiseres ved alment byggeri.

Generelt betragtet lægger udbudsreglerne forskellige bindinger på brugerne. Endvidere kan håndteringen af udbudsreglerne i praksis være forbundet med suboptimering, videnstab, høje transaktionsomkostninger og risikopræmier.

Der er dog med EU's nye udbudsdirektiv, jf. boks 4.4, åbnet for visse nye muligheder i retning af mere fleksible udbudsformer eller det bliver gjort nemmere at anvende de eksisterende udbudsformer. Udbudsdirektivet forventes at blive udmøntet i dansk lovgivning i folketingsåret 2014-15.

EU's nye udbudsdirektiv

EU har vedtaget et nyt udbudsdirektiv, og implementeringen af direktivet i det danske regelsæt er iværksat. Med direktivet bliver det nemmere for ordregiver at bruge de fleksible udbudsformer ”udbud med forhandling” og ”konkurrencepræget dialog”. Samtidig bliver der indført en ny udbudsprocedure ”innovations-partnerskab”, som giver mulighed for at indgå en længerevarende partnerskabskontrakt med henblik på at udvikle et produkt eller en ydelse. Der skabes endvidere bedre mulighed for at sætte fokus på totaløkonomi og indtænke miljømæssige og sociale hensyn i udbudsprocessen. Direktivet giver desuden mulighed for at fastsætte tidsfrister, der er betydelig kortere end i det gældende direktiv, og indeholder herudover en række nyttige præciseringer i relation til konkrete problemstillinger, der er opstået i praksis. Det bør afdækkes, om direktivet åbner nye, brugbare muligheder i forhold til det almene byggeri.

Totalentreprise

Ved udbud i totalentreprise er entreprenøren ansvarlig for hele eller den væsentligste del af projekteringen af byggeriet og for hele udførelsen på byggepladsen. Totalentreprenøren skal således udføre den projektering, der ikke indgår i udbudsmaterialet. En totalentreprenør vil normalt ikke selv udføre alle fagentrepriser og leverancer, men vil anvende underentreprenører og -leverandører. Om totalentreprise er egnet ved en konkret byggeopgave, er først og fremmest afhængig af, om bygherren kan acceptere at give afkald på at få indflydelse på den konkrete udformning og detaljering af projektet samt på tilrettelæggelse af byggearbejderne.

Totalentreprise giver et tidligt overblik over byggeopgavens økonomi og tidsmæssige fordele ved hurtigere gennemførelse, idet der normalt kan detailprojekteres under udførelsen. De prismæssige fordele, afhænger af markedssituationen. Der kan ikke siges noget generelt om, hvorvidt totalentreprise er billigere end andre entrepriseformer. Det kan dog nævnes, at en stor andel af standardiserede løsninger i et projekt normalt vil betyde lavere pris. Erfaringer fra gennemførte totalentrepriser viser, at bygherren skal være meget opmærksom på at fastsætte og beskrive den ønskede kvalitet i grundlaget for totalentrepriseforholdet.

Partnering

En række af de nye samarbejdsformer mellem byggeriets parter bliver kaldt partnering. I partnering etablerer parterne en samarbejdskultur, der fokuserer på medspil og tillid igennem tidlig inddragelse af alle parter kompetencer. Partnerskabet består som mini-

mum af bygherren, entreprenøren og rådgiveren i projekteringen. Parterne samarbejder om at formulere fælles målsætninger og om at opfylde disse.

Formålet med partnering er dermed primært en projektoptimering i program- og projektfasen med henblik på at skabe et bedre udgangspunkt for byggeprocessen og dermed et bedre produkt, som bliver en succes for alle parter.

Rammeudbud

I det almene boligbyggeri er der eksempler på anvendelse af rammeudbud med henblik på at billiggøre byggeriet via storskalafordele og industrialisering. Boligselskabet KAB har baseret konceptet for nybyggeriet, AlmenBolig+, på rammeudbud, jf. boks 4.5, mens boligselskabet A12bolig med henblik på opnåelse af bedre, hurtigere og billigere energifacaderenovering af almene etageboligbebyggelser opført 1960-1976 har indgået en rammeaftale med tre konsortier, hvorefter de enkelte byggeopgaver tildeles via et miniudbud, jf. boks 4.6.

Samlet udbud

Samlet udbud er en udbudsform, hvor alle udgifter til projektering, opførelse og efterfølgende vedligeholdelse af byggeriet over en årrække kan indgå i udbuddet af byggeriet. Der sigtes med samlet udbud på at opnå bedre totaløkonomiske løsninger i byggeriet, idet vedligeholdelse allerede medtænkes fra starten af byggeprojektet. Det tidligere Velfærdsministerium udarbejdede i 2009 en vejledning om samlet udbud målrettet det almene byggeri.

Blandt andet på grund af størrelsen af de enkelte almene byggesager og de transaktionsomkostninger, som f.eks. udbud efter forhandling indebærer, må det forventes, at det almene byggeri i høj grad fortsat vil bruge de hidtidige anvendte former for udbud.

Generelt betragtet er der i det almene byggeri en tendens til, at de almene bygherrer udbyder byggeriets enkelte faser separat til forskellige aktører i branchen, herunder særligt at projektering og udførelse udbydes separat. Samtidig udbydes udførelsen ofte i fagentrepriser, hvilket øger kravene til projekterings detaljering og planlægningen af sammenhængen mellem de enkelte fagentrepriser.

Hvis der sammenlignes med private bygherrer, så har de private i højere grad mulighed for at benytte sig af gentagelseeffekter og en løbende vidensoverførelse i kraft af erfaringer med faste (og succesfulde) samarbejdskonstellationer på tværs af byggeriets faser samt gentagne samarbejder med rådgivere og udførte virksomheder.

Den almene bygherre kan ikke inden for det gældende regelsæt etablere uformelle samarbejder på samme vis og har derfor ikke på samme måde mulighed for at bringe byggeriets parter sammen på et tidligt stadie i byggeriet. Det nye EU-udbudsdirektiv indebærer dog tilsyneladende en åbning i denne retning, jf. boks 4.4.

Der er antagelig en usikkerhed omkring mulighedsrummet inden for udbudsreglernes rammer og en frygt for habilitetsudfordringer i tilbudsfasen. I alment byggeri er det traditionelt rådgiverne, som i program- og projekteringsfasen træffer beslutninger om løsninger i byggeriet, som entreprenøren i udførelsesfasen er ansvarlig for at implementere. Det indebærer en betydelig risiko for utilstrækkelig dialog og koordination på tværs af faggrænserne. Konsekvenserne kan være manglende ejerskab til løsningerne, manglende videndeling om bygbarhed og standardisering samt meget begrænsede innovationsmuligheder.

Totalentreprise, der som nævnt er forholdsvis udbredt i det almene nybyggeri, indeholder en række fordele for bygherren bl.a. i form af ansvarsplacering og beslutning om en række valg, der kan overlades til totalentreprenøren. På den anden side indebærer brug af denne udbudsform en række usikkerheder, som forudsætter en erfaren bygherre, der råder over fornøden ekspertise og som på forhånd har gjort sig det meget klart, hvad den pågældende vil have ud af byggeriet – kvalitetsmæssigt og funktionsmæssigt.

Almene bygherrer kan - udover i totalentrepriser - have en interesse i at få entreprenørernes byggetekniske ekspertise ind tidligere i byggeprocessen med henblik på at sikre bygbarhed. Samtidig skaber en tidligere inddragelse af entreprenørernes tekniske viden mulighed for at anviser nye og innovative løsninger, materialevalg eller standarder, som kan virke optimerende for byggeriet.

Det er ikke indtrykket, at partnering er særlig udbredt i det almene byggeri. Enkelte offentlige bygherrer har gjort indledende erfaringer med styringsentre-

priser og tidlig inddragelse af entreprenøren for at sikre vidensdeling og koordination allerede i program- og projekteringsfasen.

Rammeudbud er i høj grad baseret på volumen, dvs. udbud af så mange boligenheder, at leverandøren har mulighed for at rationalisere fremstillingsprocessen. Rammeudbuddet har kun fundet anvendelse i det almene byggeri i enkelte sager.

Samlet udbud har ikke fundet udbredelse i det almene byggeri. Årsagen kan være den kompleksitet – og dermed antagelig den økonomiske usikkerhed - der kan ligge i inddragelse af den fremtidige drift i udbuddet.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- I samarbejde med Bygningsstyrelsen revideres nøgletalsbekendtgørelserne for alment og statsligt byggeri på baggrund af den igangværende evaluering.
- For at sikre den fornødne tid til en hensigtsmæssig udbuds- og projekteringsproces forlænges fristen for bygherres ansøgning til kommunen om godkendelse af byggeriets påbegyndelse (den såkaldte 9 måneders frist) fra 9 til 15 måneder efter tilsagnsdatoen. Dette vil forbedre mulighederne for at anvende alternative udbudsformer, tilrettelægge større udbud og planlægning af byggeri i flere kommuner samt for at gennemføre projekttilpasninger, herunder evt. lade et udbud gå om.
- De almene bygherrer bør inden for gældende rammer tilskyndes til at afprøve nye udbudsformer, som bringer byggeriets parter tættere sammen. Dette vil blive søgt understøttet ved gennemførelse af et eller flere forsøgs- og/eller udviklingsprojekter.

4.4.5. Industrialiseret byggeri og logistik på byggepladsen

Meget byggeri er i dag præget af, at ”der startes forfra” hver gang, et nyt byggeri skal opføres. Byggeriet bliver derfor ofte dyrere som følge af, at potentialerne for højere produktivitet via ”byggeri på fabrik” og velplanlagte byggeprocesser ikke udnyttes tilstrækkeligt.

Industrialisering og modulbyggeri

Meget alment boligbyggeri opført i perioden fra starten af 1960erne til henimod slutningen af 1970erne – det såkaldte ”kransporsbyggeri” – var foranlediget af et voldsomt stigende behov for flere boliger, herunder ikke mindst familieboli-

ger. Byggeriet var karakteriseret ved en høj grad af anvendelse af industrielt fremstillede byggekomponenter, der let kunne monteres på byggepladsen. Resultatet var arkitektonisk set et ofte meget ensformigt byggeri, som tillige var præget af byggeskader - blandt andet pga. det omfang og det tempo, byggeriet blev opført.

Et af svarene på kravet og ønsket om et mere effektivt og rationelt byggeri med en højere kvalitet og til en lavere husleje har været en øget anvendelse af industrialisering og modulbyggeri. Der er i dag udviklet byggemetoder, der giver mulighed for større fleksibilitet i selve fremstillingen af byggeriet – f.eks. byggeri ”under tag”, hvor byggeriet fremstilles på en fabrik og transporteres til byggegrunden, hvor det tilsluttes el, vand og varme og får påsat facadebeklædning. De enkelte bebyggelser kan derfor udformes langt mere varieret end tidligere.

Ministeriet godkendte i 2007 igangsættelsen af et meget stort forsøg AlmenBolig+, jf. boks 4.5. Forsøget indeholder en række forskellige forsøgs-elementer og helt grundlæggende indebærer forsøget et krav om billiggørelse af byggeriet/huslejen, hvilket sker gennem anvendelse af industrialiseret/modulbyggeri. Forsøget omfatter i dag ca. 1.200 boliger fordelt på ca. 20 bebyggelser. Et andet stort boligselskab har udviklet et industrialiseret lavenergibyggerikoncept, Energi-0-bolig, hvor der er opført et begrænset antal bebyggelser.

Ministeriet har også støttet gennemførelsen af et forsøg, hvor et eksisterende byggeri har gennemgået en omfattende renovering med udgangspunkt i en reduktion af byggeriets energiforbrug, jf. boks 4.6. Herunder skete der også en udskiftning af byggeriets facade. Renoveringen hvilede på en industrialiseret proces og en digitalisering af de valgte arbejdsmetoder.

I forlængelse af forsøget er der indgået en rammeaftale med tre konsortier om bedre, hurtigere og billigere energifacaderenovering af almene etageboligbebyggelser opført 1960-1976 hvorefter de enkelte byggeopgaver tildeles via et miniudbud, jf. boks 4.6.

Som udgangspunkt kan det antages, at industrialiseret byggeri og modulbyggeri kan effektivisere den samlede proces, billiggøre byggeriet og understøtte en god kvalitet, men at der på den anden side heller ikke er tvivl, om at ”byggeri under tag” ikke i sig selv er en garanti for god kvalitet eller billiggørelse. Også ved

anvendelse af disse byggemetoder skal der under hele processen ske en løbende kvalitetssikring i form af granskning o.lign. Denne kvalitetssikring skal naturligvis også omfatte den del af byggeprocessen, som sker på selve pladsen, hvor byggeriet skal opføres.

I anvendelse af industrialisering og modulbyggeri og den billiggørelse, der bør ligge i brugen af disse byggemetoder, er volumen en meget vigtig faktor. Volumen betyder i denne henseende ikke opførelse af mange boliger samme sted, men at leverandøren af byggeriet kan byde ud fra et større antal enheder f.eks. gennem brug af rammeaftaler. Det betyder så mindre, at byggeriet er geografisk fordelt forskellige steder i landet.

Boks 4.5. Forsøg: AlmenBolig+

Huslejen i AlmenBolig+ er op til 30 pct. lavere end huslejen i almindeligt alment byggeri. Dette opnås bl.a. gennem industrialisering af byggeriet, klumpudbud af byggeriet (volumen), jf. boks 4.4, udvidet beboerdeltagelse i den daglige drift og muligheden for beboerne til selv at færdigindrette boligen for egen regning. Bortset fra industrialiseringselementet adskiller AlmenBolig+-konceptet sig fra den almindelige almene familiebolig på en række forskellige måder, hvor de væsentligste er:

- Boligerne afleveres som enkle storrums med køkken, bad, toilet og gulve; beboerne indretter selv resten ved etablering af skillevægge, skabe, mv.
- Lavere driftsomkostninger til bygningsdriften ved at beboerne selv i al væsentlighed varetager afdelingens drift
- Digitaliseret administrationskoncept
- Lavere omkostninger til individuelt forbrug, særligt varmekonsumet
- Vedligeholdelse og henlæggelser varetages i et nyt koncept gennem langtidsplanlægning og ”markvandring” (systematisk besigtigelse af bebyggelsen)
- Pristalsregulering af beboerindskuddet ved fraflytning/genudlejning

Byggeriet er opført som energiklasse 1-byggeri – dvs. en energiklasse bedre end almindeligt boligbyggeri. Dog vil den sidste del af boligerne blive opført efter 2020-energikravene. AlmenBolig+ er dermed i energimæssig henseende forud for almindeligt byggeri.

Det er vigtigt at understrege, at AlmenBolig+ skal på nuværende tidspunkt ses som et supplement til den almene boligsektors udbud af familieboliger. AlmenBolig+ er såle-

des ikke udviklet som et alternativ til den almindelige almene familiebolig. Baggrunden herfor er ikke mindst det meget væsentlige element vedrørende større beboerdeltagelse i den daglige drift. Hertil kommer, at den begrænsede anlægsudgift i AlmenBolig+ indebærer visse begrænsninger i byggeriets arkitektur, og muligheden for at indpasse dette i eksisterende byggeri.

En del af hensigten med gennemførelsen af forsøget er at kunne uddrage positive erfaringer fra AlmenBolig+ til et mere effektivt og omkostningsbevidst almindeligt alment byggeri. Forsøget er endnu ikke evalueret, men det må antages, at en af erfaringerne med forsøget vil være, at driften og brugen af et AlmenBolig+-byggeri i nogle henseender kun i begrænset omfang kan overføres til almindeligt alment byggeri, mens det i andre henseender som f.eks. det digitale administrationskoncept indeholder elementer, som er bredt anvendelige.

Hertil kommer, at den begrænsede anlægsudgift i AlmenBolig+ indebærer visse begrænsninger i byggeriets arkitektur, og muligheden for at indpasse dette i eksisterende byggeri.

AlmenBolig+ er planlagt til evaluering i 2016.

Den foreløbige vurdering af AlmenBolig+ i henseende til industrialiseringsaspektet er, at det gennem en veltilrettelagt byggeproces i et fabriksmiljø (dvs. at en stor del af byggeprocessen sker under tag og dernæst transporteres til det sted, hvors byggeriet etableres) er lykkedes at sikre en tilfredsstillende kvalitet.

Boks 4.6. Forsøg: Bygherrekrav til opnåelse af bedre, hurtigere og billigere energi-facaderenovering af almene etageboliger opført 1960-1976

Projektets overordnede formål har været at tilvejebringe viden- og metodegrundlaget for formulering af bygherrekrav til skabelse af en bedre, billigere og hurtigere energifacaderenovering.

I Langkærparken i Aarhus besluttede AL2bolig i 2009 at udtage en enkelt boligblok til en altomfattende renovering, som tilstræber at finde svar på, hvordan man sikrer en langtidsholdbar, totaløkonomisk, energieffektiv og æstetisk smuk klimaskærm - og samtidig løser de energiøkonomiske udfordringer og indeklimaproblemene. Hele tanke-sættet bag projektet har været at flytte en væsentlig del af byggeproduktionen til et fabriksmiljø, for at sikre en hurtigere proces, frem for at bygge det hele op på husene. Projektets idé har ikke været at finde epokegørende nye løsninger, men om at udvikle nogle værktøjer, baseret på gode byggeerfaringer, proceserfaringer og industrielle erfaringer og samtidig forbedre metodeudviklingen på digitaliseringsområdet, for at spare ressourcer.

Gennemførelsen af forsøget viser, at det er teknisk muligt med kendt viden at renovere en standardboligblok fra ca. 1970 til lavenergiklasse 2020. Men forsøget har også vist, at meromkostningerne til renovering ud over bygningsreglementets gældende energirammer i BR10 ikke kan forsvares alene ud fra en økonomisk vurdering. Der er imidlertid ikke tvivl om, at der gennem forsøget er indhentet en række nyttige erfaringer og metoder, som er lagt til grund ved renoveringen af tilsvarende byggerier.

Logistikplanlægning på byggepladsen

Undersøgelser af anvendelsen af tiden på byggepladsen gennemført i Danmark, Sverige, USA og Canada fra omkring 2000 har alle givet indikationer på, at kun ca. 1/3 af den samlede tid på byggepladsen medgår til direkte værdiskabende aktiviteter, dvs. til udførelse af de arbejdsoperationer, der vedrører montage af produkter og bygningsdele eller omdannelse af byggematerialer ved indbygning, bearbejdning mv. Af de resterende 2/3-dele af tiden medgår ca. halvdelen til forberedende arbejder (læse instruktioner og tegninger, skabe plads, fremskaffe materialer og materiel mv.) og resten til direkte spild (vente, være borte osv.).

Med henblik på at fremme tankegangen bag ”lean construction” i det almene byggeri er der med virkning fra 1. juli 2002 i støttebekendtgørelsen stillet krav om, at bygherre for at opnå ”skema B-godkendelse” af alment byggeri skal vedlægge en plan for gennemførelse og styring af logistikplanlægning på byggepladsen til kommunalbestyrelsens godkendelse. Planen skal indeholde principper for løbende ajourføring og justering af planen i byggeperioden.

I 2003 blev dette fulgt op af en vejledning for alment byggeri om logistik i udførelsen af byggeri, som den daværende Erhvervs- og Boligstyrelse fik udarbejdet, og som fortsat på sin vis er ”state of the art”.

Der foreligger ingen belysning af anvendelsen af logistikplanlægning i det almene byggeri.

Det må i øvrigt antages, at den fremadskridende digitalisering af byggeriet har forbedret mulighederne for at foretage effektiv logistikplanlægning.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Med afsæt i evalueringen af AlmenBolig+ og på basis af andre erfaringer, jf. fx boks 4.5, overvejes det i samarbejde med den almene sektor, hvordan industrialiseret byggeri med god kvalitet og lavt energiforbrug kan fremmes på baggrund af bl.a. erfaringerne fra AlmenBolig+.
- Der gennemføres en evaluering af anvendelsen af logistikplanlægning i det almene byggeri med henblik på at vurdere behovet for en opstramning af bekendtgørelseskravet samt at belyse mulighederne for at fremme digital logistikplanlægning.

4.4.6. Digitalisering – BOSSINF og IKT-krav

Der er ingen tvivl om, at øget digitalisering indebærer et stort potentiale for produktivitetsstigninger i byggeriet. På dette område er det almene byggeri, herunder nybyggeriet, godt på vej.

BOSSINF – digitalt administrationssystem for alment byggeri.

Som i den decentrale støttemodel for alment byggeri, hvor kommunerne har en meget central rolle, er den konkrete støttesagsbehandling af nybyggeri og større renoveringer af almene boliger baseret på det digitale administrationssystem,

BOSSINF. Det skal sikre, at sagsbehandlingen sker på en effektiv måde samt på et forsvarligt og ensartet grundlag. Samtidig udgør BOSSINF-systemerne ”ryggraden” i MBBLs overvågning af den støttede byggeaktivitet i den almene boligsektor.

Siden begyndelsen af 1990’erne er der for hvert enkelt nybyggeriprojekt til BOSSINF-STB blevet indberettet en lang række oplysninger om byggeriets beliggenhed, udformning, udbudsforhold og økonomi, herunder også oplysninger til brug for beregning af nøgletal, jf. afsnit 4. Disse oplysninger danner baggrund for kommunernes behandling af støttesagen og skal indberettes forud for kommunens tilsagn om støtte (skema A), godkendelse af anskaffelsessummen før byggeriets påbegyndelse (skema B) og godkendelse af byggeregnskab (skema C).

Der eksisterer tillige et administrationssystem, BOSSINF-BET, hvor der registreres nøgleoplysninger vedrørende statsstøttede realkreditlån til nye almene boliger, ydet siden 1999. Oplysningerne heri stammer fra BOSSINF-STB og de långivende realkreditinstitutter. De anvendes til opkrævning af statsstøtte samt i forbindelse med refinansiering og tvungen konvertering af statsstøttede lån.

I 2011 blev der etableret et administrationssystem for større renoveringsprojekter BOSSINF-REN, hvortil oplysninger om alle fondsstøttede renoveringsprojekter skal indberettes.

Andre aktører som Byggeskadefonden, Landsbyggefonden, realkreditinstitutterne, Statens Administration samt nøgletalsevaluatorfirmaerne er koblet op til og benytter ligeledes BOSSINF.

IKT-krav – anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi

Det Digitale Byggeri var et af initiativerne i den byggepolitiske handlingsplan ”Staten som bygherre” fra 2003. Resultatet af Det Digitale Byggeri var dels en række bygherrekrav formuleret gennem en IKT-bekendtgørelse for statsligt byggeri, dels et digitalt fundament bestående af en række konkrete standarder og værktøjer.

For at imødekomme ønsket om ensartet kravstilling for både det offentlige og det almene byggeri, har Bygningsstyrelsen og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gennemført en harmonisering af IKT-kravene. Sideløbende med

etableringen af IKT-bekendtgørelsen - og koordineret med denne - er der etableret et afsæt for en digitalisering af driften af alment byggeri i form af Forvaltningsklassifikation, jf. kapitel 4.

Formålet med IKT-bekendtgørelsen for det almene byggeri er at påvirke til en harmoniseret og værdiskabende anvendelse af IKT i bygge-, renoverings-, drift- og vedligeholdelsesopgaver. Produktiviteten indenfor disse opgaver vurderes at kunne forøges væsentligt i de kommende år ved udvidet brug af IKT.

Med dette formål omfatter bekendtgørelsen en række krav til IKT-anvendelsen samt til de metoder og processer, der knytter sig til disse. Rent praktisk er bekendtgørelsen udformet som en række krav, som bygherren i den konkrete byggesag skal stille til byggesagens parter. Disse krav omfatter:

- § 3 IKT-koordinering
- § 4 Håndtering af digitale byggeobjekter
- § 5 Digital kommunikation og projektweb mv.
- § 6 Anvendelse af digitale bygningsmodeller i projektkonkurrencer
- § 7 Anvendelse af objektbaseret bygningsmodellering under projektering og udførelse
- § 8 Digitalt udbud og tilbud
- § 9 Udbud med mængder
- § 10 Digital leverance ved byggeriets aflevering
- § 11 Digital mangelinformation

Kravene kan overordnet set inddeles i tre typer af krav:

1. Krav, som øger kvaliteten og produktiviteten hos bygherren.
2. Krav, som øger driftsherrens produktivitet i driften.
3. Krav, som øger kvaliteten og produktiviteten i leverancesystemet, som i denne sammenhæng omfatter rådgivere, projekterende, udførende, byggeva-reproducenter, it-udbydere m.v.

MBBL har søgt at understøtte implementeringen af forsøgsprojekter, jf. boks 4.7, mens tre nye projekter er igangsat pr. 1. januar 2014, hvor der bl.a. lægges vægt på den digitale sammenhæng mellem anlægs- og driftsfase.

Boks 4.7. Forsøg: En ny dagligdag med IKT

Projektet har til formål gennem øget anvendelse af IKT-teknologi, øget inddragelse af beboerne, etablering af byggetekniske platforme (installationsskakte, lette elevatorer, lette badekabiner mm.) fremstillet på fabrik at sætte en ny standard for design og udførelse ved trinvis boligfornyelse af ældre almene boligafdelinger.

Den øgede IKT-anvendelse består bl.a. i udvikling af en digital grundmodel, et projektweb-design, en udbudsweb og en projektweb-manual, ligesom der er udviklet koncepter for IKT-kompetencer i en række forskellige relationer. Sigtet med udvikling af disse IKT-relaterede instrumenter har bl.a. været at understøtte udarbejdelsen af byggetekniske tilstandsvurderinger og lokalisering af industrialiseringsegne bygningselementer, der kan bistå ved myndighedsbehandlingen af byggeprojektet, udarbejdelse af Skema A og endelig understøtte et digitalt rammeudbud af de industrialiseringsegne bygningselementer.

Endelig skal projektet samtidig give et markant energiløft gennem et energistyrings- og lavenergiperspektiv baseret på en optimeret energistyring og udskiftning af installationer, samt en beboerdreven energi-adfærdsoptimering

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Der igangsættes et arbejde, der skal gøre det muligt for bygherre ved indberetning af oplysninger til BOSSINF i et alment nybyggeri eller et renoveringsprojekt at ”genbruge” de byggesagsoplysninger, IKT-bekendtgørelsen kræver indsamlet og opbevaret.

4.4.7. Klimasikring

Regeringens handlingsplan for klimasikring af Danmark, der blev offentliggjort i december 2012, indeholder flere initiativer på MBBLs områder, hvoraf nogle allerede er gennemført, herunder fire støttede forsøgsprojekter, jf. boks 4.8.

Klimatilpasning af en almen bydel – et pilotprojekt

Projektet har til hensigt at afdække og vise, hvilke værktøjer der er til rådighed ved klimatilpasning, forankret i et eksempel projekt omkring Østbyparken i Vejle. Projektet har fokus på at forene tekniske, økonomiske og organisatoriske aspekter af klimasikring i partnerskaber mellem boligorganisation, kommune og forsyningsselskab.

Fremtidssikring af udearealer i Gadehavegård, Høje-Taastrup

Projektet har til hensigt at fremtidssikre udearealerne i afdelingen Gadehavegård, som udover klimatilpasning, har et socialt sigte om aktiv og demokratisk brugerinvolvering og et funktionelt sigte om at skabe gode fællesområder og aktiviteter for beboerne. Desuden indtænkes energilagring, -produktion og videresalg.

Klimatilpasning og forsikring

I et partnerskab mellem den selvejende institution Tranemosegård, et forsikringsselskab samt Spildevandscenter Avedøre i Brøndby Kommune, udvikles en model for, hvordan man sikrer en stabil udvikling af lokale afdelingers forsikringspræmie gennem prioritering og sammentænkning af klimasikringstiltag, renovering, vedligeholdelse og drift.

Klimatilpasning af bevaringsværdige bebyggelser

KAB, Dansk Bygningsarv og SBI har sammen udarbejdet en vejledning, som sætter fokus på, hvad fremtidens klima vil betyde for den ældre del af de almene bebyggelser. Projektet anviser endvidere løsninger til, hvordan man kan tilpasse den værdifulde bygningsarv til fremtidens klima, uden at gå på kompromis med de arkitektoniske bevaringsværdier.

Det er under overvejelse at samle erfaringerne fra de 4 projekter og således evaluere de væsentligste resultater og mulige indsatsområder i én præsentation for at sikre den størst mulige udbredelse af forsøgsprojekterne.

Disse projekter sigter blandt andet på at udvikle værktøjer til brug i almene boligafdelingens planlægning af klimatilpasningstiltag, der er sammenhængende med almene afdelingers øvrige investeringer i renovering og energibesparende foranstaltninger. Flere af projekterne udføres i partnerskab mellem almene boligorganisationer, kommuner og relevante lokale aktører, herunder forsyningsvirksomheder og forsikringsselskaber.

Formålet er at udvikle modeller for beslutning om klimatilpasning i den almene sektor, så bebyggelserne fremtidssikres på en omkostningseffektiv og helhedsorienteret måde. Der er bl.a. udviklet en model, som kan betragtes som en totalværdimodel for klimatilpasningstiltag, idet den gør det muligt at sammenholde anlægs- og driftsudgifter ved konkrete tiltag med komfortmæssige og rekreative forbedringer vedrørende bygninger og udenomsarealer samt med forsikringsmæssige forhold.

Efter Miljøministeriets regler er der krav om, at de enkelte kommuner nu skal være færdige med at udarbejde en lokal handlingsplan for klimasikring. Kommunerne er derfor nu klar til at drøfte klimatilpasningstiltag som led i styringsdialogen. I den forbindelse kan det overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt, at boligorganisationerne udarbejder klimasikringsplaner for de enkelte boligafdelinger på grundlag af en kortlægning af afdelingernes klimasårbarhed. Dette vil eventuelt kunne integreres i en mere langsigtet vedligeholdelses- og forbedringsplanlægning (fremtidssikring).

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- For at sikre øget fokus på klimatilpasning i styringsdialogen mellem kommune og almene boligorganisationer igangsætter Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter en målrettet klimatilpasningskampagne over for kommuner og boligorganisationer. Kampagnen sigter mod en gennemgang af udfordringer og initiativer vedrørende klimatilpasning i de enkelte almene bebyggelser i forbindelse med styringsdialogen.
- Til brug for inddragelse af klimasikringshensyn i ejendomsdriften i bred forstand etablerer Ministeriet for By, Bolig- og Landdistrikter et webværktøj, der gør det muligt for almene boligorganisationer og evt. også andre ejendomsjere samt kommuner at kortlægge forskellige lokalområders og bygningers klimasårbarhed.

4.4.8. Energieffektivisering

Godt 60 pct. af Danmarks omkring 600.000 almene boliger er opført før energikravene i bygningsreglementet for alvor blev strammet i 1979. Der er derfor et stort potentiale for energibesparelser ved energirenovering af almene boligmasse.

I forlængelse af energipolitiske aftale fra 2008 er der gennemført en række initiativer, der kan reducere energiforbruget i nye såvel som eksisterende almene boliger. I forbindelse med finansieringsreformen for nybyggeri, jf. afsnit 2.2, blev der stillet krav om, at nybyggeri med tilsagn efter 1. juli 2009 skulle opfylde de skærpede energikrav i BR10. Samtidig blev der som nævnt givet mulighed for at få godkendt en anskaffelsessum, der er højere end maksimumsbeløbet, hvis det er en følge af totaløkonomisk rentable merinvesteringer, der medfører, at byggeriet som minimum opfylder de forventede 2015-energi-krav. Langt over halvdelen af nybyggeriet med tilsagn efter finansieringsreformen er planlagt til at opfylde 2015-kravene.

Renoveringen af almene boliger har et stort omfang. Regeringen har med kickstarten i efteråret 2011 og Vækstplan DK i foråret 2013 truffet beslutning om at fremrykke og forøge Landsbyggefondens renoveringsramme for perioden 2011-2013 til i alt godt 23 mia. kr. De samlede investeringer i de berørte bebyggelser, er imidlertid endnu større, da langt fra alle investeringer trækker på renoveringsrammen. Endvidere gennemføres der også i andre bebyggelser ustøttede forbedringer og planlagt vedligeholdelse. På den baggrund skønnes de samlede renoveringsinvesteringer i den almene boligsektor at udgøre minimum 40 mia. kr. i årene 2011-2013. Renoveringsprojekter vurderes at medføre en betydelig reduktion af energiforbruget, især via forbedringer af klimaskærmen, idet der – som minimum – energiforbedres efter de gældende krav i bygningsreglementet. Det skønnes, at ca. 1/3 af de støttede renoveringsarbejder har betydning for bygnin- gernes energiforbrug. Der gennemføres således omfattende energirenoveringer i den almene sektor.

Der kan imidlertid være barrierer for gennemførelse af renoveringer i forbindelse med, at det i sidste ende er beboerne, der gennem beboerdemokratiet skal godkende en renovering. Det skyldes ikke mindst de usikkerheder, der er ved energirenoveringsprojekterne, især i forhold til omfanget af energibesparelser, der realiseres ved renoveringerne, og dermed også om de fremtidige energiudgifter. Det kan medføre, at beboerne fx på baggrund af kendskab til uheldige erfaringer fra andre projekter vælger at sige nej til det konkrete projekt.

Som udløber af energiaftalen af 2008 blev der gennemført en ændring af almen- boligloven, der giver den øverste myndighed i boligorganisationer en styrket beslutningskompetence til i *ekstraordinære* tilfælde at træffe beslutning om

gennemførelse af større energireoveringsarbejder, uanset at den pågældende boligafdeling er imod.

Målet er imidlertid, at beslutninger om energireoveringer som hovedregel skal træffes på normal vis gennem beboerdemokratiet. Det er derfor vigtigt at sikre troværdighed i energireoveringsprojekterne og begrænse risici, således at usikkerheden om huslejens og energiudgifternes fremtidige størrelse mindskes mest muligt. Redskaberne hertil er for det første saglig, grundig, men samtidig let forståelig information over for beboerdemokratiet, understøttet af pålidelige beregningsværktøjer, samt for det andet tiltag, der kan begrænse beboernes risici.

Sidstnævnte understøttes af den ændring af Landsbyggefondens regulativ om trækningsret, som primo december 2013 er godkendt af by-, bolig- og landdistriktsministeren. Ved forbedringer, der har fået tilskud fra trækningsretsmidlerne, f.eks. energibesparende foranstaltninger, er der nu adgang til, at det oprindelige tilskud kan forhøjes indenfor en periode på 5 år efter færdiggørelsen, hvis den beregnede driftsbetarelse ved forbedringsarbejdernes iværksættelse ikke opnås.

Med inspiration i ESCO-modellen, som har vundet stor udbredelse i kommunerne, har MBBL igangsat et arbejde om udviklingen af en model, der sigter på at reducere den økonomiske usikkerhed for beboerne i eksisterende alment boligbyggeri som følge af gennemførelsen af større energireoveringer. Det indgår heri, at der via boligorganisationernes dispositionsfonde kan stilles garanti for energibesparelsen som supplement til en garanti fra teknisk rådgiver eller evt. anden part i byggeriet. Sideløbende er der igangsat et forsøgsprojekt med udgangspunkt i ESCO-modellen, jf. boks 4.9.

Boks 4.9. Forsøg: Sådan får vi energi og ESCO-finansiering på dagsordenen

Forsøgsprojektet har til hensigt at få bestyrelserne i de almene boligorganisationer til at igangsætte projekter, som tilgodeser klimaet og genererer energibesparelser. Projektet munder ud i et virkemiddelkatalog med hjælpeværktøjer og skabeloner til udbudsmateriale/kontrakt til brug for nemmere igangsætning af energireoveringer. Projektet tager bl.a. afsæt i de erfaringer fra kommunale ESCO-projekter, som Kolding Kommune har indhentet.

Projektet er planlagt afsluttet medio 2014.

En anden måde at mindske usikkerheden omkring ”gevinsten” af energirenoveringsprojekter er at få udviklet bedre beregningsværktøjer. Med henblik herpå har MBBL igangsat udviklingen af en totaløkonomimodel, der kan belyse økonomien ved gennemførelsen af energirenoveringer såvel år for år som samlet i de planlagte foranstaltningers levetid. Såvel effekten på huslejen under hensyntagen til finansieringen som effekten på energiudgifterne og komforten belyses. En prototype af modellen vil nu blive afprøvet i forbindelse med udarbejdelse af to energihandlingsplaner i to konkrete boligafdelinger.

MBBL understøtter i øvrigt arbejdet med energirenoveringer og andre energieffektiviseringer i almene boligorganisationer via støttede forsøgs- og udviklingsprojekter. Der er således siden 2010 igangsat en række projekter på energiområdet, som blandt andet drejer sig om mere effektive energirenoveringsprocesser, totaløkonomiske beregningsværktøjer, modeller for energirenovering der tager hensyn til bygningens arkitektur, synliggørelse af energiforbrug og ”uddannelse” af beboere og driftspersonale. Regeringen vil samle erfaringerne herfra og udmønte dem i konkrete handlingsanvisninger, som vil blive udbredt til sektoren via en digital energirenoveringsplatform.

På finansloven for 2013 blev der afsat en midlertidig pulje til energiforbedringer i det almene byggeri. Størstedelen bruges til at yde støtte til udarbejdelsen af energihandlingsplaner i en række almene boligafdelinger med sigte på at få udarbejdet strategier for reduktion af energiforbruget, herunder med henblik på bedre koordinering med større planlagte vedligeholdelses- og forbedringsarbejder samt større renoveringer og gennem inddragelse af beboerne. Ordningen er blevet forlænget med 3 mio.kr. årligt i perioden 2014-16.

På lidt længere sigt kan man forestille sig, at obligatoriske energihandlingsplaner for de enkelte boligafdelinger kan blive rammen om indsatsen for at reducere energiforbruget såvel via energioptimering som via energirenoveringer. Inden for rammen heraf kan usikkerheden for bygherre og ikke mindst beboerne så yderligere formindskes gennem anvendelse af beregningsværktøjer, garantimodeller etc.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Reducere den økonomiske usikkerhed for beboerne i eksisterende alment boligbyggeri ved gennemførelsen af større energirenoveringer ved at udvikle en særlig model, hvor der via boligorganisationernes dispositionsfonde

kan stilles garanti for energibesparelsen som supplement til en garanti fra teknisk rådgiver eller evt. anden part i byggeriet.

- Fremme energirenoveringsindsatsen i eksisterende alment boligbyggeri via udviklingen af en fleksibel digital energirenoveringsplatform med en koordineret samling af handlingsanvisninger samt planlægnings- og beregningsværktøjer, der konkret kan bruges ved planlægningen, projekteringen, udførelsen og driften af større energibesparende foranstaltninger. Platformen udvikles i samarbejde med den almene boligsektor, og vil løbende blive udbygget på baggrund af erfaringerne fra blandt andet forsøgs- og demonstrationsprojekter.
- På baggrund af erfaringerne fra de energihandlingsplaner, som nu er under udarbejdelse med tilskud, overvejes det at gøre udarbejdelse af energihandlingsplaner obligatorisk i det almene byggeri. Dette kan fremme energirenoveringsindsatsen ved at skabe en bedre koordinering med renoveringsindsatsen generelt, herunder således også klimasikring.
- For yderligere at understøtte reduktion af energiforbruget i nybyggeri skal kravet for at kunne gå ud over maksimumsbeløbet ved totaløkonomiske merinvesteringer være, at energiforbruget ligger under den frivillige bygningsklasse 2020 udviklet som tillæg til BR10. Samtidig overvejes andre justeringer af ordningen.

4.4.9. Totaløkonomi og bæredygtigt byggeri

Det fremgår af § 108 i almenboligloven, at der skal foretages totaløkonomiske vurderinger ved alment nybyggeri. Kravet blev indført i 1998. Der blev ikke stillet nærmere krav til fremgangsmåden. På baggrund af erfaringerne valgte man som led i finansieringsreformen for nybyggeri fra 2009 at indføre metodekrav, hvor det blev obligatorisk at anvende den totaløkonomimodel, som ligger placeret i Landsbyggefonden.

Den oprindelige baggrund for at foretage en totaløkonomisk vurdering af et alment byggeprojekt var en antagelse om, at der via dyrere og dermed bedre løsninger i anlægsfasen, dvs. højere entreprisedgifter, som indgår i anskaffelsessummen, kan opnås lavere udgifter til forsyning, vedligeholdelse, renholdelse mv., dvs. lavere driftsudgifter. Hvis nutidsværdien af driftsbesparsen over den valgte tidshorisont overstiger merinvesteringen, er den pågældende foranstaltning totaløkonomisk fordelagtig.

Der forekommer rimeligt at antage, at det i dag og fremover vil være muligt at forbedre et byggeris totaløkonomi ved løsninger, hvor såvel anlægs- som driftsudgifter er lavere end den ”gængse” løsning. Det kan være løsninger, hvor der fokuseres på digitalisering, industrialisering og/eller logistikplanlægning.

Det er ofte vanskeligt at påvise, at anlægsmæssigt dyrere løsninger er totaløkonomisk fordelagtige. Det skyldes i vid udstrækning, at den totaløkonomiske vurdering ofte ikke ”fanger” samtlige fordele på driftssiden. Det hænger især sammen med, en lang række af fordelene ”falder udenfor” den egentlige husleje, at nogle af disse fordele tillige ”falder udenfor” den samlede ”synlige” boligudgift (husleje plus forsyningsudgifter), og at mange af de fordele, der gør det, er vanskelige at prissætte. Som eksempler kan nævnes beboerfordele i form af sparet rengøring og forbedret indeklima, lavere afledte statslige og kommunale udgifter på det sociale område samt positive eksternaliteter på energi-, miljø- og sundhedsområdet.

Alt dette ”fanges” ikke af Landsbyggefondens totaløkonomimodel, som er en partiel model, hvor totaløkonomien (anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesudgifter) af den valgte løsning og mindst en alternativ løsning sammenlignes for hver af bygningsdelene tag, facader og vinduer. Den totaløkonomiske vurdering foretages i forbindelse med detailprojekteringen af byggeriet (mellem skema A og B). Modellen anvendes også i forbindelse med fondsstøttede renoveringsprojekter.

Efterfølgende har MBBL støttet udviklingen af beregningsværktøjer til belysning af den totaløkonomiske rentabilitet af investeringer i energibesparende foranstaltninger i såvel nybyggeri som ved energirenoveringer af eksisterende byggeri.

Landsbyggefondens totaløkonomimodel har nu snart været i brug i fem år. Der er derfor grundlag for at foretage en evaluering. Sideløbende er der som nævnt udviklet andre totaløkonomiværktøjer.

Der er en tæt sammenhæng med bæredygtigt byggeri, idet totaløkonomi, hvor fokus er på de økonomiske omkostninger set over en bygnings eller bygningsdels levetid, netop er kernen i økonomisk bæredygtighed. Bæredygtighed i byggeriet er i øvrigt et af de centrale temaer i det igangværende arbejde med regeringens byggepolitiske strategi.

Ud over økonomisk bæredygtighed omfatter det brede bæredygtighedsbegreb, som er velegnet i forhold til det almene byggeri, tillige miljømæssig og social bæredygtighed, jf. boks 4.10.

Boks 4.10. Dimensioner i det brede bæredygtighedsbegreb i forhold til almene boliger

Miljømæssig bæredygtighed

Den miljømæssige bæredygtighed omfatter parametre som energieffektivitet, ressourceforbrug, vand, brug af fornyelige ressourcer, evnen til at minimere miljø- og klimapåvirkninger – globale som lokale, samt reduktion i påvirkningen af biodiversitet.

Økonomisk bæredygtighed

Den økonomiske bæredygtighed har fokus på optimering af bygningens totalværdi og totaløkonomi og omfatter blandt andet byggeprojektets evne til at minimere driftsomkostninger, bedre mulighed for udlejning og værdistabilitet.

Social bæredygtighed

Den sociale bæredygtighed har at gøre med den brugsværdi, som brugeren får tilbudt og betaler for - herunder brugertilfredshed og velvære, bedre indeklima, øget fleksibilitet, mangfoldighed, identitet, tilgængelighed for alle samt tryghed og sikkerhed. Når det gælder almene boliger rummer social bæredygtighed også de rammer, som bebyggelsen i sig selv og dens sammenhæng med omkringliggende byområder, skaber for samlivet mellem beboere, der repræsenterer et bredt udsnit af befolkningen. Social bæredygtighed inkluderer tillige beboerdemokratiet og samspillet med bebyggelsens naboer

Ved udviklingen af en dansk certificeringsordning for bæredygtigt byggeri og byer har man valgt at basere sig på den tyske certificeringsordning DGNB, som forankret i det danske Green Building.

Den danske certificeringsordning DK-DGNB er således baseret på den europæisk standardisering og er oversat fra tysk terminologi og lovgivning til danske forhold og regler. Der er tale om en fleksibel ordning, som løbende vil kunne opdateres i forhold til EU og byggeriets udvikling her i landet. DGNBs styrke er bl.a., at det har stor grad af metodefrihed. DGNB er baseret på en bred helhedsorienteret bæredygtighedsdefinition og omfatter målsætning og evaluering af en lang række kriterier, der fordeler sig inden for seks områder: Miljømæssig kva-

litet, økonomisk kvalitet, sociokulturel og funktionel kvalitet, teknisk kvalitet, proceskvalitet og områdets kvalitet.

Konkurrencen om fremtidens bæredygtige almene bolig, som blev igangsat i 2012, og som finansieres af forsøgspuljemidler, baserer sig på en bred definition af bæredygtigt byggeri med udgangspunkt i principperne for DK-DGNB, jf. boks 4.11.

Boks 4.11. Forsøg: Konkurrence om fremtidens bæredygtige almene bolig

I december 2012 blev landets kommuner inviteret til i samarbejde med Ministeriet for By-, Bolig og Landdistrikter at blive foregangskommune på det almene boligområde med innovativt og bæredygtigt byggeri. I april 2013 blev det offentliggjort, at den kommende konkurrences vinderprojekter skal realiseres på to udvalgte byggegrunde i henholdsvis Lisbjerg i Aarhus Kommune og Seest i Kolding Kommune, hvor boligorganisationerne AL2bolig og Lejerbo vil opføre henholdsvis et etagebyggeri og en tæt-lav bebyggelse.

Arkitektkonkurrencen skal lede til et byggeri, der opfylder alle krav til attraktive og prismæssigt konkurrencedygtige boliger med innovative løsninger på energireduktion, reduktion af driftsudgifter og klimatilpasning.

De to almene boligbebyggelser skal i standard og udformning leve op til høje krav om funktionalitet og fleksibilitet. Der skal være fokus på optimering og planlægning af de fysiske rammer, og hvordan rammerne kan medvirke til at styrke fællesskabet. Samtidig skal de teknologiske muligheder, markedet byder på, inddrages.

Hele byggeriet skal kunne opføres indenfor de økonomiske og lovgivningsmæssige rammer, der er for alment boligbyggeri. Resultatet af konkurrencen skal være nytænkende og løsningerne skal være generaliserbare, så de kan bruges bredt i den almene sektor og stilles til rådighed for offentligheden.

Der stiles fra kommuner og boligorganisationer mod, at det færdige byggeri både i Seest og i Lisbjerg skal kunne certificeres til for eksempel sølv eller guld efter DK-DGNB.

Vinderne i konkurrencen er planlagt at kunne offentliggøres 11. juni 2014.

Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Der foretages en evaluering af erfaringerne med Landsbyggefondens totaløkonomimodel og på baggrund heraf igangsættes en revision af modellen, hvor erfaringer med andre værktøjer inddrages.
- Der igangsættes en analyse af perspektiverne i en mere udbredt anvendelse af DGNB i det almene byggeri.

4.4.10. Effektivisering af bygherrerollen – en slags opsamling

Dette kapitel har sat fokus på, hvordan den almene boligsektors udbud af lejeboliger kan billiggøres, uden at det går ud over kvaliteten (og hvordan kvaliteten kan højnes uden at det går ud over ”prisen”) gennem effektivisering af bygherrerollen i almene boligorganisationer især i forbindelse med nybyggeri, men også ved renoveringer.

Med henblik på en opkvalificering af bygherrerollen forekommer det i den henseende særdeles perspektivrigt at flere af de store forretningsførerorganisationer, som fx Lejerbo, Domea og Boligkontoret Danmark i de senere år har valgt at centralisere bygherrefunktionen.

Det fremgår ovenfor, at der i det seneste tiår allerede er taget mange initiativer med henblik på at effektivisere det almene nybyggeri. Effekten heraf på husleje/boligbetaling (og kvalitet) er generelt særdeles vanskelig at kvantificere. Dog er effekten af Byggeskadefondens indsats med hensyn til reduktion af omfanget af svigt i det almene byggeri meget tydelig.

Som nævnt i afsnit 1 må det antages, at effekten af mange af de allerede gennemførte initiativer endnu langt fra har vist sig fuldt ud.

Samtidig er det muligt at øge effekten yderligere. Der forekommer at være et betydeligt potentiale i generalisering af resultater (best practise) fra afsluttede og igangværende forsøgsprojekter. Flere af forslagene ovenfor sigter på at understøtte dette. Samtidig vil andre forslag have en effekt i sig selv.

Initiativerne i dette kapitel vil altovervejende have effekt på entrepriseudgifter og udgifter til rådgiverhonorarer, som udgør omkring 75 pct. af de samlede anskaffelsesudgifter til en nybygget almen bolig. Det forekommer ikke urealistisk, at stigningstakten i disse to udgiftskomponenter, alt andet lige, over en årrække vil kunne nedbringes mærkbart i forhold til den aktuelle udvikling,

således at der kan blive et reelt fald. Hertil kommer afledte effekter på driftsvedligeholdelses- og forsyningsudgifter.

Det vil have stor betydning for størrelsen af den effekt, der kan realiseres i det almene byggeri, om den generelle indsats, især via implementeringen af initiativer i den kommende byggepolitiske strategi, for mærkbart at øge produktiviteten i den danske byggesektor lykkes.

Linjen er lagt, men der er fortsat mulighed for forbedringer. Mange af de ovennævnte forslag og overvejelser vil kunne samles i en samlet nybyggerireform, evt. opdelt i flere faser. Det er i øvrigt oplagt at lade nogle af initiativerne indgå i regeringens kommende byggepolitiske strategi. Det gælder især dem, hvor der er mere eller mindre parallelle initiativer indenfor det offentlige byggeri.

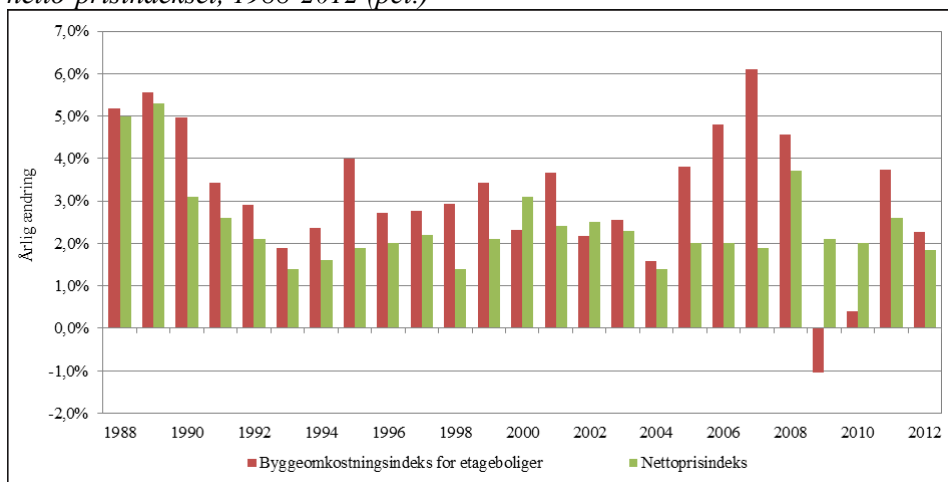
Forslag/anbefalinger/overvejelser:

- Det igangsættes en belysning af, hvordan bygherrens præstationer i tidligere byggeopgaver via bygherrenøgletal, evt. i en revideret udformning, jf. afsnit 4, kan indgå i kommunens valg af bygherre til nye almene bebyggelser, fx via styringsdialogen. I den forbindelse foretages tillige en belysning af, om – og i givet fald hvordan – boligorganisationernes præstationer som driftsher, herunder også omkring renoveringsprojekter, kan sammenkædes med kommunens bygherrevalg, bl.a. for at styrke fokus på totaløkonomi.
- Det skal overvejes, hvordan Byggeskadefonden kan bidrage til en sammenhængende og vedvarende indsats med henblik på effektivisering af nybyggeri og renoveringer.

Bilag 4.A. Udvikling i byggeomkostningsindekset sammenlignet med den almindelige prisudvikling

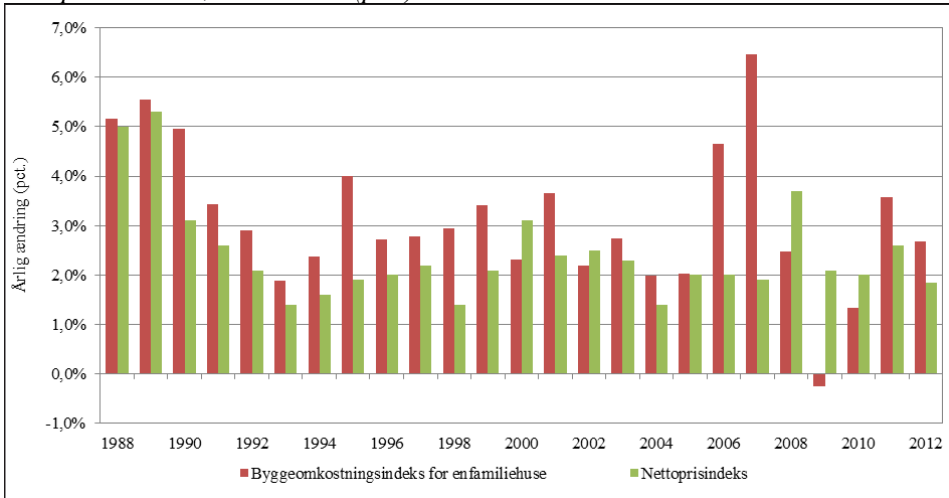
De seneste par år har udviklingen i byggeomkostningsindekset for etageboliger og enfamiliehuse været atypisk. De foregående ca. 20 år, har perioder med lavkonjunktur ikke ført til et fald i byggeomkostningerne – hverken nominelt eller realt. Den primære effekt af lavkonjunktoren i 1986-1993 synes snarere at være en afdæmpning af stigningstakten i entreprenørernes omkostninger til løn og materialer, frem for et decideret fald.

Figur 4.A.1a. Årlig stigning i byggeomkostningsindekset for etageboliger og netto-prisindekset, 1988-2012 (pct.)



Kilde: Danmarks Statistik, årstal

Figur 4.A.1b. Årlig stigning i byggeomkostningsindekset for enfamiliehuse og nettoprisindekset, 1988-2012 (pct.)



Kilde: Danmarks Statistik, årstal

Det fremgår af figur 5a og figur 5b, at byggeomkostningerne uanset konjunktursituationen har været nominelt stigende i samtlige år, bortset fra 2009, hvor indekset for såvel etageboliger som enfamiliehuse faldt lidt for første gang i de belyste 23 år. I 2010 er der igen en nominel, men ret lille, vækst i begge indeks.

For etageboliger har der kun i fire af 24 år i perioden 1988-2011 været tale om reale fald af begrænset størrelse, mens der for enfamiliehuse har været et reelt fald i fem år.

Arkitekt- og ingeniørhonorarer samt entreprenørernes avancer, som ikke er indeholdt i byggeomkostningsindeksene, er antagelig mere konjunkturfølsomme end byggeomkostningsindeksene, hvorfor det i en periode med lavkonjunktur ikke forekommer urealistisk, at der kan opnås lavere honorarer og avancer.

Kapitel 5. Effektivisering af driften af det almene byggeri

5.1. Indledning

I dette kapitel beskrives og analyseres den almene boligsektors huslejestruktur og udgiftsudvikling både generelt og fordelt på de forskellige betydende poster med henblik på en vurdering af mulighederne for at effektivisere og billiggøre driften af det eksisterende almene byggeri.

Kapitlet indledes i afsnit 5.2 med en overordnet belysning af den aktuelle husleje i almene boliger, herunder set i forhold til private udlejningsboliger. Den overordnede beskrivelse af huslejestrukturen suppleres i afsnit 5.3 med belysning af driftsudgifternes betydning for huslejestrukturen, samt analyse af udviklingen i forskellige betydende driftsposter.

Kapitlet afsluttes med afsnit 5.4 indeholdende overvejelser og konkrete forslag til sikring af billigere drift i den almene boligsektor.

5.2. Huslejestruktur i almene boliger

Nedenfor belyses den aktuelle husleje i almene boliger fordelt på opførelsesår og geografi. Endvidere ses huslejen i forhold til huslejestrukturen i private udlejningsboliger.

Boks 5.1. Opgørelsesmetode til huslejerne

Husleje

Opgørelserne over huslejerne er baseret på huslejeoplysningerne i boligstøtteregisteret primo 2013, der er stratificeret på baggrund af oplysninger i Bygnings- og Boligregisteret (BBR), samt MBBL's Boligstatistiske database. Huslejerne er opgjort for rene beboelsesejendomme med mindst 3 lejligheder (ekskl. enkeltværelser). For almene boliger er datagrundlaget huslejeoplysninger for 338.000 boligstøttehusstande beboet i bygninger med i alt 541.000 almene boliger (63 pct.). Tilsvarende er opgørelsen for private udlejningsboliger opregnet på baggrund af huslejeoplysninger fra 132.000 boligstøttehusstande, som bor i beboelsesbygninger med i alt 309.000 private udlejningsboliger (43 pct.). Dækningsgraden er hhv. 95 pct. af de almene boliger og 86 pct. af de private udlejningsboliger, som opfylder kriterierne opgjort via BBR mv (herunder for rene beboelsesejendomme med mindst 3 lejligheder).

For almene boliger er der i 2013 oprette et huslejeregister, som forventes at være fuldt implementeret pr. 1. marts 2014 som grundlaget for udbetalingen af de enkeltes beboerens boligstøtte i den almene boligsektor.

5.2.1. Huslejen i almene boliger 2013

I nedenstående tabel 5.1 vises huslejen for almene boliger primo 2013. Det ses, at den årlige husleje i almene boliger i gennemsnitlig ligger på 57.470 kr. pr. bolig i 2013, svarende til en månedlig husleje på knap 4.800 kr. (ekskl. varme mv.). Med omkring 600.000 almene boliger i alt udgør den samlede huslejebetaling i den almene boligsektor godt 34 mia. kr. i 2013. Det fremgår endvidere, at gennemsnitslejen pr. m² boligareal lå på 776 kr. for alle almene boliger under ét. For de billigste 10 pct. af de almene boliger ligger lejen under 573 kr. pr. m², mens lejen i de dyreste 10 pct. ligger på 1.000 kr. pr. m².

Tabel 5.1. Huslejeoplysninger for almene boliger primo 2013

	Antal boliger ¹⁾	Årlig husleje	Leje- gennemsnit	10 pct.- fraktil ²⁾	90 pct.- fraktil ³⁾
				- kr./m ² /år -	
Familieboliger	446.800	57.200	735	557	917
Ungdomsboliger	19.600	33.850	912	702	1.161
Ældreboliger	74.800	65.250	986	749	1.264
I alt almene boliger	541.200	57.470	776	573	1.000

¹⁾Omfatter udelukkende boliger med huslejeoplysninger. Den samlede bestand af almene boliger udgør omkring 600.000 boliger i 2013.

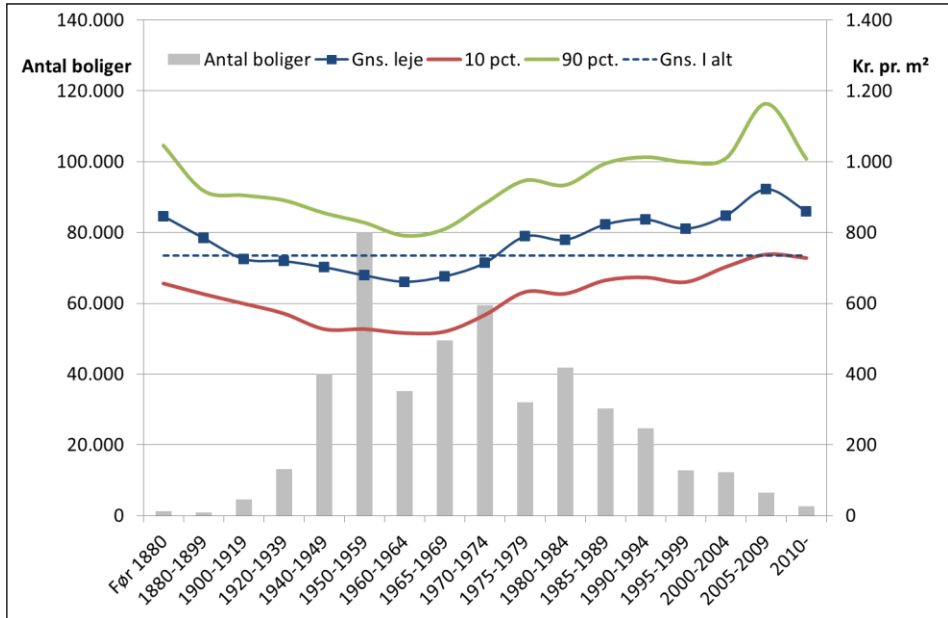
²⁾10 pct.-fraktilen angiver den højeste husleje for de 10 pct. billigste almene boliger.

³⁾90 pct.-fraktilen angiver den laveste husleje for de 10 pct. dyreste almene boliger.

Den gennemsnitlige husleje for en familiebolig udgjorde i 2013 735 kr. pr. m², mens den var henholdsvis 986 kr. pr. m² for ældreboliger og 912 kr. pr. m² for ungdomsboliger. Disse huslejeforskelle skyldes bl.a. at almene ældre- og ungdomsboliger opfylder særlige indretningskrav og generelt er mindre end familieboliger. M²-lejen ligger bl.a. som følge af boligernes størrelse typisk højere i ældre- og ungdomsboliger end i almene familieboliger. Det bemærkes, at boligtyperne kan være beliggende i afdelinger bestående af flere boligtyper, hvilket kan give en mindre overvurdering af den gennemsnitlige m²-leje i almene familieboliger.

Over 80 pct. af de almene boliger er familieboliger. I det følgende belyses huslejen i den almene sektor udelukkende med udgangspunkt i den årlige husleje for familieboliger i 2013 og opgjort pr. m² boligareal.

Figur 5.1. Antal almene familieboliger, gennemsnitlig husleje samt huslejespredning fordelt på opførelsesår, 2013



Anm.: Huslejespredning illustreret ved 10 pct.- og 90 pct.-fraktiler.

De årgangsfordelte huslejer for almene boliger har en slags ”hængekøjeform” med gennemsnitlige på 725-850 kr. pr. m² i afdelinger, opført før 1920, faldende til 661 kr. pr. m² i afdelinger, opført i 1960-64, Herefter stiger gennemsnitslejen til omkring 900 kr. pr. m² i det nyere byggeri. Godt 2/3 af de almene familieboliger er opført efter 1960.

I det nyere byggeri betales således en leje, der er omkring 40 pct. højere end lejen i 1960er-byggeriet.

Huslejeforskellene mellem almene boliger, opført efter 1960, beror i alt væsentligt på forskelle i nettokapitaludgifterne, dvs. forskelle i anskaffelsesudgifter, finansieringsform, renteniveau på finansieringstidspunktet, offentlig støtte samt gennemførte ændringer i reglerne herom mv. *jf. afsnit 5.3.*

For det nyeste familieboligbyggeri (dvs. boliger opført fra 2010) ses endvidere et lavere huslejeniveau i forhold til boligerne opført 2005-2009. Denne husleje-forskel skal bl.a. ses i relation til, at der i 2009 blev der gennemført en ny finan-

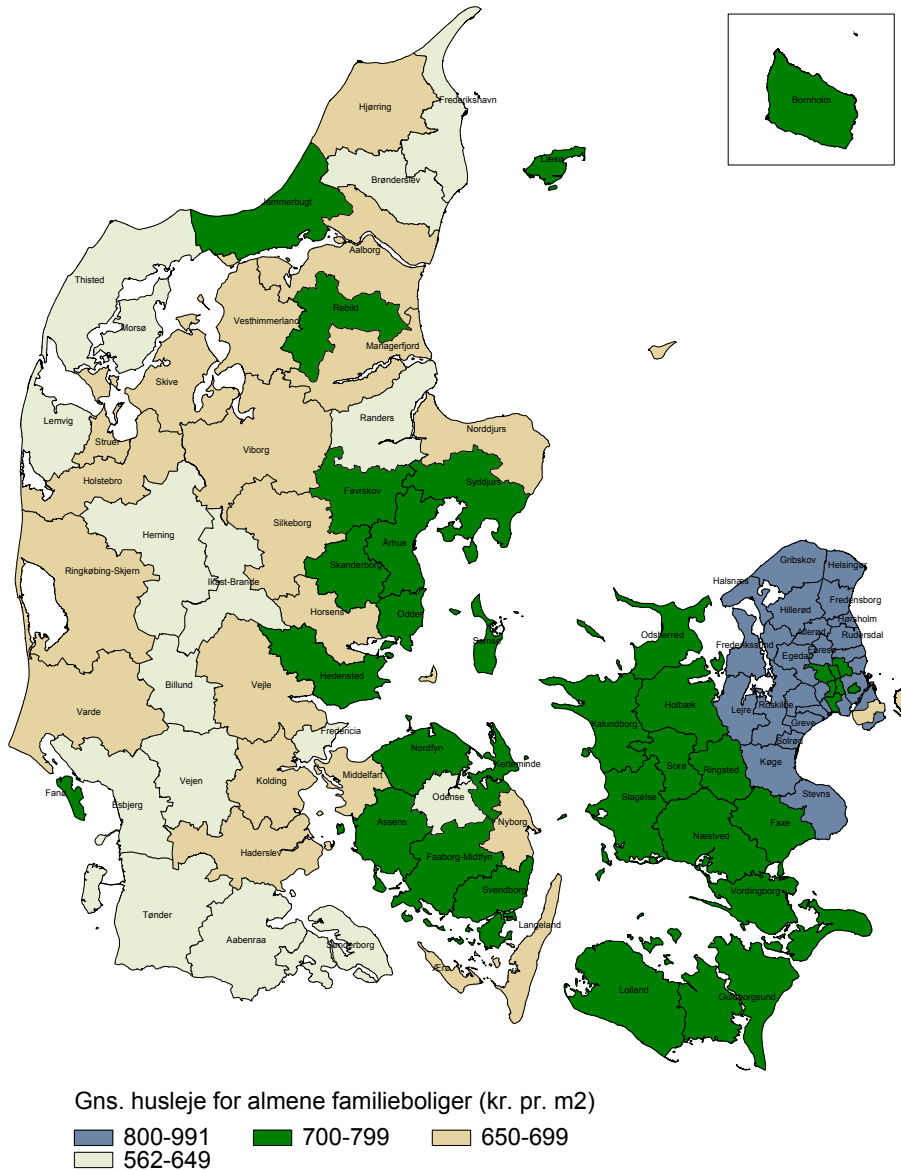
sierings- og støttemodel for nyopførte almene boliger, som medførte en mærkbar huslejenedsættelse i nybyggeriet.

Det bemærkes endvidere, at 80 pct. af boligerne har en m²-leje, svarende til gennemsnitslejen på 735 kr. pr. m² +/- ca. 180 kr. pr. m².

Geografisk beliggenhed

Det er velkendt, at der kan være betydelig geografiske forskelle i huslejerne. I figur 5.2 er vist den gennemsnitlige leje 2013 for almene familiebolig fordelt på kommuner.

Figur 5.2. Gennemsnitlig husleje for almene familieboliger i de enkelte kommuner, 2013



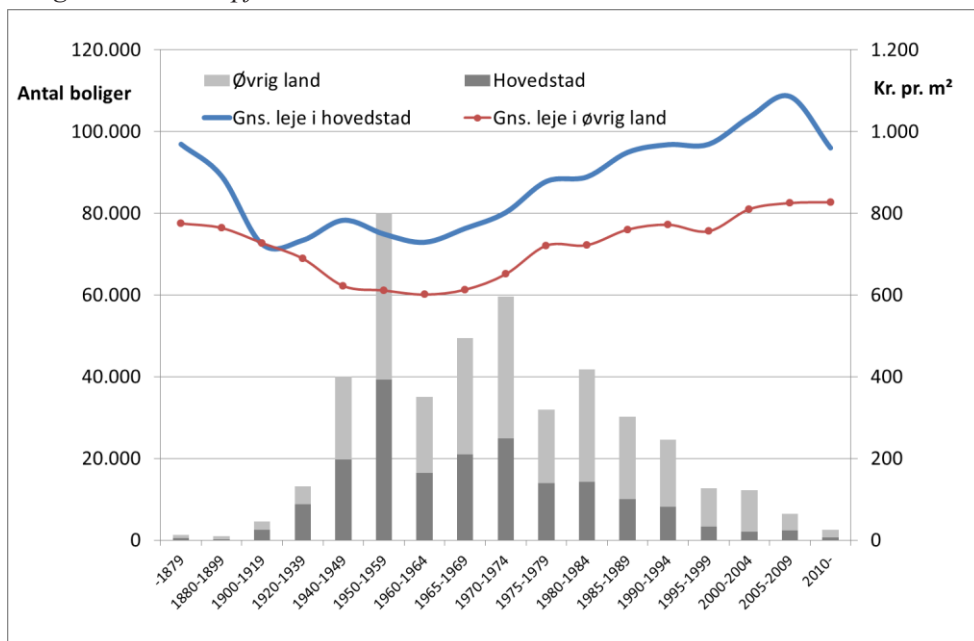
Det fremgår af ovenstående kort, at m²-lejen ligger over 800 kr. pr. m² i stort set hele hovedstaden for almene familieboliger. I det øvrige Sjælland, Lolland-Falster, hovedparten af Fyn (ekskl. Odense) og i de østjyske byområder ligger

lejeniveauet mellem 700-800 kr. pr. m², mens lejeniveauet i hovedparten i de øvrige dele af Jylland ligger på under 700 kr. pr. m².

Mest markant er således huslejeforskellen mellem hovedstaden og det øvrige land. Nedenfor belyses huslejerne i almene familieboliger i hovedstaden og øvrige land fordelt på opførelsesår. Andelen af almene familieboliger, der indgår i huslejeopgørelsen, beliggende i hovedstaden udgør godt 40 pct. af udlejningsboligerne i hele landet.

Det ses af figur 5.3, at huslejestrukturen for almene boliger, opført efter 1940, både i hovedstaden og i det øvrige land har samme årgangsbestemte huslejestruktur og stort set samme relative forskel. Huslejen for familieboliger, opført efter 1940, ligger således for alle årgange omkring 25 pct. højere i hovedstaden end i det øvrige land. Denne huslejeforskel skyldes bl.a. at ”offentlige og andre faste udgifter”, samt øvrige driftsudgifter er væsentligt højere i almene boliger i hovedstad set i forhold til det øvrige land *jf. afsnit 5.2.1.*

Figur 5.3. Huslejeprofilen for almene familieboliger fordelt på hovedstaden¹⁾ og øvrige land, samt opførelsesår, 2013



¹⁾ Hovedstaden omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt kommuner i de tidligere Københavns, Frederiksberg og Roskilde Amter (inkl. Stevns Kommune).

5.2.2. Huslejen i private udlejningsboliger 2013

I private udlejningsboliger, som her er opgjort ekskl. udlejede parcelhuse, kollegieboliger samt boliger der udlejes som institutionsboliger, lå huslejen i 2013 på i gennemsnit 793 kr. pr. m², jf. tabel 5.2. Det ses endvidere, at huslejen i private udlejningsejendomme (ekskl. ejerlejligheder) udgør 747 kr. pr. m², mens huslejen i udlejede ejerlejligheder udgør 888 kr. pr. m². Denne huslejeforskel skyldes bl.a., at udlejede ejerlejligheder er nyere byggeri og dermed omfattet af andre regler end de øvrige private udlejningsejendomme jf. figur 5.4.

Tabel 5.2. Huslejeoplysninger for private udlejningsboliger primo 2013

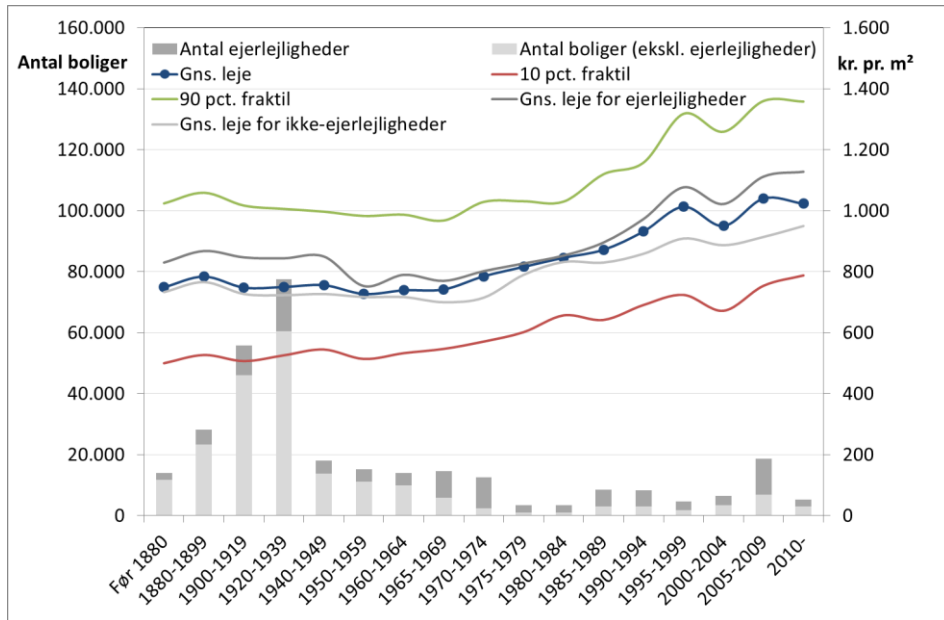
	Antal boli- ger ¹⁾	Årlig husleje	Leje- gennemsnit	10 pct.- fraktil ²⁾	90 pct.-fraktil ³⁾
				-- kr./m ² /år --	
Udlejningsejendomme	208.09 5	54.229	747	520	1.010
Ejerlejligheder	100.73 7	65.155	888	612	1.218
I alt privat udlejning	308.83 2	57.793	793	540	1.091

¹⁾ Omfatter udelukkende egentlige boliger med huslejeoplysninger beliggende i ejendomme med mindst 3 boliger. Den samlede bestand af private udlejningsboliger udgør skønsmæssigt godt 500.000 boliger i 2013.

Som for almene boliger har private udlejningsboliger i 1950'ernes og 1960'ernes byggerier nogle af de laveste huslejer, men også byggeriet fra før 1950'erne har et lavt huslejeniveau (i gennemsnit på omkring 750 kr. pr. m²). Ligesom i det almene byggeri er huslejerne højest i de nyere boliger (dvs. opført inden for de sidste godt 15 år), hvor huslejen i gennemsnit ligger på godt 1.000 kr. pr. m². Private udlejningsboliger opført efter 1991 har fri huslejefastsættelse. Knap 60 pct. af de private udlejningsboliger er opført før 1940.

Der er således tydelige årgangsafhængige huslejer, hvor lejeniveauet i det nyere byggeri er væsentligt højere end i byggeri fra første halvdel af århundredet. Gennemsnitslejen for private boliger ligger således på omkring 750 kr. pr. m² i boliger, opført før 1970, stigende til godt 1.000 kr. pr. m² i det nyere byggeri.

Figur 5.4. Antal og gennemsnitlig husleje for private udlejningsboliger (inkl. og ekskl. ejerlejligheder), samt huslejespredning fordelt på opførelsesår, 2013



Anm.: Huslejespredning illustreret ved 10 pct.- og 90 pct.-fraktiler for alle private udlejningsboliger.

I nybyggeriet betales således en leje, der er knap 40 pct. højere end lejen i byggeri, opført i perioden 1940-69. Det bemærkes endvidere, at 90 pct. af de private udlejningsboliger har en m²-leje på 540 kr. eller mere. 80 pct. af boligerne har en m²-leje, svarende til gennemsnitslejen på 793 kr. pr. m² +/- omkring 275 kr. pr. m². Spredningen i private udlejningsboliger er således væsentligt større end i de almene boliger.

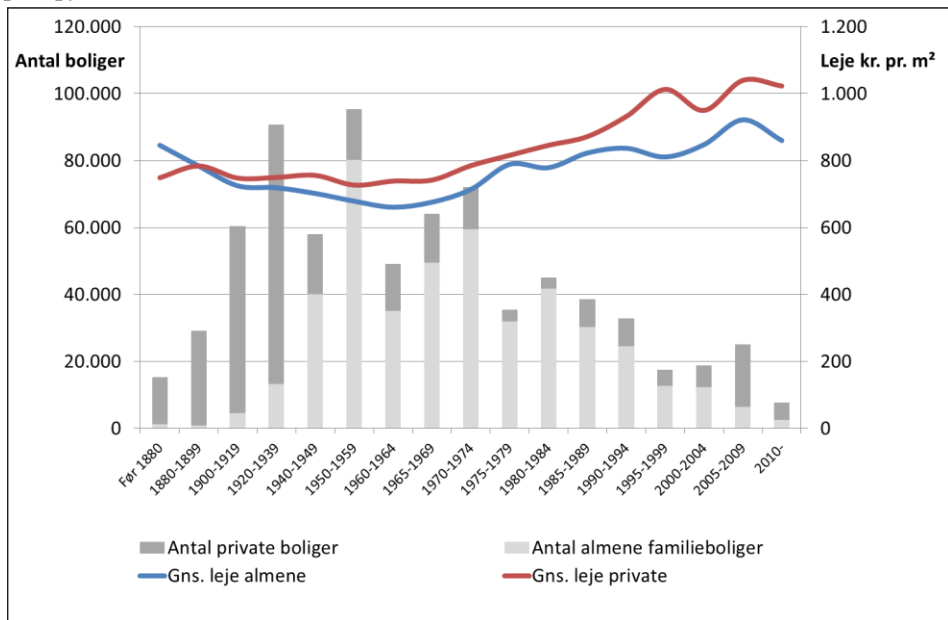
5.2.3. Sammenligning af lejen i almene og private udlejningsboliger

I almene familieboliger lå huslejerne som nævnt gennemsnitligt på 735 kr. pr. m² i 2013. I private udlejningsboliger lå huslejerne på 793 kr. pr. m². Forskellen i gennemsnitslejerne i de to boligtyper er således 58 kr. pr. m², svarende til knap 8 pct.

Det ses af figur 5.5, at den årgangsbestemte gennemsnitsleje for almene boliger opført inden for de sidste godt 100 år er lavere end i de private boliger. For det

meget begrænsede antal almene boliger, opført før 1900, ligger huslejen i almene boliger omvendt højere end i private boliger. Denne huslejeforskel skyldes primært, at de få almene afdelinger i disse årgange er etableret i ombyggede og renoverede ejendomme. Den gennemsnitlige huslejeforskel mellem private og almene boliger er lavest for byggeri opført i starten af 1900 og slutningen af 1970'erne med en forskel på hhv. 23 og 27 kr. pr. m² og størst for boliger opført i slutningen af 1990'erne, hvor den er over 200 kr. pr. m². For det nyere byggeri dvs. boliger, opført fra år 2000, er forskellen omkring 150 pr. m².

Figur 5.5. Huslejen i almene familieboliger og private udlejningsboliger fordelt på opførelsesår, 2013



5.3. Udgifter til almene familieboliger

Udgifterne i de almene boligafdelinger kan deles i faste og variable udgifter. De faste udgifter kan sædvanligvis ikke påvirkes af afdelingsbestyrelse eller beboere, da deres størrelse er fastlagt på forhånd. Det kan f.eks. dreje sig om afdelingens betaling af renter og afdrag på lån, der er optaget til finansiering af afdelingen. Eller det kan dreje sig om skatter og andre udgifter, som er fastlagt eller pålagt afdelingen af offentlige myndigheder.

De variable udgifter er modsat udgifter, der er mere snævert knyttet til afdelingens daglige drift, og som derfor blandt andet bestemmes af det serviceniveau, man har valgt i afdelingen. Afdelingerne har her et større spillerum til at fastlægge udgiftsniveauet. I forbindelse med afdelingens budgetlægning vil de mest interessante udgifter således være de variable.

I dette afsnit redegøres for udgifterne i almene familieboliger, herunder en mere detaljeret analyse af de gennemsnitlige (variable) udgifter på en række centrale områder.

5.3.1. Almene familieboligers udgiftsposter i 2012

I det følgende belyses udgifterne i de almene familieboliger. Datagrundlaget er regnskaber for de almene boligafdelinger 2012, jf. boks 5.2. Desuden anvendes resultater fra Deloitte's rapport "Statistisk analyse af driftsomkostninger i den almene boligsektor" fra 2014, jf. boks 5.3.

Boks 5.2. Datagrundlag vedrørende udgifter i almene boliger

Datagrundlaget for almene boligafdelingers udgiftsposter er regnskaberne for almene boligafdelinger i 2012 (indberettet til Landsbyggefonden), som alene har familieboliger.

Der er ikke direkte sammenlignelighed mellem huslejen i 2013 og udgifterne i 2012. Dels vedrører opgørelserne to forskellige år og dels dækker huslejeindtægter i gennemsnit godt 90 pct. af de samlede udgifter, idet en almen boligafdeling kan have andre indtægter (f.eks.: indtægter fra andre lejemaal, renteindtægter fra henlagte midler, og evt. driftsstøtte fra Landsbyggefonden).

Boks 5.3. Deloitte's statistiske analyse af driftsomkostninger i den almene boligsektor

I 2013 gennemførte Deloitte en analyse af effektiv drift af almene boliger for Finansministeriet og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Som led i arbejdet blev der udarbejdet rapporten ”Statistisk analyse af driftsomkostninger i den almene boligsektor”, som blandt andet omfattede et antal regressionsanalyser af forskellige udgiftsposter i de almene boliger. I rapporten analyseres følgende udgiftsposter:

- Administrationsudgifter
- Forsikringsudgifter
- Renholdelses- og vedligeholdelsesudgifter
- Fraflytningsudgifter
- Forsyningsudgifter
- Nettokapitaludgifter i forbindelse med renoveringsprojekter
- Driftsudgifter til fællesfaciliteter

De forskellige udgiftsposter forsøges forklaret ved hjælp af en lang række strukturelle og socioøkonomiske faktorer i de almene afdelinger, herunder antal boliger, byggeriernes opførelsesår, art og byggematerialer, geografi, beboernes indkomst, modtagelse af offentlig forsørgelse, etnisk sammensætning, fraflytningsfrekvens mv.

Den almene boligsektor afholder årligt udgifter til almene familieboliger på godt 30 mia. kr., jf. tabel 5.3. Heraf udgør de variable udgifter til fælles energiforbrug, administration, renholdelse, vedligeholdelse, forbedringer og diverse udgifter godt 15 mia. kr., svarende til 52 pct.

Opgavevaretagelsen og udgiftsniveauet er meget forskellig i boligorganisationerne.

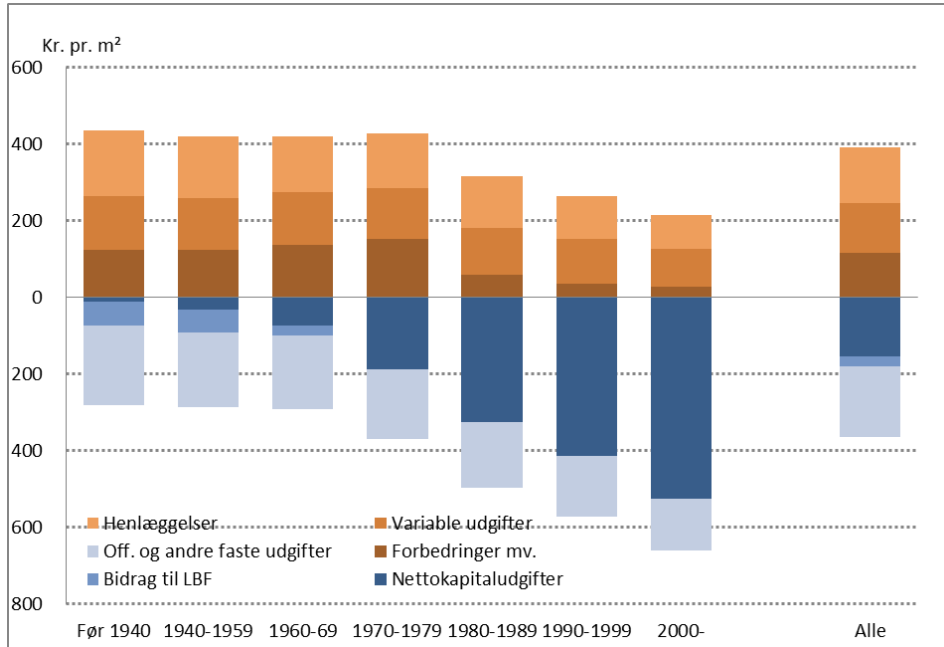
Tabel 5.3. Udgifter til almene familieboliger, hele landet, 2012

	I alt, mia. kr.	Kr. pr. bolig	Kr. pr. m ²	Pct.
Nettokapitaludgifter	6,1	12.159	155	21
Offentlige udgifter	3,9	7.817	100	13
Øvrige faste udgifter	4,3	8.605	110	15
- <i>Energiforbrug</i>	0,7	1.501	19	3
- <i>Administration</i>	1,9	3.837	49	6
Variable udgifter	5,1	10.229	131	17
- <i>Renholdelse</i>	2,9	5.883	75	10
- <i>Alm. vedligeholdelse</i>	1,4	2.728	35	5
- <i>Diverse udgifter</i>	0,3	572	7	1
Henlæggelser	5,6	11.267	144	19
- <i>Planlagt og periodisk vedligeholdelse</i>	4,3	8.630	110	15
Ekstraordinære udgifter	4,5	9.054	116	15
- <i>Forbedringer mv.</i>	3,9	7.721	99	13
Samlede udgifter afholdt i familieboliger	29,5	59.130	755	100

Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger (dvs. ca. 370.000 boliger). For at kunne opgøre de samlede udgifter til familieboliger, er tallene forholdsmæssigt opregnet til alle familieboliger (ca. 497.000 boliger). Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Nedenfor i figur 5.6 er baggrunden for den årgangsbestemte huslejestruktur i de almene familieboliger i 2012 belyst. Figuren viser driftsudgifternes variation med ibrugtagelsesår for almene familieboliger i alt for 2012. Over akse er vist de udgifter, som afdelingerne har mulighed for at påvirke størrelsen af (henlæggelser, variable udgifter samt forbedringer mv.), mens de udgifter, som ikke kan påvirkes er vist under akse (offentlige og andre faste udgifter, bidrag til Landsbyggefonden samt nettokapitaludgifter).

Figur 5.6. Gennemsnitlige driftsudgifter for almene familieboliger fordelt efter ibrugtagelsesår, 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Det ses, at en meget stor andel af forskellene i de årgangsbestemte udgifter beror på de udgifter, som afdelingerne ikke har mulighed for at påvirke. Faktisk kan den årgangsbestemte huslejestruktur alene forklares ved nettokapitaludgifterne, dvs. beboernes udgifter til renter og afdrag på optagne lån ved byggeriets finansiering efter fradrag af offentlig støtte. Nettobetalingen af renter og afdrag udgjorde 155 kr. pr. m² i 2012, svarende til knap 21 pct. af de samlede udgifter. Det ses, at nettokapitaludgifterne er stærkt afhængige af boligernes ibrugtagelsesår. Nettokapitaludgifterne er således 15 gange større i byggerier, ibrugtaget efter 1990, end i byggeri, opført før 1960. Dette beror dels på stigende byggeomkostninger og dels på de varierende støtteregler.

De øvrige udgifter, som afdelingerne har ringe mulighed for at påvirke (offentlige og andre faste udgifter samt bidrag til LBF), bidrager til at udjævne de årgangsbestemte udgiftsforskelle en anelse. De pligtmæssige bidrag til Landsbyg-

gefonden afhænger således af afdelingens ibrugtagelsesår (indbetales for afdelinger ibrugtaget før 1970) og udgør i gennemsnit knap 60 kr. pr. m² for almene familieboliger opført før 1960.

De driftsudgifter, hvor afdelingerne har mulighed for at bestemme niveauet, er ligeledes stigende med bygningernes alder og bidrager til at udjævne de årgangsbestemte udgiftsforskelle en anelse. Det afspejler større udgifter til henlæggelser, forbedringer mv. og variable udgifter i det ældre byggeri sammenlignet med det yngre byggeri. Udgifterne til forbedringer mv. er således op til omkring 5 gange større i de ældste boliger end i de nyeste.

Fordelt på de forskellige driftsudgiftstyper er der en ganske betydelig spredning i udgiftsniveauet i forhold til boligernes beliggenhed. Nettokapitaludgifterne er i gennemsnit 27 kr. pr. m² lavere i hovedstaden i 2012, jf. tabellerne 5.4 og 5.5.

Når de gennemsnitlige nettokapitaludgifter i hovedstaden ligger på et lavere niveau end i det øvrige land, beror det mere på byggeriets aldersmæssige fordeling end på niveauforskelle i udgifterne.

For byggeri, opført efter 1960, ses, at nettokapitaludgifterne i de enkelte ibrugtagelsesår er konsekvent højere i hovedstaden. Det beror især på højere grundudgifter og lønomkostninger i hovedstaden i forbindelse med byggeriets opførelse.

Forskellen mellem huslejeniveauet i hovedstaden og det øvrige land kan, set under ét, således ikke forklares ved udgifterne til nettokapitaludgifterne.

Det generelt højere huslejeniveau i hovedstaden skyldes dermed, at de øvrige driftsudgifter er større i hovedstaden. Offentlige og andre faste udgifter er således i 2012 86 kr. pr. m² højere i hovedstaden, hvilket primært skyldes udgifterne til ejendomsskatter og vandafgifter, som er 61 kr. pr. m² højere i hovedstaden. Variable udgifter er 38 kr. pr. m² højere i hovedstaden, hvoraf 26 kr. pr. m² skyldes udgifterne til renholdelse (aflønning af driftspersonale). En stor del af forklaringen herpå er antagelig Hovedstadens forholdsvis større andel af etageboliger, som har højere renholdelsesudgifter end lav bebyggelse, jf. afsnit 5.3.3. Udgifterne til henlæggelser er endvidere større i hovedstaden, hvilket antagelig skal ses i sammenhæng med, dels at byggeriet er ældre og dels forskellen på lønniveau for håndværkere.

Tabel 5.4. Udgifter for almene familieboliger i hovedstaden¹⁾, 2012

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2009	Alle
Nettokapitaludgifter	14	28	74	201	326	436	608	140
Off. og andre faste udgifter	283	306	260	223	219	207	181	259
- Skatter og afgifter	100	119	111	103	102	84	69	108
- Bidrag til LBF	64	63	29	0	0	0	0	30
Variable udgifter	146	158	154	151	149	141	129	152
- Renholdelse	81	95	90	89	86	87	72	90
Henlæggelser	181	192	167	153	160	138	115	169
Forbedringer mv.	117	122	132	167	70	59	26	123
Udgifter i alt	740	805	787	896	924	980	1.060	844

¹⁾ Hovedstaden omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt kommuner i de tidligere Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter (inkl. Stevns Kommune).

Tabel 5.5. Udgifter for almene familieboliger i øvrige land, 2012

Kr. pr. m ² pr. år	Før 1940	1940- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2009	Alle
Nettokapitaludgifter	8	35	73	177	324	403	497	167
Off. og andre faste udgifter	221	211	184	153	144	137	117	173
- Skatter og afgifter	66	55	52	48	40	33	25	48
- Bidrag til LBF	54	55	27	1	0	0	0	23
Variable udgifter	113	115	122	118	109	108	89	114
- Renholdelse	64	63	69	67	63	60	50	64
Henlæggelser	145	133	130	134	118	99	80	125
Forbedringer mv.	149	127	140	142	50	24	27	110
Udgifter i alt	637	621	649	722	745	770	809	688

Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

5.3.2. Udgifter til administration

Boligorganisationen har en række udgifts- og indtægtsposter vedrørende administration af egne boligafdelinger og eventuelle sideaktivitetsafdelinger samt derudover eventuelt af andet støttet byggeri. Boligorganisationens øverste myndighed kan beslutte, at afdelingerne helt eller delvist skal administreres af en ekstern forretningsfører.

En almen boligorganisations administrationsudgifter vedrører typisk ”egne afdelinger i drift”, ”byggearbejder” og ”ekstern administration”. Der skal budgetteres kostægte for hver af de nævnte administrationsområder. Dvs. at indtægterne i form af administrationsbidrag mv. skal fastsættes, så de svarer til de faktiske udgifter inden for de respektive administrationsområder.

Som udgangspunkt fastsættes administrationsbidraget på baggrund af antal lejemålsenheder. Der er valgfrihed mellem tre forskellige metoder:

1. Et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed.
2. Et grundbidrag pr. lejemålsenhed, der ydes for en grundlæggende, forsvarelig administration og et tillægsbidrag for tillægsydelser, der tilbydes og kan tilvælges af afdelingerne.
Det er hermed den enkelte afdeling, der selv afgør, hvor meget service den vil have i form af tillægsydelser og dermed hvor stort et administrationsbidrag, der skal betales.
3. Et grundbidrag, hvorefter det samlede bidrag er sammensat af et fast bidrag, der fastsættes pr. afdeling og højst omfatter udgifterne til budgettering og regnskabsaflæggelse, og et bidrag, der fastsættes pr. lejemålsenhed.

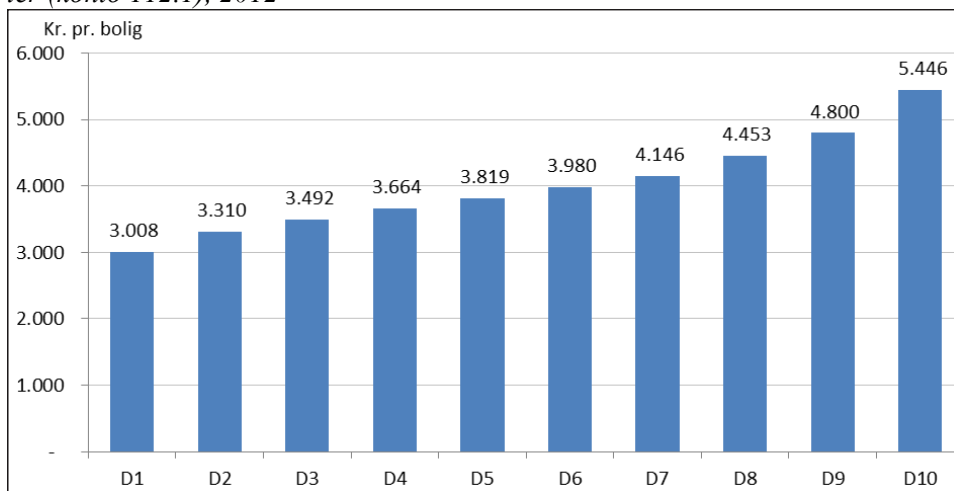
Ved metode 1 betaler alle afdelinger en andel, svarende til andelen af det samlede antal lejemålsenheder i organisationen. Det medfører at mindre afdelinger, som alt andet lige er dyrere at administrere pr. bolig end større afdelinger, ikke selv bærer de fulde omkostninger.

Det opdelte bidrag (metode 3) indebærer, at de små afdelinger kommer til at betale for de (mer)omkostninger pr. lejemålsenhed, der typisk er forbundet med disse afdelingers regnskabs- og budgetudarbejdelse. De små afdelinger vil hermed komme til at betale et større administrationsbidrag pr. lejemålsenhed end

beboerne i de store afdelinger, da de har højere udgifter. Ordningen vil – alt andet lige – øge incitamentet til at sammenlægge små afdelinger.

Boligorganisationerne opkrævede i 2012 til administration godt 1,9 mia. kr. fra deres almene familieboliger, svarende til 3.837 kr. pr. bolig. Dermed udgør udgifterne til administration 6 pct. af de samlede udgifter i de almene familieboliger. Administrationsbidraget varierer betydeligt. Fra ca. 3.008 kr. pr. bolig i den billige ende til ca. 5.446 kr. pr. lejemålsenhed i den dyre, jf. figur 5.7.

Figur 5.7. Familieboligafdelingernes udgifter til administration fordelt på deciler (konto 112.1), 2012



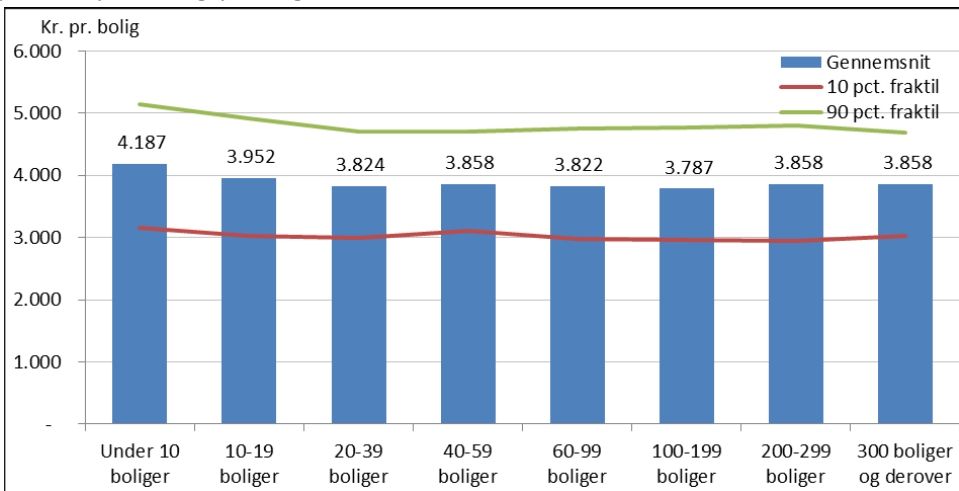
Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger. Afdelingerne er rangordnet efter størrelsen af udgifterne til administration og fordelt i 10 lige store grupper (deciler). For de første 9 deciler er der angivet den højeste administrationsudgift pr. bolig for de afdelinger, der ligger i decilet, mens der for det 10. decil er angivet gennemsnittet.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Med henblik på at belyse, om der er stordriftsfordele forbundet med administrationen, viser figur 5.7 afdelingernes udgifter til administration pr. bolig fordelt efter antal boliger i afdelingerne. Tilsvarende viser figur 5.8 organisationernes indtægter pr. lejemål fra administration fordelt efter antal lejemål i organisationerne. Endelig er der i figurene angivet 10 pct. og 90 pct. fraktilen, der giver et billede af spredningen inden for det pågældende interval.

Figur 5.8 viser, at det tilsyneladende kun er de helt små afdelinger, dvs. afdelinger med færre end 20 boliger, som skiller sig ud ved et lidt højere niveau for administrationsbidrag bolig. Betragtes i stedet boligorganisationernes størrelse, jf. figur 5.8, ses det, at der er tegn på, at størrelsen på administrationsbidraget pr. lejermålsenhed er faldende med antallet af administrerede lejermål i organisationen. Mens de helt små organisationer med færre end 20 lejermålsenheder opkræver knap 4.500 kr. pr. lejermål, er det tilsvarende tal for de helt store organisationer godt 3.500 kr. pr. lejermål.

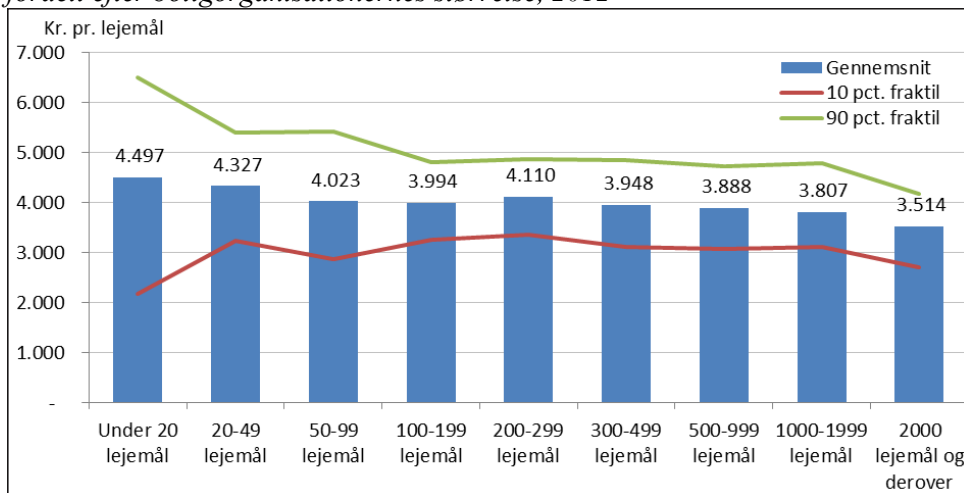
Figur 5.8. Familieboligafdelingernes udgifter til administration (konto 112.1) fordelt efter boligafdelingernes størrelse, 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Figur 5.9. Boligorganisationernes indtægter fra administration (konto 601.1) fordelt efter boligorganisationernes størrelse, 2012



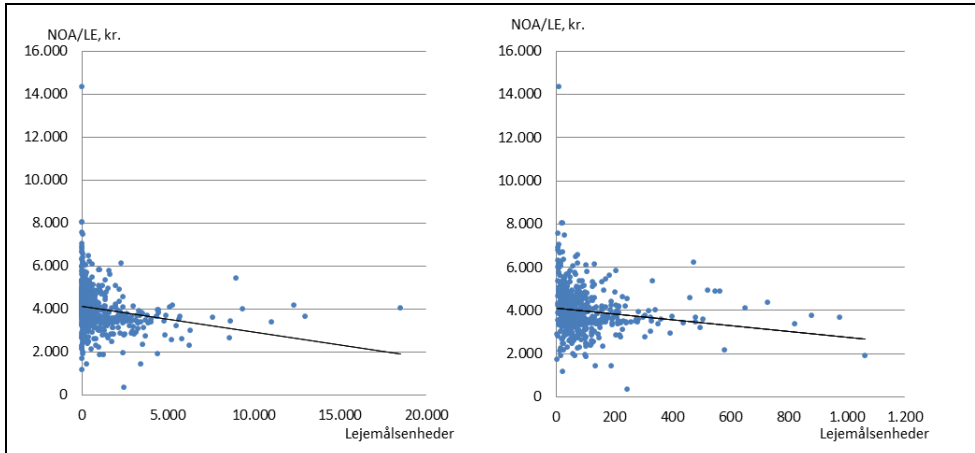
Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Landsbyggefonden udarbejdede i 2007 en temaundersøgelse af administrationsforhold, hvor spørgsmålet om stordriftsfordele blev undersøgt nærmere. Med hensyn til administrationsomkostninger, synes undersøgelsen at kunne påvise, at der er stordriftsfordele som følge af antal lejemålsenheder for såvel boligorganisationer som afdelinger.

I Landsbyggefondens undersøgelse blev der blandt andet gennemført en simpel lineær regressionsanalyse, hvor nettoomkostninger til administration pr. lejemålsenhed (NOA/LE) blev forsøgt forklaret ved henholdsvis antal lejemålsenheder i organisationen og det gennemsnitlige antal lejemålsenheder i afdelingerne. I figur 5.9 nedenfor er analysen opdateret på baggrund af 2012-regnskabstal.

I forhold til 2007-undersøgelsen genbekræftes konklusionen umiddelbart – både i forhold til antal lejemålsenheder i organisationerne (a) og det gennemsnitlige antal lejemålsenheder i afdelingerne (b). Der ses således en negativ sammenhæng mellem størrelsen på NOA/LE og antal lejemålsenheder i boligorganisationen såvel antal lejemålsenheder i afdelingerne. Det betyder, at der er tegn på stordriftsfordele, der afhænger af både boligorganisationens størrelse og størrelsen på boligafdelingen.

Figur 5.10. Gennemsnitlige nettoomkostninger til administration pr. lejemålsenhed i forhold til antal lejemålsenheder.



Anm: Datagrundlaget er regnskaber fra de almene boligorganisationer, som administrerer alle typer afdelinger (familie-, ungdoms-, og ældreboligafdelinger samt blandede afdelinger). Gennemsnitlige nettoomkostninger pr. lejemålsenhed (NOA/LE) er defineret som bruttoadministrationsomkostninger (konto 530) med fradrag af indtægter fra andet boligbyggeri (konto 601.2), sideaktivitetsafdelinger (konto 601.3), lovmæssige gebyr mv. (konto 602) samt byggesagshonorar (konto 605/606).

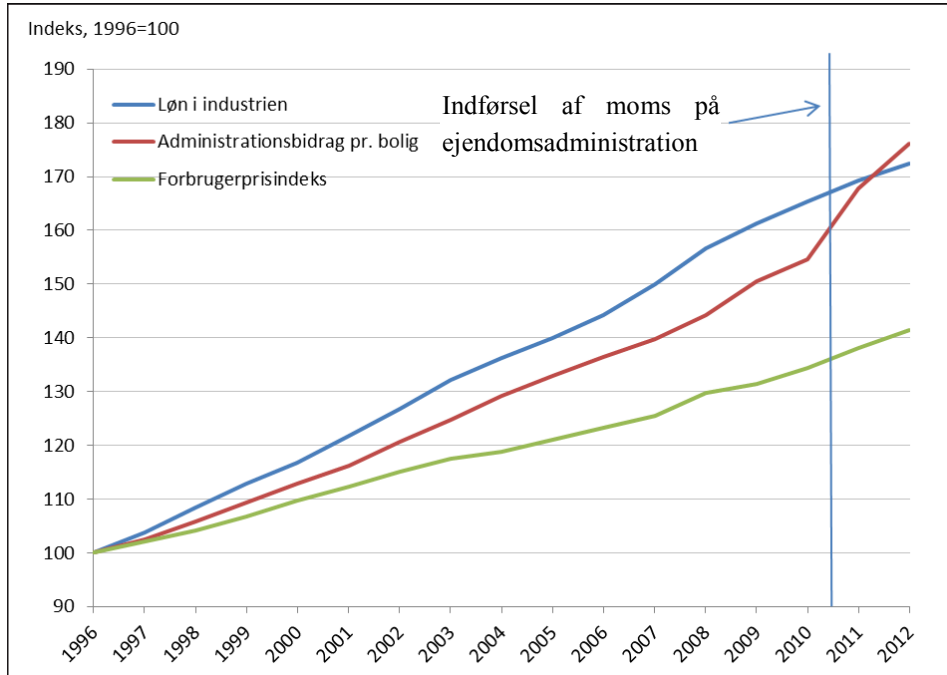
Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Administration er traditionelt en forholdsvis løntung udgiftspost. I figur 5.10 er udviklingen i det gennemsnitlige administrationsbidrag pr. bolig siden 1996 sammenholdt med henholdsvis løn- og prisudviklingen.

Figuren viser, at administrationsbidraget i perioden 1996-2010 er steget mindre end lønnen i industrien. I perioden 1996-2010 steg administrationsbidraget i gennemsnit årligt med 3,2 pct., mens lønnen steg med 3,7 pct. Fra 2010 til 2012 steg det gennemsnitlige administrations bidrag imidlertid i gennemsnit med hele 6,7 pct. Det indebærer, at set over hele perioden 1996-2012 er udgifterne til administration steget mere end lønnen i industrien. En del af forklaringen på den forholdsvis store stigning efter 2010 er, at der med virkning fra 1. januar 2011 blev indført moms på ejendomsadministration.

Det ses endvidere, at administrationsbidraget er steget væsentligt mere end priserne, generelt i samfundet.

Figur 5.11. Udviklingen i udgifter til administration i den almene boligsektor (konto 112.1), set i forhold til løn og prisudviklingen, 1996-2012



Anm.: For at kunne danne en tidsserie tilbage til 1996 er der i datagrundlaget medtaget regnskaber for alle typer af boligafdelinger (familie-, ungdoms-, og ældreboligafdelinger samt blandede afdelinger).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters database for regnskaber i den almene boligsektor og Danmarks Statistik

Deloitte's analyse, jf. boks 5.3, viser, at der kan identificeres stordriftsfordele for så vidt angår administrationsudgifter, idet større afdelinger generelt har et lavere ressourceforbrug end små afdelinger. Afdelinger i boligorganisationer, der bliver administreret af en administrationsorganisation, har højere administrationsudgifter end afdelinger, hvor administrationen varetages af boligorganisationen. Forskellen hænger muligvis sammen med, at der som nævnt med virkning fra 1. januar 2011 blev indført moms på eksternt ejendomsadministration.

Videre viser Deloitte's analyse, at afdelinger, der har en udsat beboersammensætning (fx afdelinger med en høj andel enlige uden børn, en høj andel beboere på overførselsindkomst eller afdelinger, hvor mange beboere kun bor i kort tid) generelt har høje administrationsudgifter.

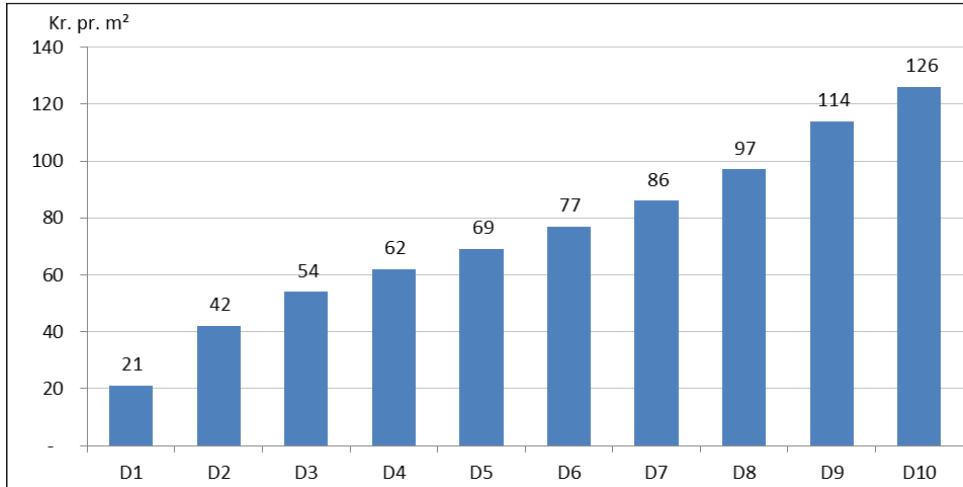
Og endelig viser Deloittes analyse, at afdelinger beliggende i Region Hovedstaden og Region Sjælland generelt har højere administrationsudgifter per lejemålsenhed end afdelinger i landets andre regioner. Afdelinger beliggende i kommuner, der anvender mange ressourcer på tilsynet med de almene boliger, har generelt høje administrationsudgifter. Deloitte kan ikke afgøre, om et højt ressourceforbrug på tilsynet, der medfører høje administrationsudgifter, eller om kommunerne bruger flere ressourcer på tilsynet som følge af, at afdelingerne har høje udgifter til administration.

5.3.3. Udgifter til renholdelse

Udgiftsposten ”renholdelse” vedrører den udvendige rengøring såsom fejning, snerydning, græsslåning og anden pleje af beplantede arealer og eventuel udvendig bygningsrengøring samt indvendig rengøring såsom trappevask og vinduespudsning. Samlet set blev der i 2012 anvendt godt 2,9 mia. kr. til renholdelse, svarende til 75 kr. pr. m² boligareal. Udgifterne til renholdelse udgør således 10 pct. af de samlede udgifter i de almene familieboliger.

I figur 5.12 er familieafdelingerne rangordnet efter størrelsen af årlige renholdelsesudgifter. Det ses, at de variable udgifter til renholdelse udviser en endog meget betydelig spredning. Det fremgår, at afdelingerne med de laveste udgifter højest anvender 21 kr. pr. m², mens de dyreste afdelinger i gennemsnit anvender 126 kr. pr. m² på denne post.

Figur 5.12. Familieboligaftdelingernes udgifter til renholdelse fordelt på deciler (konto 114), 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger. Afdelingerne er rangordnet efter størrelsen af udgifterne til renholdelse og fordelt i 10 lige store grupper (deciler). For de første 9 deciler er der angivet den højeste renholdelsesudgift pr. m² for de afdelinger, der ligger i decilet, mens der for det 10. decil er angivet gennemsnittet.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

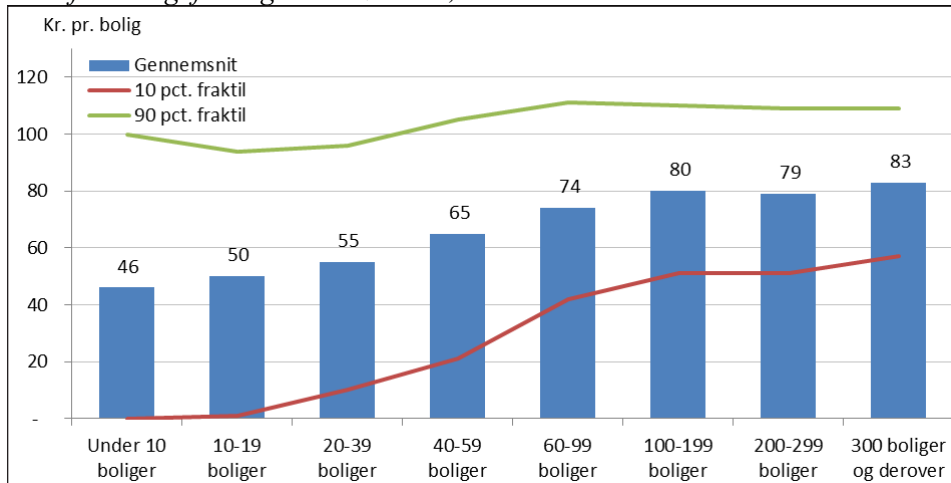
En del af denne spredning kan forklares med, at renholdelse i tæt/lavt byggeri generelt er lavere end i etageejendomme. Renholdelsesudgifterne i tæt/lavt byggeri er således i 2012 i gennemsnit 57 kr. pr. m², mens det tilsvarende tal for etagebyggeri er 82 kr. pr. m². Forskellen skyldes, at det tæt/lave byggeri typisk har tilknyttet mindre fælles arealer sammenlignet med etagebyggeri. Desuden udfører beboerne i tæt/lavt byggeri ofte selv en del af renholdelsen, mens det i etageejendomme ofte er lønnet personale, der står for renholdelsen.

Herudover har beboersammensætningen betydning for spredningen i renholdelsesudgifterne. I større, udsatte etagebyggerier (defineret som familieboligaftdelinger udelukkende bestående af etagebyggeri, som er på den såkaldte ghettoliste pr. 1. februar 2014) udgør udgiften til renholdelse således i gennemsnit ca. 86 kr. pr. m², mens den i det øvrige etagebyggeri udgør 80 kr. pr. m².

Figur 5.13 viser afdelingernes udgifter til renholdelse pr. m² fordelt efter antal boliger i afdelingerne. Desuden er der angivet 10 pct. og 90 pct. fraktilen, der giver et billede af spredningen inden for det pågældende interval. Figuren viser, at renholdelsesudgifterne er større, jo flere boliger der er i afdelingen (op til ca. 100 boliger). I de små afdelinger med færre end 10 boliger anvendes i gennemsnit 46 kr. pr. m² på renholdelse, mens udgiften i de større afdelinger på 100 boliger er mere i gennemsnit er på ca. 83 kr. pr. m².

Umiddelbart kan der ud fra figuren ikke konkluderes, at der kan opnås betydelige stordriftsfordele på renholdelsesområdet. Der er imidlertid flere forklaringer på, at billedet ser ud som i figur 5.12. For det første består de store afdelinger typisk af etageboliger – en boligtype hvor der i gennemsnit anvendes flere midler på renholdelseskontoen. For det andet har de store afdelinger ofte relativt store fælles fælles/grønne arealer, som typisk passes af en ejendomsfunktionær. Det bidrager til øgede renholdelsesudgifter. Og endelig afspejler forskellen sandsynligvis et ønske om et større serviceniveau i de større afdelinger (de store afdelinger består typisk af etagebyggeri, som typisk har store grønne fælles arealer).

Figur 5.13. Familieboligafdelingernes udgifter til renholdelse (konto 114) fordelt efter boligafdelingernes størrelse, 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

I betragtning af den meget betydelige spredning, der kan konstateres (også blandt afdelinger som umiddelbart ligner hinanden), forekommer det sandsynligt, at en del af spredningen afspejler produktivitetsforskelle, som blandt andet kan henføres til forskelle i arbejdstilrettelæggelsen, og som ikke samtidig afspejler forskelle i renholdelsesydelsens kvalitet. Der synes således at eksistere et vist potentiale for at opnå lavere renholdelsesudgifter, uden at det går ud over kvaliteten af ydelsen.

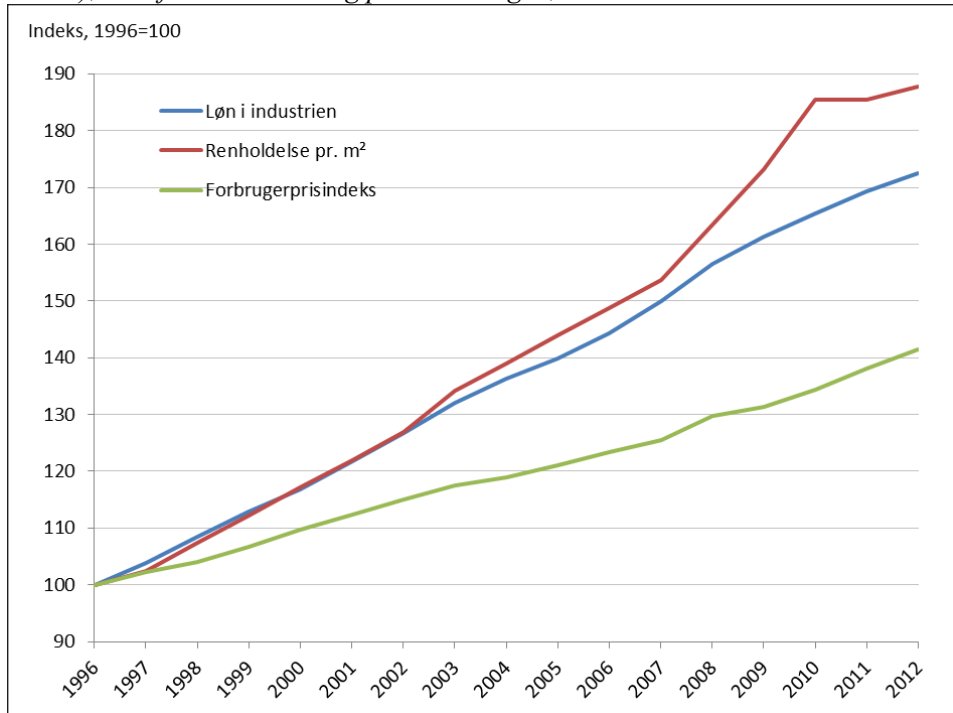
Som et groft, men samtidig forsigtigt udtryk for, hvor stor et potentiale der kan opnås gennem effektivisering, er det opgjort, hvor meget renholdelsesudgifterne kan reduceres, hvis det antages, at de 25 pct. af afdelingerne inden for hver afdelingskategori (f.eks. etagebyggeri med færre end 10 boliger), som bruger flest midler på renholdelse, reducerer deres renholdelsesudgifter således, at udgifterne svarer til 75 pct. fraktilen inden for deres afdelingskategori. Med dette forholdsvist konservative ambitionsniveau ville de gennemsnitlige renholdelsesudgifter kunne reduceres fra 75 kr. til 71 kr. pr. m², svarende til en reduktion på 5 pct. Samlet se ville det give en huslejesparelse på ca. 150 mio. kr. årligt, svarende til en gennemsnitlig reduktion i huslejerne på ½ pct.

Renholdelse er – ligesom administration – en arbejdskraftintensiv udgiftspost. I figur 5.13 er udviklingen i de gennemsnitlige udgifter til renholdelse pr. m² siden 1996 sammenholdt med henholdsvis løn- og prisudviklingen. Figuren viser, at udgifterne til renholdelse i perioden 1996-2007 i store træk har fulgt lønudviklingen i industrien. I perioden 1996-2007 steg udgifterne til renholdelse i gennemsnit årligt med 4,0 pct., mens lønnen steg med 3,8 pct. Efterfølgende er udgifterne til renholdelse imidlertid steget væsentligt mere end lønnen. Fra 2007 til 2012 steg udgifterne til renholdelse i gennemsnit 4,1 pct., mens lønnen i samme periode kun steg med i gennemsnit 2,8 pct.

Det ses endvidere, at udgifterne til renholdelse er steget væsentligt mere end priserne, generelt i samfundet.

Deloitte's undersøgelse, jf. boks 5.3, kan umiddelbart ikke påvise stordriftsfordele i de almene boligafdelinger for så vidt angår renholdelsesudgifterne.

Figur 5.14. Udviklingen i udgifter til renholdelse i den almene boligsektor (konto 114), set i forhold til løn og prisudviklingen, 1996-2012



Anm.: For at kunne danne en tidsserie tilbage til 1996 er der i datagrundlaget medtaget regnskaber for alle typer af boligafdelinger (familie-, ungdoms-, og ældreboligafdelinger samt blandede afdelinger).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters database for regnskaber i den almene boligsektor og Danmarks Statistik

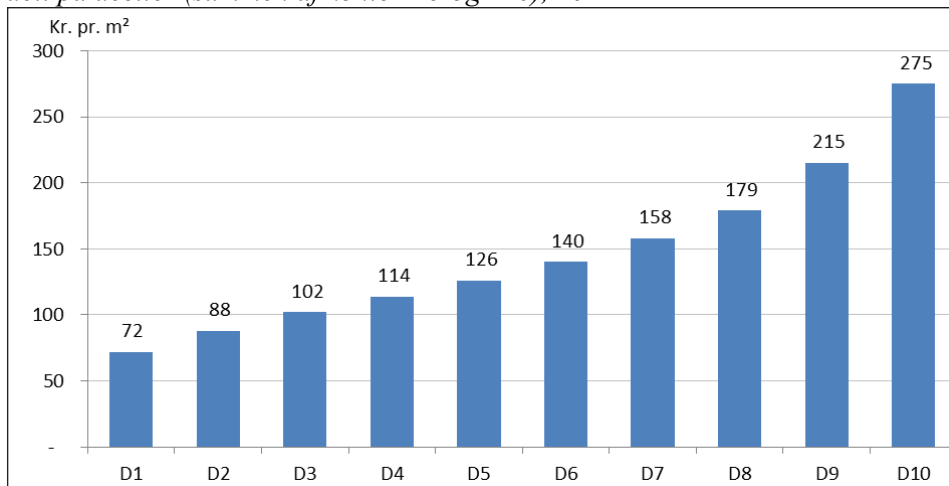
5.3.4. Udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse

Udgifterne til vedligeholdelse består dels af udgifter til den almindelige vedligeholdelse (konto 115) og dels af udgifter til henlæggelser til den planlagte og periodiske vedligeholdelse og fornyelse (konto 120). Der er valgt i det følgende at se på disse to konti under ét.

Samlet set blev der i 2012 anvendt godt 5,7 mia. kr. på vedligeholdelse i almene familieboliger, svarende til 145 kr. pr. m² boligareal. Heraf gik 35 kr. pr. m² til den almindelige vedligeholdelse, mens 110 kr. pr. m² gik til henlæggelser. Vedligeholdelse udgør således knap en femtedel af udgifterne i familieboliger og har således stor betydning for huslejen.

Figur 5.15 viser, at de samlede udgifter til vedligeholdelse varierer betydeligt. Fra 72 kr. pr. m² i den billige ende til 275 kr. pr. m² i den dyre.

Figur 5.15. Familieboligafdelingernes samlede udgifter til vedligeholdelse fordelt på deciler (summen af konto 115 og 120), 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger. Afdelingerne er rangordnet efter størrelsen af udgifterne til vedligeholdelse og fordelt i 10 lige store grupper (deciler). For de første 9 deciler er der angivet den højeste vedligeholdelsesudgift pr. m² for de afdelinger, der ligger i decilet, mens der for det 10. decil er angivet gennemsnittet.

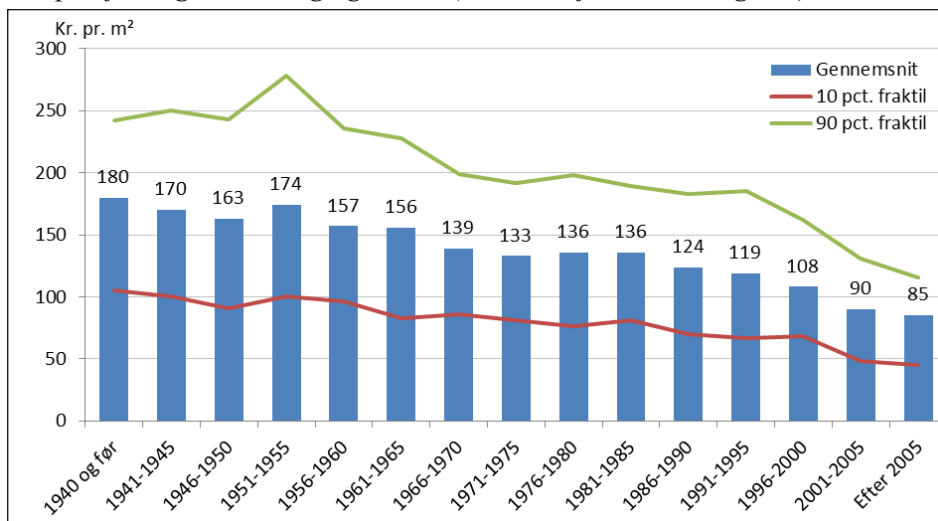
Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Figur 5.16 viser afdelingernes samlede udgifter til vedligeholdelse fordelt efter afdelingernes ibrugtagelsesår. Figuren viser, at udgifterne til vedligeholdelse er stigende i byggeriernes første 30 leveår (det vil sige byggerier opført i år og tilbage til omkring 1980), hvorefter udgifterne stabiliseres på et niveau på i gennemsnit ca. 130 kr. pr. m², indtil byggeriet er omkring 50 år gammelt. Herefter stiger vedligeholdelsesudgifterne til et niveau i størrelsesordenen 150-180 kr. pr. m² (det vil sige byggerier opført i 1965 og før).

I figur 5.16 vises endvidere 10 pct. og 90 pct. fraktilen. Disse giver et billede af spredningen inden for de enkelte ibrugtagelsesårgange. Det ses, at der i byggerier, opført i samme 5-årsinterval, er meget betydelige forskelle i udgiftsniveauet. Forskellene indenfor den enkelte 5-årsinterval kan således udgøre helt op til

178 kr. pr. m², hvilket er tilfældet for afdelinger ibrugtaget mellem 1951 og 1955.

Figur 5.16. Familieboligafdelingernes samlede udgifter til vedligeholdelse fordelt på afdelingernes ibrugtår (summen af konto 115 og 120), 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

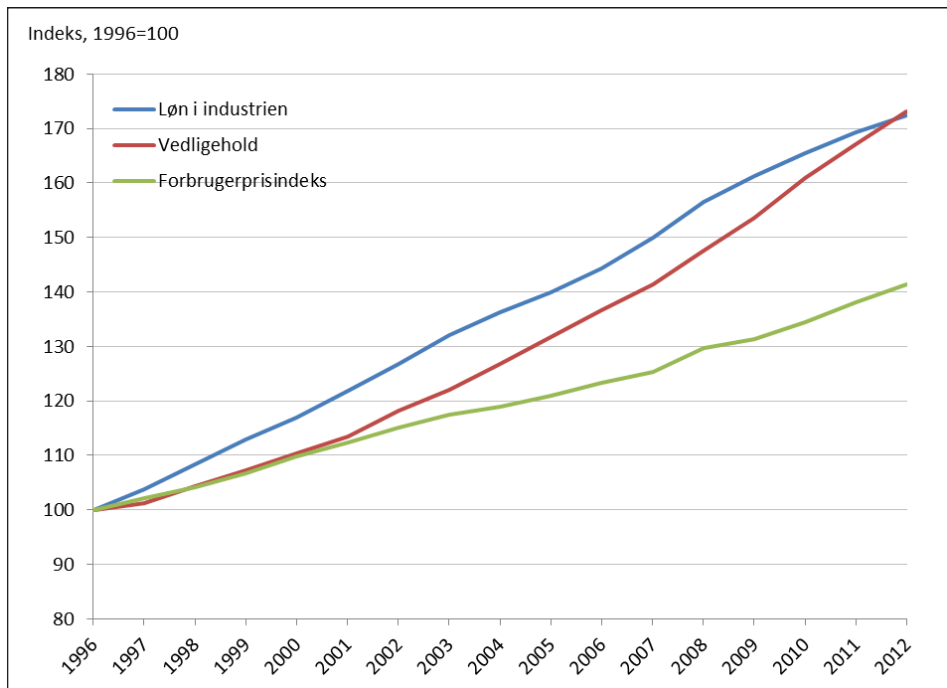
Tidligere undersøgelser, f.eks. Landsbyggefondens undersøgelse fra 2001 om henlæggessystemet og Københavns Kommunes henlæggelsesundersøgelse fra 2004, har vist, at nogle afdelinger konsekvent har henlagt for få midler til vedligeholdelse. Det kan på sigt føre til en nedslidning af disse afdelingers bebyggelser. Der har derfor de seneste år været fokus på at sikre, at afdelingerne sørger for at henlægge til vedligeholdelsesarbejder, f.eks. gennem den nye almene styringsreform, der indebærer en benchmarking på henlæggelsesområdet.

I figur 5.17 er udviklingen i de gennemsnitlige udgifter til vedligeholdelse pr. m² siden 1996 sammenholdt med henholdsvis løn- og prisudviklingen. Figuren viser, at udgifterne til vedligeholdelse i perioden 1996-2000 i store træk har fulgt forbrugerpriserne. I perioden 1996-2000 steg udgifterne til vedligeholdelse i gennemsnit årligt med 2,5 pct., mens priserne steg med 2,4 pct. Efterfølgende er udgifterne til vedligeholdelse imidlertid steget væsentligt mere end priserne.

Fra 2000 til 2012 steg udgifterne til vedligeholdelse årligt i gennemsnit med 3,8 pct., mens priserne i samme periode kun steg med i gennemsnit 2,1 pct. I perioden 2000-2012 er vedligeholdelsesudgifterne endda steget hurtigere end lønnen, idet lønnen i industrien i samme periode årligt kun er steget med i gennemsnit 3,3 pct.

Det er særligt de årlige henlæggelser til vedligeholdelse, der er øget markant. Det virker derfor sandsynligt, at den øgede opmærksomhed på henlæggelsessystemet har haft en virkning.

Figur 5.17. Udviklingen i udgifter til vedligeholdelse i alt i den almene boligsektor (summen af konto 115 og 120), set i forhold til løn og prisudviklingen, 1996-2012



Anm.: For at kunne danne en tidsserie tilbage til 1996 er der i datagrundlaget medtaget regnskaber for alle typer af boligafdelinger (familie-, ungdoms-, og ældreboligafdelinger samt blandede afdelinger).

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters database for regnskaber i den almene boligsektor og Danmarks Statistik

I Deloitte's undersøgelse, jf. boks 5.3, identificeres stordriftsfordele for både almindelig vedligeholdelse og planlagt og periodisk vedligeholdelse. Afdelinger, administreret af en ekstern administrator, ser ud til at have en mere effektiv ressourceudnyttelse, hvad angår udgifterne til almindelig og planlagt vedligeholdelse, sammenlignet med afdelinger, hvor administrationen varetages af boligorganisationen.

Videre viser undersøgelsen at boligafdelinger med en høj andel udsatte beboere (fx en høj beboerandel fra ikke-vestlige lande, kortere lejeperioder, en høj beboerandel, der modtager boligstøtte, og en høj beboerandel dømt for lovovertrædelser) har højere udgifter til vedligeholdelse.

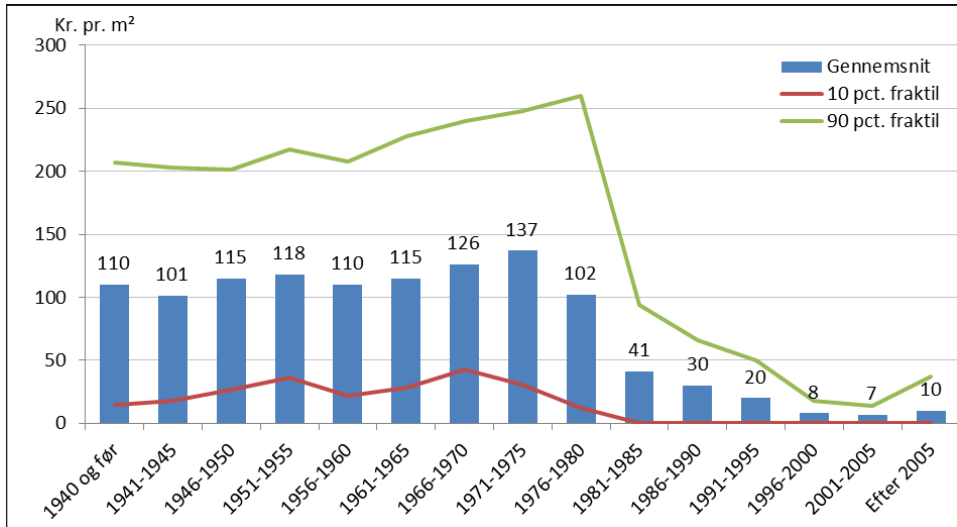
En anden væsentlig udgiftspost vedrører forbedringer mv., som i 2012 udgør 3,9 mia. kr., svarende til 99 kr. pr. m² boligareal. Udgifterne til forbedringer mv. udgør således 13 pct. af de samlede udgifter i de almene familieboliger.

Der kan ikke benyttes opsparede midler til at finansiere forbedringer af ejendommen, hvilket er ud fra et princip om, at afdelinger ikke skal spare op til forbedringer, som primært kommer fremtidige beboere til gode.

Udgifterne til forbedringer mv. er ikke overraskende klart højest i det ældste byggeri, jf. figur 5.17. Det ses, at forbedringsudgifterne ligger på et relativt lavt niveau i de første 30 år af byggeriernes levetid, hvorefter der sker en meget kraftig stigning. Dette afspejler antagelig i høj grad en såkaldt årgangseffekt, idet forskellige dele af boligen, f.eks. køkken og badeværelse, efter 30 år efterhånden fremstår som utidssvarende og derfor moderniseres gennemgribende. Når forbedringsudgifterne også i byggeri fra sidst i 1960'erne og først i 1970'erne ligger på et højt niveau, skal det sandsynligvis ses i sammenhæng med den store renoveringsaktivitet i udsatte boligområder fra denne periode. Landsbyggefondens støtte til renoveringsarbejder dækker ca. 1/3 af udgiften. Den resterende del dækkes således ved lejestigninger. I større, udsatte etagebyggerier fra perioden 1966-1975 udgør udgiften til forbedringer i gennemsnit ca. 138 kr. pr. m², mens den i det øvrige etagebyggeri fra samme periode udgør 120 kr. pr. m².

Endelig ses det, at der i byggerier, opført i samme 5-årsinterval, er meget betydelige forskelle i udgiftsniveauet til forbedringer. Forskellene indenfor det enkelte 5-årsinterval kan således udgøre helt op til 248 kr. pr. m².

Figur 5.18. Familieboligafdelingernes udgifter til forbedringer mv. fordelt på afdelingernes ibrugtagelsesår (summen af konto 125-128), 2012



Anm.: Datagrundlaget indeholder alene regnskaber for afdelinger, som kun har familieboliger.

Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters regnskabsdatabase for den almene boligsektor

Deloitte har desuden undersøgt de almene boligers udgifter til renoveringsprojekter. Undersøgelsen viser, at større afdelinger generelt har lavere ydelsesudgifter i forhold til det investerede beløb, ligesom afdelinger med en ekstern administrator har lavere ydelsesudgifter til renoveringer sammenlignet med afdelinger, hvor administrationen varetages af boligorganisationen.

Endelig viser undersøgelsen, at afdelingernes socioøkonomiske forhold har en betydelig effekt på ydelsesudgifterne. Afdelinger med mange beboere fra ikke-vestlige lande med grundskoleuddannelse som højst gennemførte uddannelse, mange beboere, der modtager boligstøtte, og mange beboere, der har været dømt for overtrædelse af straffeloven, har generelt højere ydelsesudgifter.

5.4. Effektivisering af driften

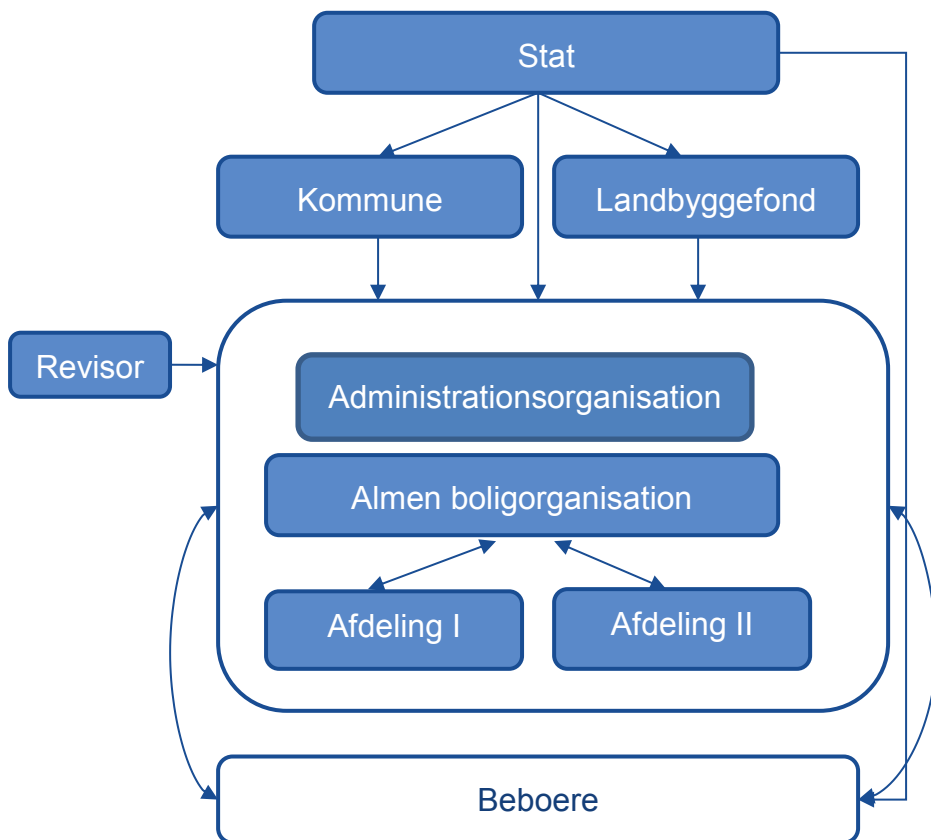
5.4.1. Indledning

I de foregående afsnit er huslejestruktur og udgiftsudvikling analyseret både generelt og fordelt på de forskellige betydende poster. Som det fremgår af tabel 5.4. andrager de samlede årlige udgifter i den almene boligsektor knap 30 mia. kr. En stor del af disse udgifter ligger fast, når først boligerne er gået i drift og er således ikke underlagt beslutninger i boligorganisationen eller i afdelingerne. Det gælder nettokapitaludgifter og forskellige offentlige og andre faste udgifter i alt svarende til godt 1/3. af de samlede udgifter.

De øvrige udgifter er i større eller mindre grad påvirket af beslutninger enten på boligorganisationsniveau eller på afdelingsniveau. Det gælder udgifter til administration, udgifter til renholdelse, udgifter til vedligehold, udgifter til forbedringer, udgifter til indkøb af vare og tjenester, forskellige forbrugsudgifter, forsikringsudgifter m.v., som tilsammen udgør 2/3 af de samlede udgifter. Disse udgifter kan på forskellig måde reduceres og derved medvirke til at reducere huslejen tilsvarende. Skal dette ske, er det afgørende, at der alle steder i det almene system kommer fokus på en stadig forbedret produktivitet og effektivitet.

Styringen af den almene sektor involverer en række parter, der spiller sammen på forskellig måde. I figur 19 er det skematisk fremstillet, hvilke parter (styringsniveauer), der indgår i styringen.

Figur 5.19. Styring af den almene boligsektor



Stat, kommune, Landsbyggefond, boligorganisation/administrationsorganisation og afdeling spiller en rolle i styringen af det almene byggeri.

Staten fastsætter de overordnede rammer, incitament og muligheder i form af lovgivning og medvirker til finansieringen af nybyggeriet. På en række punkter er der endvidere fastsat relativt detaljerede regler for proces og indhold i beslutninger i de almene boligorganisationer. Hertil udøver staten en generel styring af kommunerne, fx gennem fastsættelse af de overordnede økonomiske rammer.

Kommunerne er ansvarlig for udvikling af den lokale bolig- og bypolitik, og er herunder ansvarlig for løsning af boligsociale opgaver. Kommunerne har som følge heraf beføjelser til at agere selvstændigt med henblik på at implementere

lokalt indenfor lovgivningens rammer. Kommunerne styrer omfanget af nyt alment byggeri i kommunen, afholder styringsdialog med boligorganisationerne, indgår aftaler med boligorganisationerne om udlejningen m.v. Endvidere er kommunen tillagt en anvisningsret til en del af de ledige boliger. Endelig fører kommunen tilsyn med opførelse og drift.

Landsbyggefonden er en selvejende fond, som er oprettet og reguleret ved lov. Fonden yder finansiel støtte til større renoveringsarbejder, handicaptilgængelighed, nødlidende boligafdelinger, indsats over for udsatte områder m.v. samt bidrager til ydelsesstøtten til nybyggeri.

Fondens midler indbetales af lejerne i den almene sektor dels som pligtmæssige bidrag dels som overskydende leje i forbindelse med udamortisering af de oprindelige prioritetslån. Herudover opsamler og formidler fonden erfaringer på fondens område.

Almene boligorganisationers primære opgave er at løse boligsociale opgaver ved at opføre og drive alment boligbyggeri inden for de rammer, som er fastsat i lovgivningen og gennem kommunens beslutninger. Boligorganisationerne er karakteriseret ved, at beboerne har afgørende indflydelse, idet der er beboerflertal i alle besluttende organer.

Almene Administrationsorganisationer er boligorganisationer uden afdelinger, som alene har til opgave at administrere almene boligorganisationer og deres afdelinger, samt alment byggeri, som drives af kommuner og selvejende institutioner. Administrationsorganisationer er underlagt samme krav og hensyn som boligorganisationer med afdelinger.

Afdelingerne er selvstændige demokratiske enheder, hvor beboerne har mulighed for væsentlig indflydelse på egne forhold. Afdelingerne er økonomisk uafhængige af hinanden, ligesom de er økonomisk uafhængige af boligorganisationen. Afdelingerne er således selvstændige økonomiske enheder, men er derimod ikke selvstændige juridiske personer. De har således ikke selvstændig handle- og beslutningskompetence udadtil, f.eks. har afdelingerne ikke sædvanlige ejerbeføjelser, uagtet de har skøde på afdelingen.

Revisorerne godkender årsregnskaber, udfører forvaltningsrevision mv. og bidrager dermed til at sikre en retmæssig forvaltning af lejernes midler og offent-

lige investeringer. Revisor har indberetningspligt over for kommunen, hvis der som led i revisionen konstateres uregelmæssigheder eller ulovligheder.

Kommunen fører på den ene side tilsyn med boligorganisationerne. Kommunerne kontrollerer således, om boligorganisationerne overholder gældende regler samt på en hensigtsmæssig måde lever op til deres formål, herunder de målsætninger som generelt er opstillet for sektoren. På den anden side samarbejder kommune og boligorganisation gennem styringsdialogen, jf. senere, om udvikling af den almene sektor i kommunen, således at der i tide kan tages initiativer i forhold til de udfordringer, som er mest påtrængende, herunder udviklingen i de udsatte boligområder.

Den almene boligsektor er karakteriseret ved et udstrakt beboerdemokrati. På alle niveauer i boligorganisationen har beboerne flertal og beboerne har således afgørende indflydelse på alle beslutninger om væsentlige forhold i boligorganisationen. Det giver beslutninger, som er grundigt forankret og som kan gennemføres effektivt uden uenighed og modstand, idet beboerne, som skal leve med beslutningerne, allerede i stort omfang har ejerskab hertil. På den anden side kan der være fare for, at beboerdemokratiet i en række forhold vælger det sikre og det kendte og således ikke altid har fokus på nye og bedre måder at gøre det samme på.

Boligorganisationens bestyrelse har det overordnede ansvar for driften af organisationen og dens afdelinger. Boligorganisationen kan enten vælge at administrere sig selv eller bliver administreret af en ekstern administrator, fx en privat administrator, en anden boligorganisation eller en almen administrationsorganisation. I forlængelse heraf er der over tid udviklet forskellige forretningsmodeller, som spænder lige fra den lille 'køkkenbords'administration med 50-100 boliger til store professionelle administrationselskaber, som administrerer op mod 50.000 boliger og som hører til blandt de største ejendomsadministratorer i landet.

Boligorganisationerne er underlagt krav om effektiv og forsvarlig drift. Det er derfor afgørende, at boligorganisationen løbende overvåger, om den lever op til dette krav, sådan som mange boligorganisationer allerede gør, jf. Deloitte's undersøgelse. Det er vigtigt, at boligorganisationerne evaluerer og forbedrer sig med henblik på at øge både sparsommelighed og produktivitet, men også effek-

tivitet og kvalitet. Boligorganisationen må løbende rapportere herom både til revisionen og til kommunen.

På disse styringsniveauer kan der sættes ind med henblik på at sikre en forbedret produktivitet og effektivitet.

Det kommunale tilsyn kan gennem styringsdialogen opprioritere forbedret produktivitet og effektivitet ved at blive forpligtet på at overvåge udgiftsudviklingen og aftale relevante initiativer og foranstaltninger.

Beboerdemokratiet må i højere grad sikres opmærksomhed på både de kort- og langsigtede konsekvenser af de beslutninger, som træffes, gennem større synlighed og forbedret beslutningsgrundlag, således at presset for en stadig forbedring af produktivitet og effektivitet kan kanaliseres ind i de beboerdemokratiske organer.

Boligorganisationen/administrationsorganisationen, som har ansvaret for den daglige drift, er hel central. Selvom boligorganisationen i dag er forpligtet på en forsvarlig og effektiv drift, kræver en stadig forbedring et stærkt ledelsesmæssigt fokus på at optimere organisation og administrative processer. Hertil kommer en styrket egenkontrol, som må følges op af revisorerne.

Deloitte's undersøgelse har dokumenteret, at der allerede i mange boligorganisationer er fokus på en effektiv drift af de almene boliger. Samtidig indikerer undersøgelsen, at ikke alle boligorganisationer har arbejdet lige intenst med effektivisering af driften. Deloitte har således opgjort et effektiviseringspotentiale i sektoren på mellem 0,7 og 1,6 mia. kr. årligt.

Med henblik på at sikre en stadig forbedring af produktivitet og effektivitet i alle boligorganisationer foreslås det derfor, at der gennemføres en række initiativer, der kan styrke boligorganisationernes fokus på en løbende forbedring af driften. Der er ikke tale om et enkelt overordnet greb, idet det som nævnt er nødvendigt på de forskellige styringsniveauer at sætte ind med en bred vifte af tiltag og incitamenter, som bl.a. retter sig mod tilrettelæggelsen af driften, serviceniveauet, varetagelsen af administrationen, strukturen i sektoren, kompetencefordelingen m.v. og som stiller nye krav til kommuner, boligorganisationer og beboerdemokratiet.

I det følgende vil der med styringsdialogen som omdrejningspunkt blive skitseret en række forslag, som samlet vil kunne medvirke til at stadig forbedring af produktivitet og effektivitet i driften af de almene boliger. Forslagene er samlet under følgende temaer:

- Styrket kommunalt tilsyn og styringsdialog
- Styrket arbejde med produktivitet og effektivitet i boligorganisationerne
- Styrket grundlag for de beboerdemokratiske beslutninger
- Effektivisering af organisatoriske/administrative styring
- Effektivisering af enkeltposter, ressourceanvendelse, indkøb og vedligehold.

5.4.2. Styrket kommunalt tilsyn og styringsdialog

Indledning

Styringen af det almene byggeri baserer sig siden 2010 på en model for mål- og aftalestyring. Omdrejningspunktet er dialog og samarbejde mellem kommunalbestyrelse og boligorganisation. Fokus ligger på løsning af problemer og på den langsigtede udvikling. Samtidig skal der skabes større rum til lokalt tilpassede løsninger, fordi de lokale boligmarkeder er yderst forskellige.

Hovedelementerne i modellen er vist i boks 5.4.

Boks 5.4. Mål- og aftalestyring i den almene boligsektor

Hovedelementerne i styringsmodellen er følgende:

- *Formål og styringsmålsætninger.* I almenboligloven er opstillet mål og styringsmålsætninger for almen boligvirksomhed på en række centrale områder. Brugen af målstyring klargør, hvilke styringsmål og værdier den almene boligsektor arbejder efter og udgør samtidig et fast grundlag for styringsarbejdet i boligorganisationer og kommunalbestyrelser.
- *Styringsdialog.* Der er etableret en proaktiv styringsdialog mellem kommunalbestyrelse og boligorganisation.
- *Aftaler.* Som led heri er der øget fokus på brug af aftaler mellem kommunalbestyrelse og boligorganisation til gensidig koordination og beslutning om særlige indsatser etc.
- *Egenkontrol.* Boligorganisationernes egenkontrol skal styrkes, herunder arbejdet med forvaltningsrevision og kvalitetsstyring. Det bidrager til, at det kommunale tilsyn kan flytte fokus fra detaljerede virksomhedsinterne forhold til mere overordnede og tværgående problemstillinger i boligorganisationen eller boligområdet.
- *Dokumentation.* Boligorganisationen skal til brug for styringsdialogen mellem boligorganisation og kommunalbestyrelse årligt dokumentere sin virksomhed og resultater.

Der er fastsat administrative regler og udgivet en vejledning som led i implementeringen af styringsmodellen.

Formål og styringsmålsætninger

De almene boligorganisationers overordnede formål er at løse boligsociale opgaver. Formålet er udmøntet i en egentlig formålsbestemmelse for sektoren, hvoraf det fremgår, at almene boligorganisationer har som formål at stille passende boliger til rådighed for alle, som har behov herfor. Huslejen skal være rimelig, og beboerne skal gives indflydelse på egne boforhold.

I forlængelse heraf er i almenboligloven fastsat en række overordnede styringsmålsætninger for de almene boligorganisationer, jf. boks 5.5.

Boks 5.5. Styringsmålsætninger for de almene boligorganisationer

- Boligorganisationen skal sikre en forsvarlig og effektiv drift af boligorganisationen og dens afdelinger.
- De almene boligafdelinger skal være økonomisk og socialt velfungerende og fysisk fremstå i god og tidssvarende standard.
- Byggeriet skal have en god kvalitet, og boligorganisationen skal samtidig tilstræbe at få mest mulig værdi for investerede midler. Omkostninger og husleje skal samtidig holdes på et sådant niveau, at boligerne kan påregnes udlejet efter deres formål.
- Boligorganisationen skal ved udlejningen af boliger tilgodese grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår. Derudover skal en varieret beboersammensætning søges fremmet.
- Boligorganisationens ledelse skal udvise god ledelsesskik og arbejde for at fremme et velfungerende beboerdemokrati.

Endelig er det præciseret, at boligorganisationerne og kommunalbestyrelserne er forpligtet til at samarbejde om de omtalte mål og målsætninger.

Hensigten med formålsbestemmelsen og målsætningerne er at forpligte boligorganisationerne til at arbejde mod bestemte sigt punkter inden for nogle centrale områder. Reglerne er samtidig udtryk for nogle helt grundlæggende krav til den almene boligvirksomhed og til samarbejdet mellem boligorganisationerne og kommunalbestyrelserne.

Styringsdialog

Det kommunale tilsyn har i en årrække i for høj grad været baseret på legalitetskontrol og godkendelse af enkelt dispositioner. Der er derfor med styringsreformen i stedet etableret rammer for et mere proaktivt, dialogbaseret tilsyn, som bedre er i stand til at håndtere den lokale boligpolitiske udvikling.

Kommunalbestyrelsen er således forpligtet til at føre en dialog i form af årlige møder med den enkelte boligorganisation om dens virksomhed, herunder om udviklingen i det enkelte boligområde (styringsdialog). Sigtet hermed er at sikre et bedre samarbejde mellem kommune og boligorganisation, der på et informeret grundlag kan øge fokus på de langsigtede udfordringer, herunder bl.a. i de udsatte boligområder.

Dialogen føres på grundlag af en rapport, som boligorganisationen årligt skal indsende til kommunalbestyrelsen, jf. nedenfor. Kommunalbestyrelsen skal endvidere offentliggøre en redegørelse for den gennemførte styringsdialog på kommunens hjemmeside.

De grundlæggende regler om kommunalbestyrelsens tilsyn gælder fortsat, herunder kommunalbestyrelsens mulighed for at give påbud eller indsætte en midlertidig forretningsfører i tilfælde af, at gældende regler overtrædes.

Aftaler

Styringsmålsætningerne præciserer, at boligorganisationerne og kommunalbestyrelsen skal etablere et forpligtende samarbejde om at realisere de overordnede mål og målsætninger.

Aftaler er et væsentligt element i den nye styringsmodel. Der kan indgås aftaler både om større, mere generelle forhold, som f.eks. områdeløft og helhedsplaner, udlejningsforhold, boligstandard, mål for driftsudviklingen o.l., samt om helt specifikke forhold.

Egenkontrol

Styringsreformen har medført en afbureaukratisering og regelforenkling, der blandt andet har givet større frihedsgrader til boligorganisationerne, omlægning af det kommunale tilsyn og overgang til en højere grad af mål- og aftalestyring. Modstykket hertil er, at boligorganisationerne i vid udstrækning selv skal sikre og kontrollere effektiviteten og kvaliteten af egne ydelser.

På den baggrund vil der ske en præcisering og videreudvikling af kravene til forvaltningsrevision, jf. næste afsnit.

Dokumentation

Styringsdialogen skal foregå på et oplyst grundlag og boligorganisationen skal derfor årligt dokumentere sin virksomhed. Der er fastsat retningslinjer herfor og der er etableret et it-system, almenstyringsdialog.dk, til brug for boligorganisationernes dokumentation. Dokumentationen omfatter nøgletal, vurderinger, oplæg til drøftelser m.v. vedrørende organisationen og hver afdeling.

Der er gennemført en evaluering af styringsmodellen, (Evaluering af styringsreformen i den almene boligsektor, MBBL, august 2013). Evalueringen giver

samlet set grundlag for at konkludere, at intentionerne med styringsmodellen i høj grad er blevet indfriet.

Blandt de positive virkninger af reformen fremhæver evalueringen, at samarbejdet på tværs af forvaltninger i kommunerne er styrket, at der er større kommunalt fokus på den almene boligsektors problemstillinger, at kommunalpolitikere i en række kommuner er blevet mere involveret i den almene boligsektor, at kvaliteten af dialogen mellem kommuner og boligorganisationer er afgørende forbedret og at det vurderes som positivt, at der er en mere direkte og formaliseret indgang og kontakt mellem kommuner og boligorganisationer. Dialogen mellem kommune og boligorganisation er blevet ”tættere, hyppigere, prioriteret og faciliterende for et konstruktivt samarbejde”.

Evalueringen påpeger også, at der opleves et øget ressourceforbrug på styring. Blandt andet derfor er anbefalingen, at der foretages en gennemgang af dokumentationskravene på baggrund af de indhøstede erfaringer.

Med hensyn til dokumentation angiver et stort flertal af kommunerne, at de aktivt bruger informationerne fra almenstyringsdialog.dk i styringsdialogen, og at boligorganisationerne generelt finder, at kommunens deltagere har sat sig grundigt ind i dokumentationsmaterialet. Det er varierende, hvor meget de enkelte boligafdelinger deltager i udarbejdelsen af dokumentation, idet dette afgøres af den enkelte boligorganisation.

Mens dokumentationen er standardiseret, hvad angår nøgletal og afkrydsningsfelter, er der et spillerum for boligorganisationen, når den udfylder en række kvalitative spørgsmål om blandt andet koordinationsbehov med kommunen, særlige udfordringer eller vigtige nye initiativer. Flertallet af kommunerne oplever, at boligorganisationerne her leverer relevante indberetninger.

Evalueringen viser, at kommune og boligorganisation behandler en bred vifte af væsentlige og relevante emner i styringsdialogen, herunder økonomi, udlejning, tomme boliger, renovering og nybyggeri. Dette indikerer, at den almene boligsektors udfordringer – som tilsigtet – adresseres i styringsdialogen. Langt de fleste kommuner angiver, at der er større fokus på langsigtede udfordringer som nybyggeri/renovering, økonomi og boligsociale forhold.

Hvad angår styringsdialogens indhold, angiver et stort flertal af boligorganisationerne også, at kommunen går aktivt ind i dialogen og giver feedback på fremlagte informationer i dokumentationspakken. Det gælder regnskabstal og de kvalitative oplysninger om boligorganisationens udfordringer og påtænkte initiativer, men også på de øvrige nøgletal som fx beboerklager, beboersammensætning, tomme lejligheder og fraflytninger.

På et mere sammenfattende plan angiver det store flertal af de adspurgte boligorganisationer og kommuner, at styringsdialogen er et godt supplement til det almindelige tilsyn og giver en merværdi i forhold til samarbejdet mellem kommune og boligorganisation.

Samlet set har styringsdialogen således haft den tilsigtede effekt.

Som nævnt har styringsreformen haft sigte på et bedre samarbejde mellem kommune og boligorganisation og har især betydet en nødvendig opprioritering af løsning af de langsigtede udfordringer vedr. de udsatte boligområder. Samtidig har styringsdialogen også haft sigte på forholdene i den enkelte boligorganisation og dens afdelinger gennem nøgletal m.v. i dokumentationspakken. Det vurderes imidlertid nødvendigt i styringsdialogen at sikre eksplicit fokus på produktivitet og effektivitet, jf. at udgifterne på en række områder er steget mere end prisudviklingen.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Det kommunale tilsyn kan styrke boligorganisationernes og -afdelingernes fokus på produktivitet og effektivitet ved en række justeringer og ændringer i grundlaget for styringsdialogen:

1. *Løbende fokus på produktivitet og effektivitet.* Almenboligloven ændres, så det kraftigere understreges, at boligorganisationernes forpligtelse til en effektiv drift ikke er en engangsopgave, men en vedvarende forpligtelse til løbende forbedringer af produktivitet og effektivitet.
2. *Benchmarking af boligafdelingernes produktivitet styrkes.* Det nuværende benchmarkingsystem i styringsdialogen styrkes med henblik på, at det bliver nemmere for den enkelte boligafdeling, boligorganisation og kommune at sammenholde produktivitet og effektivitet på tværs af sektoren. Benchmarking vil have øget fokus på produktivitet. Hvor den

nuværende økonomiske benchmarking fokuserer på bygge- og renoveringsprojekter, boligorganisationers og afdelingers opsparing samt boligorganisationers administration, inddrages fremover afdelingers driftsudgifter/produktivitet. Herved sker en kraftig udvidelse af de økonomiske aktiviteter, der er omfattet af benchmarking.

3. *Oprettelse af ny enhed.* Der oprettes en enhed, der skal fremme sektorens effektivitet. Enheden skal udvikle et benchmark setup for boligorganisationer og -afdelinger. Enheden skal desuden lave løbende indsamlinger af bedste praksis i sektoren og analyser af status på effektiv drift. Enheden følger således den overordnede udgiftsudvikling og sætter fokus på områder, hvor der er behov for en yderligere indsats. Enheden skal hertil levere rådgivning vedr. boligorganisationernes arbejde med produktivitet og effektivitet samt udvikle vejledninger mv.
4. *Øget fokus på produktivitet og effektivitet i styringsdialogen.* Boligorganisationer og -afdelinger, der med udgangspunkt i produktivitet snøgletal underpræsterer i forhold til produktivitet og effektivitet, forpligtes til at opstille og implementere forbedringsmål, jf. forslag 5.4.3.1, hvilket skal indgå som et fast punkt i den årlige styringsdialog. Uanset boligafdelingernes performance i forhold til produktivitet snøgletallene skal effektivitet og produktivitet dog indgå i styringsdialogen. Herunder skal driftsudgiftsstigninger af en vis størrelse forklares, og der skal aftales konkrete målsætninger eller fokuspunkter i styringsdialogen. Redskaber som styringsrapporten og almenstyringsdialog.dk bliver gennemgået i forhold til behovet for nye oplysninger, der kan understøtte fokus på produktivitet og effektivitet. Der kan desuden løbende aftales analyser af udvalgte udgiftsområder.
5. *Øget fokus på boligafdelingens konkurrencedygtighed i styringsdialogen.* For at styrke grundlaget for styringsdialogen med hensyn til boligafdelingernes konkurrencedygtighed, fx udlejningsproblemer, indarbejdes der i boligorganisationernes styringsrapport sammenlignelige oplysninger om huslejen for den enkelte afdeling.
6. *MABL udmelder løbende tilsynstemaer.* Med henblik på at styrke styringsdialogens fokus for udvalgte temaer udmeldes løbende tilsynste-

mær, som skal tages op i styringsdialogen og som kan blive integreret som en del af boligorganisationernes forvaltningsrevision. Tilsynsystemerne sætter en samlet dagsorden for sektoren vedrørende effektivisering, og vil afhænge af enhedens arbejde med effektivitet og produktivitet.

Bidrag til effektivisering

Forslagene vil synliggøre for boligorganisationerne, hvordan den enkelte afdeling præsterer i forhold til effektivisering og produktivitet gennem konkrete nøgletal. Kravet om forbedringsmål i styringsdialogen vil betyde, at kommunerne i tilsynet kan understøtte boligorganisationerne til et løbende fokus på produktivitet og effektiviseringer.

De samlede driftsudgifter til almene boligafdelinger i 2012 er opgjort til 19,5 mia. kr. (ekskl. nettokapitaludgifter og offentlige udgifter). Såfremt ovenstående tiltag kan bevirke et effektiviseringspres på 1 pct. vil der således kunne frigøres ca. 195 mio. kr. årligt.

Det konkrete potentiale er dog ikke umiddelbart kvantificerbart. Potentialet vil desuden afhænge betydeligt af, hvordan produktivitetesnøgletallene fastlægges. Med forslagene vil alle boligafdelinger blive underlagt et effektiviseringspres gennem benchmark af deres variable udgifter, hvilket svarer til et pres i hele sektoren som i ovenstående regneeksempel.

5.4.3. Styrkelse af boligorganisationens arbejde med produktivitet og effektivitet

Indledning

Almene boligorganisationer er i dag omfattet af krav om en effektiv og forsvarlig drift. I styringsrapporten til brug for styringsdialogen mellem boligorganisation og kommune bliver der fulgt op på en række forhold vedrørende effektivitet, herunder via nøgletal. Udover denne overordnede ramme er der i forbindelse med regler om forvaltningsrevision en række krav til både boligorganisationens og revisors handlinger, som sigter på at fremme effektiviteten. Bestemmelserne omfatter krav om, at der skal etableres skriftlige forretningsgange samt arbejdes med mål og resultater. Reglerne om forvaltningsrevision har været gældende siden 1999.

I forlængelse af rapporten om styring af den almene boligsektor (2008) er det besluttet, at der skal ske en styrkelse af sektorens egenkontrol, herunder forvaltningsrevision m.v. Der er derfor nedsat en arbejdsgruppe, som har til opgave at vurdere behovet for og komme med forslag til en mere virksom egenkontrol. Nedenstående forslag om styrket egenkontrol ligger i forlængelse af forslag fra arbejdsgruppen vedrørende almene boligorganisationers egenkontrol, som forventes at aflægge rapport i 2014.

Gennemførte analyser af eksisterende regler om forvaltningsrevision peger på, at der er opnået en række resultater via gennemførelse af forvaltningsrevision, men at der også fortsat er potentialer, som ikke er udnyttet (Statusundersøgelse om forvaltningsrevision i almene boligorganisationer mv., Landsbyggefonden, 2008).

De gennemførte analyser peger på en række forbedringsmuligheder:

- Der er tendens til, at kravene til boligorganisationerne har fokus på etablering af obligatoriske dokumenter, som efterspørges af revisor i forbindelse med dennes forvaltningsrevision. I nogle boligorganisationer synes dette at have betydet, at man ikke derudover arbejder systematisk for forbedring af produktivitet, effektivitet og kvalitet.

Der er i forlængelse heraf behov for at tydeliggøre, hvad der på den ene side er *boligorganisationens* opgave, herunder bestyrelsens ansvar, i forbindelse med effektiv og forsvarlig drift samt god ledelse, og hvad der på den anden side er *revisors* opgave i forbindelse med forvaltningsrevision.

Det foreslås derfor at udvikle en mere udbygget, samlet model for boligorganisationens arbejde med effektivisering.

- Som led heri må det overvejes, om de metodekrav, som er indeholdt i reglerne om forvaltningsrevision, ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer løbende forbedring af produktiviteten. Mere generelt er der behov for at revurdere, om det eksisterende krav om mål- og resultatstyring fra 1999 er et for ”snævert” metodekrav, som ikke sikrer reel fremgang i produktivitet og effektivitet.

- Revisors opgave med hensyn til forvaltningsrevision er i dag relativt bredt formuleret. Blandt andet fordi tildeling af revisoropgaven sker under konkurrence om prisen, kan det indebære en risiko for, at opgaven med forvaltningsrevision reduceres til det minimale.
Der er derfor behov for at udforme en mere klar beskrivelse af opgaven, som kan sikre, at fokus på effektivitet og produktivitet ikke forsvinder i priskonkurrencen.
Samtidig indeholder styringsplatformen (almenstyringsdialog.dk) i dag en række standardiserede og konkrete data og nøgletal, der har betydning for vurdering af produktivitet og effektivitet, som tillige er aspekter af forvaltningsrevision. For at skabe størst mulig gennemsigtighed og entydighed om indholdet i forvaltningsrevisionen, foreslås det at præcisere fokusområder og krav vedrørende revisors løbende forvaltningsrevision.
- Det er vurderingen, at der er begrænset informationsværdi for læsere af revisionsprotokollatet med hensyn til, hvad der er revisors vurderinger og anbefalinger med hensyn til forvaltningsrevision.
Det foreslås derfor at præcisere kravene til revisors rapportering mhp. sikring af en grundig rapportering, som også omfatter anbefalinger.
- Det er vurderingen, at der kan opnås en forbedret indsats for effektivisering ved målrettet vejledning.
Det foreslås derfor at udarbejde en bedre vejledning af boligorganisationerne om økonomistyring, effektivisering og forvaltningsrevision.

I det følgende skitseres en sammenhængende model for økonomistyring, effektivisering og forvaltningsrevision, som samtidig tager højde for de påpegede svagheder ved eksisterende regler. Modellen skal stille krav til virksomhedsstyring og egenkontrol, som sikrer stadig fremgang i produktivitet og effektivitet.

Grundlæggende forudsætninger

God virksomhedsdrift i den almene boligsektor skal sikre, at ressourcerne bruges bedst muligt og at kvaliteten i sektorens ydelser og produkter til stadighed forbedres. For at fremme dette hensyn skal der sikres en stadig intern indsats for effektivisering i den enkelte boligorganisation, og en ekstern kontrol gennem

forvaltningsrevision, som både skal supplere og give input til det kommunale tilsyn og styringsdialogen.

En styrkelse af retningslinjer for egenkontrol/forvaltningsrevision omfatter således to niveauer: For det første må det sikres, at boligorganisationens ansvar styrkes og præciseres gennem en mere udbygget, samlet model for boligorganisationens arbejde med produktivitet og effektivitet. For det andet må det sikres, at revisors indflydelse og kontrol vedr. boligorganisationens produktivitet m.v. synliggøres og styrkes. Derudover må der overvejes en præcisering af kommunens rolle som myndighed i relation til den udførte forvaltningsrevision, herunder krav om rapportering til brug for styringsdialogen.

Forvaltningsrevision omfatter – som det også fremgår af gældende regler for almene boligorganisationer – en indsats for og rapportering om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet. Det er dog ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, at udførelse af revisors forvaltningsrevision sker med ligelig vægt på disse aspekter.

En vurdering af *omkostningseffektivitet* forudsætter, at boligorganisationens ressourceindsats sættes i forhold til, om formål og mål med aktiviteter indfries, hvilken kvalitet der opnås m.v. Vurdering af omkostningseffektivitet er derved forbundet med metodiske udfordringer, og er desuden omfattende og ressourcekrævende. I lyset af, at der ønskes en klar og fokuseret beskrivelse af revisors opgave, som sikrer en ensartet forvaltningsrevision og samtidig bidrager til at øge produktiviteten, vurderes det, at der må lægges begrænset vægt på effektivitetsaspektet i revisors forvaltningsrevision.

Det vurderes således, at revisors og boligorganisationens ressourcer udnyttes bedst, hvis revisors løbende forvaltningsrevision primært har fokus på de aspekter af forvaltningsrevision, som ligger mest i forlængelse af finansiel revision, dvs. sparsommelighed og produktivitet. I forlængelse heraf er det ønskeligt, at revisor varetager en stærkere rolle mht. at sikre produktivitetsudvikling i boligorganisationen.

Boligorganisationens beslutninger påvirker løbende ressourceudnyttelse, ydelser og kvalitetsniveau. Det er derfor afgørende, at boligorganisationens egen styring sikrer et stadigt fokus på forholdet mellem omkostninger, produktion og kvalitet, og i sidste ende en løbende styrkelse af omkostningseffektiviteten. I forlæn-

gelse heraf må boligorganisationen forpligtes til selv at evaluere og forbedre såvel sparsommelighed og produktivitet som effektivitet og kvalitet. Boligorganisationens rapportering herom må gøres til genstand for det kommunale tilsyn og styringsdialog med kommunen.

Boligorganisationens rolle

Boligorganisationers arbejde med fremme af produktivitet, effektivitet m.v. er i dag dels baseret på lovens styringsmålsætning om, at boligorganisationerne generelt skal drives effektivt og forsvarligt, dels baseret på specifikke bestemmelser om forvaltningsrevision. Bestemmelserne omfatter krav om, at der skal etableres skriftlige forretningsgange samt mål- og resultatstyring.

Boligorganisationens ansvar og opgave kan overordnet sammenfattes under betegnelsen god økonomistyring. Men der er derudover behov for at fastsætte en forpligtende model, som sikrer øget fremdrift i boligorganisationens bestræbelser for at forbedre produktivitet og effektivitet, herunder stadige udvikling af kvalitet.

Boligorganisationens økonomistyring

Økonomistyring omhandler styring med henblik på en hensigtsmæssig brug af organisationens knappe ressourcer, og kan ses som en basal forudsætning for en forsvarlig drift, herunder for retmæssig opgørelse af forbrug af ressourcer. Derudover kan økonomistyring siges at indeholde et dynamisk aspekt vedrørende stadig forbedring af performance, som behandles særskilt nedenfor. Økonomistyring omfatter således et bredt spektrum af redskaber, der spænder fra det mere administrative til det mere udviklingsprægede.

Overordnet indeholder økonomistyringsbegrebet først og fremmest finansiell styring, kapacitetsstyring og aktivitetsstyring.

Den *finansielle styring* består i - inden for givne kapacitetsbeholdninger og brugerbehov - at fordele, udnytte og anskaffe de finansielle midler, således at man opnår den størst mulige effektivitet og rentabilitet af midlerne.

Den finansielle styring i almene boligorganisationer omfatter på kort sigt opgaver vedrørende korrekt og realistisk budgettering samt nødvendig likviditet og på langt sigt sikring af en hensigtsmæssig kapitalstruktur. Som led i styringen må der fastlægges interne procedurer for regnskabsopgaven.

Kapitalstrukturen refererer til sammenhængen mellem balanceposter, herunder egenkapital. For boligorganisationens vedkommende indebærer finansiel styring blandt andet langsigtet planlægning og optimeret forvaltning af egenkapital, herunder arbejdskapital, dispositionsfond og henlæggelser.

Kapacitetsstyringen består i - inden for givne behov og ydelser/midler - at fordele, udnytte og anskaffe ressourcerne på en måde, der sikrer størst mulige produktivitet og effektivitet.

Almene boligorganisationer råder over kapacitet i form af materielle og ikke-materielle aktiver såsom bygninger, maskiner, redskaber, it-systemer og medarbejderressourcer. Kapaciteten skal dimensioneres optimalt, og der skal udvises omkostningsbevidsthed. Derved kan kapacitetsstyringen bidrage til en effektiv drift.

For almene boligorganisationers vedkommende kan det i forlængelse af ovenstående have afgørende betydning, hvordan kapaciteten stilles til rådighed internt mellem forskellige dele af organisationen, fx om organisation og afdeling eller et antal afdelinger kan deles om udnyttelsen af materiel eller ikke-materiel kapacitet. Et andet væsentligt perspektiv er, at flere organisationer samarbejder om udnyttelse af kapacitet gennem fx administrativt samarbejde.

Aktivitetsstyring består i - inden for givne kapacitetsmæssige og finansielle rammer - at udvikle og producere ydelser, der bedst muligt opfylder brugerne/lejernes og i bredere forstand samfundets behov.

Udover tilfredsstillende håndtering af hhv. finansiel styring, kapacitetsstyring og aktivitetsstyring omfatter en tilfredsstillende økonomistyring, at der anlægges hensigtsmæssige rutiner m.v. for så vidt angår ledelsesinformation, flerårigt og strategisk perspektiv og overblik og håndtering af væsentlige risici.

Effektivitetsstyring

Ifølge lovens styringsmålsætninger skal almene boligorganisationer som nævnt sikre en forsvarlig og effektiv drift af boligorganisationen og dens afdelinger.

Med henblik på en dynamisk udmøntning heraf foreslås der fastsat retningslinjer, som sikrer, at den enkelte boligorganisation som led i egenkontrol løbende overvåger sin egen effektivitet, og til stadighed forbedrer effektivitet og kvalitet.

I det følgende beskrives således en overordnet model for effektivitetsstyring i almene boligorganisationer omfattende principper, faser og konkrete værktøjer i arbejdet med effektivisering. Formålet med effektivitetsstyringen er overordnet set at øge omkostningseffektiviteten ved systematisk at identificere og realisere forbedringspotentialer.

Principper for arbejdet med effektivitet

Arbejdet med effektivitetsstyring skal sikre, at almene boligorganisationer til stadighed arbejder for at fremme sparsommelighed, produktivitet, effektivitet samt forbedring og udvikling af kvalitet i opgaveløsningen.

Det foreslås, at effektivitetsstyring som udgangspunkt skal ske efter en ramme-model, som sikrer en stadig indsats og fremdrift, men samtidig forudsætter, at boligorganisationen som udgangspunkt selv prioriterer, hvilke virksomhedsområder og metoder, der skal fokuseres på. Der er således i vid udstrækning tale om metodefrihed og de konkrete metoder kan vælges med udgangspunkt i en vejledende ”værktøjskasse”. Som supplement hertil skal der være mulighed for, dels at der centralt udmeldes tilsynstemaer dels at der gennem styringsdialogen aftales analyser med særligt fokus på effektiv drift.

I overensstemmelse hermed foreslås det, at grundlaget for boligorganisationens arbejde med forvaltningsrevision ændres, så boligorganisationen fremover forpligtes til at udøve god økonomistyring samt arbejde metodisk for at fremme effektivitet og kvalitet.

Tilrettelæggelsen af effektivitetsstyring skal ske med udgangspunkt i nogle grundlæggende principper:

- Forankring. Styringen skal ske med forankring/mandat i de politiske organer.
- Relevans. Indsatsen prioriteres på baggrund af vurdering af områdernes væsentlighed og risiko.
- Rentabilitet. Det forventede udbytte skal stå i rimeligt forhold til omkostninger ved indsatsen.

- Evaluering og korrektion. Styringen involverer dels overvågning, analyse og evaluering, dels planlægning og udførelse af ændringer.
- Dokumentation. Arbejdet skal i hensigtsmæssigt omfang dokumenteres.

Faser i arbejdet med effektivitet

Processen i effektivitetsstyring involverer – afhængigt af den konkrete sammenhæng – boligorganisationens politiske organer, professionelle ledelse og ansatte samt lejere/brugere og omfatter følgende faser:

- Forankring
- Analyse og effektiviseringstiltag
- Dokumentation
- Feedback

Forankring

Den primære forankring er i de beboerdemokratiske organer, primært i boligorganisationens bestyrelse, men kan på visse områder også omfatte afdelingsbestyrelsen.

Som led i forankringen udpeges fokus for det videre arbejde. Dette sker på baggrund af konkrete vurderinger i boligorganisationen, lovens styringsmålsætninger og den enkelte boligorganisations egne mål og værdier. Udpegning af fokusområder bør desuden ske på baggrund af eksisterende viden, herunder tidligere analyser m.v.

Der fastlægges en turnus, som sikrer, at alle væsentlige virksomhedsområder gennemgås indenfor en nærmere fastsat årrække. Med henblik herpå udsendes en vejledende liste over virksomhedsområder.

Analyse og effektiviseringstiltag.

Der anvendes på baggrund af en årsplan konkrete processer, værktøjer og metoder til analyse og fremme af effektivitet.

Årsplanen omfatter fx prioritering af virksomhedsområder, indsatser, valg af metoder m.v.

Der udsendes en vejledende værktøjskasse, og valget af konkrete metoder kan ske med udgangspunkt i værktøjskassen. Det foreslås dog, at der er faste metodekrav på følgende områder:

- På baggrund af nøgletallene skal der fastsættes en flerårig udgiftspolitik som redskab for styring af huslejeudviklingen.
- Fastsættelse af skriftlige forretningsgange på kritiske virksomhedsområder, herunder altid kapitalforvaltning og henlæggelses-/vedligeholdelsesplanlægning.

Fasen omfatter analyser, men også eventuelle ændringer/korrektioner af den måde, organisationen drives på, som opfølgning på analyser. Den viden, der opnås, kan desuden danne grundlag for nye analyser.

Dokumentation

Der skal udarbejdes intern dokumentation som et led i metodisk arbejde med effektivisering. Dokumentationen er til rådighed for bestyrelsen og for revisors eventuelle nærmere undersøgelser i forbindelse med forvaltningsrevision. Kravet om dokumentation er uomgængeligt, men risikerer også at lægge et vist beslag på ressourcer. Det er bestyrelsens ansvar at sikre, at arbejdet med effektivisering i hensigtsmæssigt omfang dokumenteres. Forventninger til dokumentationens art og omfang skal tilpasses efter, hvad der dokumenteres.

Feedback

Der skal udarbejdes overordnet rapportering for det gennemførte arbejde med effektivisering: Denne dokumentation indgår i boligorganisationens årsberetning, som er en del af dokumentationspakken til brug for styringsdialogen.

Det foreslås, at der i årsberetningen skal gøres rede for arbejde med effektivisering, herunder:

- gennemgåede virksomhedsområder,
- anvendte metoder og værktøjer,
- væsentlige resultater og konklusioner,
- eventuelle besluttede korrektioner, tiltag m.v.

Der skal desuden gives feedback til de politiske organer. Feedback skal omfatte redegørelse for opnåede resultater ved tidligere iværksatte initiativer og vil typisk være et oplæg til fortsatte forbedringsprocesser.

I den typiske feedback til bestyrelsen præsenteres en række initiativforslag med tilhørende beregninger af økonomiske konsekvenser. Bestyrelsen bør altså stilles over for en række reelle valg med hensyn til service- og udgiftsniveau, konkrete effektiviseringsløsninger m.v.

Det må sikres, at revisor bidrager med feedback, herunder især ved bemærkninger m.v. i revisionsprotokollatet, men også med udtalelser om boligorganisationens forklaringer på røde (negativt afvigende) produktivitetstallet i styringsrapporten, samt mundtlig præsentation af anbefalinger m.v.

Metoder og indsatsområder i arbejdet med effektivitet

Som det fremgår, er samspillet mellem analyse og effektiviseringstiltag et centralt led i arbejdet med effektivitet. Konkret kan dette omfatte et stort antal forskellige metoder.

For de mindste boligorganisationer vil arbejdet med fremme af effektivitet og kvalitet være begrænset og skulle gennemføres for få ressourcer. Der vil skulle vælges enkle redskaber, og opbygningen af avancerede systemer vil skulle begrænses. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at også små organisationer skal arbejde målrettet med forbedring af effektivitet og produktivitet. I store organisationer er der behov og basis for mere avancerede systemer til monitorering og en mere professionel indsats for løbende rationalisering.

Med effektivitetsstyringen forudsættes det, at boligorganisationen selv foretager et hensigtsmæssigt og sagligt begrundet valg af metoder, som er egnede til de konkrete formål. For at styrke dette arbejde, udarbejdes der central vejledning med anbefalinger og eksempler på relevante metoder til inspiration. Som udgangspunkt herfor er der opstillet en overordnet model over relevante metoder, som omfatter områderne arbejdsprocesser, faglig kompetence, monitorering og restrukturering.

Boks 5.6. Metoder til fremme af effektivitet og kvalitet: "Værktøjskasse"

Indsatsområde	Metode
Arbejdsprocesser	- Digitalisering - Optimering - Politikker - Instrukser/skriftlige arbejdsgange
Kompetencer	- Kultur, værdier, medarbejdere, ledelse - Faglige kompetencer
Monitorering	- Indikatorer - Mål- og resultater - Benchmarking
Restrukturering	

Som et *konkret eksempel* på en relevant metode under arbejdsprocesser kan nævnes fastsættelse af politikker.

For at sikre en velovervejet og strategisk indsats, kan boligorganisationen udarbejde en politik, strategi eller et sæt retningslinjer for bestemte indsatsområder. En sådan politik kan omfatte analyser, principper, hensigter, initiativer, instrukser, konkrete mål eller værktøjer m.v., og kan være udgangspunkt for senere eller løbende opfølgning.

På følgende områder må bestyrelsesfastlagte retningslinjer/politik særligt forventes at kunne bidrage til effektivisering:

- Samlet leje-/udgiftsudvikling (foreslås gjort obligatorisk)
- Indkøb
- Løn
- Kapacitetsudnyttelse
- Kapital-/likviditetsforvaltning
- Miljø, herunder vand/lys
- Restancer
- Tomgang/lejeledighed

- Finansielle udgifter (konvertering, bidrag)

Produktivitetsnøgletal

Det er et vigtigt grundlag for boligorganisationens arbejde med økonomistyring og effektivisering og for revisors forvaltningsrevision, at der er rådighed over relevante, standardiserede nøgletal. Nøgletal vedrørende produktivitet vil i høj grad kunne indgå i styringen, herunder som genstand for revisors forvaltningsrevision.

Der er allerede rådighed over et udsnit af nøgletal vedrørende produktivitet i styringsplatformen. Udgiften til administrationsbidrag udgør dog kun en begrænset andel af den samlede husleje (x pct. i 2012). En stor del af de udgifter, som kan påvirkes af lejerne, afholdes lokalt som driftsudgifter i den enkelte boligafdeling, herunder rengøring, vedligeholdelse m.v. En effektivisering af driften vil som udgangspunkt vise sig som besparelser på disse konti.

Det foreslås derfor, at der etableres et samlet nøgletal, som indeholder alle relevante driftsudgifter på afdelingsregnskabet, som lejerne har en regulær indflydelse på, dvs. udgifter til administration, drift, vedligeholdelse og forbedringer. Udgifterne udgjorde samlet knap 50 pct. af de samlede afdelingsudgifter i 2012. Nøgletallet foreslås optaget i styringsrapporten som *produktivitetsnøgletal*, der er omfattet af revisors kontrol.

Tabel 5.6. Nøgletal i styringsrapporten vedrørende produktivitet

Eksisterende nøgletal	
Organisationsniveau, drift	Administrationsbidrag, xxx
Organisationsniveau, byggeri	Byggesagshonorar, xxx
Organisationsniveau, renovering	Byggesagshonorar, støttet renovering, xxx, under etablering
Foreslået nøgletal, jf. bilag x	
Afdelingsniveau, drift	Driftsnøgletal, xxx

For at styrke grundlaget for styringsdialogen med hensyn til boligafdelingernes konkurrencedygtighed, evt. udlejningsproblemer m.v., foreslås det desuden, at der fremover indgår sammenlignelige, afdelingsvise oplysninger om huslejen i styringsrapporten.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Boligorganisationen egenkontrol kan styrkes ved at ændre rammerne for arbejdet med forvaltningsrevision. Hensigten i forslagene nedenfor er således at skabe en mere klar fordeling af boligorganisationernes og revisors opgaver. I forhold til boligorganisationerne indebærer det:

1. *Forpligtelse til god økonomistyring.* Boligorganisationen forpligtes til at udøve god økonomistyring samt arbejde metodisk for at fremme effektivitet og kvalitet.
2. *Boligorganisationerne skal gennemgå virksomhedsområder for at fremme effektivitet.* Som led i arbejdet med at fremme sektorens performance og konkurrencedygtighed skal alle væsentlige virksomhedsområder tilbagevendende gennemgås inden for rammerne af en overordnet effektivitetsstyringsmodel. Med henblik herpå udsendes en vejledende liste over virksomhedsområder. Arbejdet skal sikre, at alle dele af sektoren styrker produktiviteten, moderniserer ydelserne m.v., uafhængigt af konkurrencesituationen på det lokale boligmarked. Effektivitetsstyring afrapporteres i forbindelse med den årlige regnskabsaflæggelse og indgår i styringsdialogen.
3. *Bedre værktøjer kombineret med flerårige mål for udgiftsudviklingen.* Det nuværende krav om mål- og resultatstyring bliver fremover én af flere ”metoder” i en mere omfattende værktøjskasse. Boligorganisationen skal selv prioritere metoder, der bedst fremmer effektivitet og produktivitet på de enkelte virksomhedsområder. For at sikre større omkostningsfokus, skal de besluttende organer fremover fastsætte flerårige mål for udgiftsudviklingen.
4. *Vejledning til boligorganisationer om økonomistyring og effektiv virksomhedsdrift.* Med henblik på en målrettet lancering af effektivitetsstyringsmodellen og styrket indsats for effektivisering udsendes en vejledning til boligorganisationerne. Vejledningen skal indeholde relevante anvisninger for både mindre og større boligorganisationer.

I forhold til revisors arbejde indebærer en ændring af arbejdet med forvaltningsrevision:

1. *Revisor skal særskilt adressere sparsommelighed og produktivitet.* Den løbende forvaltningsrevision skal ske med særligt fokus på sparsommelighed og produktivitet, jf. også pkt. 2.6. Revisor skal i sin rapportering ud-

trykkeligt omtale, hvorvidt boligorganisationen har etableret forretningsgange, der adresserer sparsommelighedsaspektet. Det skal fremgå om der på baggrund af forretningsgangene er anledning til bemærkninger samt anføres eventuelle væsentlige anbefalinger. Endelig skal revisor på et overordnet plan tilse, at boligorganisationen arbejder metodisk med fremme af effektivitet og kvalitet, jf. pkt. 2.1-2.3.

2. *Revisors undersøgelse af produktivitet skal omfatte produktivetsnøgletal i styringsrapporten.* For at sikre revisor en ”platform” for vurdering af produktivitet, foreslås det desuden, at obligatoriske nøgletal vedrørende produktivitet omfattes af revisors revision. Det foreslås endvidere, at revisor skal vurdere de forklaringer, boligorganisationen i styringsrapporten skal anføre om niveauer for produktivetsnøgletal, såfremt disse afviger fra fastsatte referenceværdier.

Bidrag til effektivisering

Samlet set vil de enkelte delforslag bidrage til en bedre effektivitet og produktivitet gennem en tilpasning af den regulering, der gælder for boligorganisationens egenkontrol.

I forhold til revisors arbejde med forvaltningsrevision indebærer delforslagene både en række lettelser og udvidelser. Revisor skal fx ikke længere forholde sig til skriftlige forretningsgange på samtlige driftsområder, men kun relevante områder. Modsat skal revisor som noget nyt udtale sig om produktivetsnøgletallene. Samlet set vurderes de foreslåede ændringer ikke at medføre en forøgelse af boligorganisationens udgifter til revision.

Der foreligger imidlertid ikke en vurdering af effektiviseringsbidraget som følge af en fuld implementering af forslagene.

5.4.3. Styrket grundlag for de beboerdemokratiske beslutninger

Indledning

Det er kendetegnende for den almene boligsektor, at beboerne skal inddrages i driften i så høj grad som muligt. Reglerne om organisering af almene boliger hviler derfor på et beboerdemokratisk grundlag, hvor beboerne har flertal i alle besluttende organer.

Beboerdemokratiet skal både give den enkelte beboer indflydelse på udviklingen i boligområdet og være med til at sikre engagement, integration og sammenhængskraft i området. Samtidig er der en tæt sammenhæng mellem beboerdemokratiet og beboernes indflydelse på den ene side og det økonomiske ansvar på den anden side. De beslutninger, beboerne træffer, afspejler sig således direkte i huslejen.

Den organisatoriske struktur består af 4 beboerdemokratiske organer, der har forskellige kompetencer: Øverste myndighed, organisationsbestyrelsen, afdelingsbestyrelsen og afdelingsmødet.

Øverste myndighed

Øverste myndighed i en almen boligorganisation kan enten være et valgt repræsentantskab eller en generalforsamling.

Repræsentantskabet består af organisationsbestyrelsen og mindst 1 repræsentant for hver afdeling. De afdelingsvalgte repræsentanter skal udgøre flertallet.

Generalforsamlingen består af alle medlemmer af boligorganisationen, og det vil sige både beboerne i boligorganisationens afdelinger og personer, som har meldt sig ind i boligorganisationen for at få en bolig. Det er imidlertid kun beboerne, som har stemmeret.

Øverste myndighed varetager organisationens overordnede og tværgående anliggender såsom boligorganisationens administrations- og byggepolitik, erhvervelse, salg og væsentlige forandring af organisationens og afdelingernes ejendomme, iværksættelse af nyt byggeri, grundkøb, ændring af vedtægterne og opløsning af organisationen. Øverste myndighed kan beslutte at uddelegere en række beslutninger til organisationsbestyrelsen.

Øverste myndighed kan endvidere uden afdelingens samtykke træffe beslutning om gennemførelse af større renoveringsarbejder, større energibesparende foranstaltninger, boligsociale helhedsplaner og fremtidssikring af bebyggelsen.

Organisationsbestyrelsen

Organisationsbestyrelsen består af et ulige antal medlemmer, som vælges for højst 2 år ad gangen. Det er et grundlæggende princip, at beboerne skal være i

flertal og således have den dominerende indflydelse. Mindst halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne skal derfor være beboere i boligorganisationen.

Øverste myndighed vælger alle eller flertallet af bestyrelsens medlemmer. Der kan godkendes vedtægter, hvorefter andre, f.eks. foreninger og organisationer, kan vælge et eller flere medlemmer. Særligt kan det fremgå, at kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer til bestyrelsen. Øverste myndighed kan ligeledes udpege eksterne medlemmer.

Bestyrelsen har det overordnede juridiske og økonomiske ansvar både for de dispositioner, som omfatter selve boligorganisationen, og for de dispositioner, som omfatter afdelingerne, herunder for udlejning, budgetlægning, regnskabsafklæggelse og lejefastsættelse, og at den daglige administration i øvrigt sker i overensstemmelse med gældende regler. Bestyrelsen er ansvarlig for, at de beslutninger, som træffes på afdelingsplan, er i overensstemmelse med reglerne.

Bestyrelsen forestår den praktiske gennemførelse af den administrations- og byggepolitik, som er besluttet af øverste myndighed, og det er bestyrelsen, som udadtil forpligter både organisationen og de enkelte afdelinger. På samme måde er det bestyrelsen, som forestår den praktiske gennemførelse af de beslutninger, som beboerne træffer på afdelingsplan.

Bestyrelsen eller en eventuel forretningsfører, der administrerer boligorganisationen, er forpligtet til at gribe ind over for beboernes beslutninger, hvis disse strider mod reglerne, herunder boligorganisationens egne vedtægter.

Afdelingsbestyrelsen

Afdelingsbestyrelsen består udelukkende af beboere i den pågældende afdeling. Afdelingsmødet bestemmer antallet af afdelingsbestyrelsesmedlemmer, idet antallet dog skal være ulige.

Afdelingsbestyrelsen godkender blandt andet afdelingens driftsbudget og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse. Afdelingsbestyrelsen godkender desuden afdelingens regnskab og forelægger det for afdelingsmødet til godkendelse, hvis afdelingsmødet har truffet beslutning om det. Afdelingsbestyrelsen forelægger de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse.

Afdelingsbestyrelsen fører tilsyn med vedligeholdelsestilstanden og påser, at der er god orden i afdelingen. Boligorganisationens bestyrelse skal i givet fald orienteres.

Afdelingsmødet

Der holdes enten et eller to ordinære afdelingsmøder om året, hvortil samtlige beboere i afdelingen har adgang. Herudover kan der afholdes ekstraordinært afdelingsmøde.

Beboerne har indflydelse på egne lokale forhold i afdelingen i kraft af, at afdelingsmødet skal godkende driftsbudgettet og de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen såsom vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, forebyggende arbejder rettet mod boligområdet og beboerne samt sociale aktiviteter.

Afdelingsmødet kan træffe beslutning om, at regnskabet også skal godkendes af afdelingsmødet.

Afdelingsmødet træffer beslutning om gennemførelse af bestemte forbedringer af boligerne efter lejernes ønske (råderetsarbejder). Boligorganisationens bestyrelse skal dog godkende afdelingsmødets beslutning.

Som det ses, er beboerdemokratiet en hjørnesteen i styringen af den almene boligsektor. Øverste myndighed/organisationsbestyrelsen har det overordnede ansvar både for boligorganisationens langsigtede udvikling og for den daglige administration, herunder at organisationen og dens afdelinger administreres forsvarligt og effektivt. Dette hensyn skal balanceres over for afdelingernes/beboernes krav til huslejudvikling, vedligeholdelse, serviceniveau og forbedringer.

Det er afgørende, at bestyrelsen påtager sig ansvaret for en stadig forbedring af produktivitet og effektivitet. Det indebærer et klart fokus på driften og samtidig også en pligt til at tage affære, såfremt udviklingen går i den forkerte retning.

Opstår der uenighed mellem afdeling og boligorganisation om afdelingens budget, som ikke umiddelbart kan løses, skal sagen indbringes for kommunalbestyrelsen. Herudover er der som nævnt mulighed for, at boligorganisationens øver-

ste myndighed uden afdelingens samtykke kan beslutte at gennemføre en række større foranstaltninger.

Det er afgørende for en god beslutningsproces på alle niveauer i beboerdemokratiet, at beslutningsgrundlaget er fyldestgørende og gennemskueligt. Budgetter, regnskaber, huslejekonsekvenser af stillede forslag, sammenhængen mellem serviceniveau og udgifter, benchmark og nøgletal m.v. skal være udformet og formidlet på en sådan måde, at det står klart for beboerne, hvordan organisationens/afdelingens situation ser ud. Tilsvarende gælder for vedligeholdelses- og forbedringsplaner.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Det er afgørende for en god beslutningsproces på alle organisatoriske niveauer i beboerdemokratiet, at beslutningsgrundlaget er fyldestgørende og gennemskueligt. Der kan iværksættes en række delforslag, der skal sikre et bedre beslutningsgrundlag med henblik på at understøtte produktivitet og effektivitet i driften.

1. *Organisationsbestyrelsens ansvar for produktivitet og effektivitet præciseres.* Der indføres handlepligt og krav om forbedringsmål, hvis analyser og produktivitetsnøgletal peger på forbedringsområder, jf. forslag 5.4.2.2 og 5.4.2.4. Der indføres pligt til at udarbejde langsigtet udgiftsplanlægning jf. forslag 5.4.3.3.
2. *Organisationsbestyrelsens kompetencer i forhold til afdelingerne præciseres.* I det omfang bestyrelsens kompetencer overfor afdelingerne er uklare præciseres reglerne, herunder fx bestyrelsens kompetence til at organisere driften af afdelingerne. Hertil vil der skulle udarbejdes oplysninger og vejledning om bestyrelsens kompetencer. Formålet med forslaget er at oplyse om og gøre det klart for både boligorganisationen og afdelingerne, hvilke muligheder både de gældende og evt. kommende regler indeholder.
3. *Organisationsbestyrelsen opfordres til at inddrage eksterne kompetencer.* Der er i dag mulighed for, at der kan indgå eksterne kompetencer i organisationsbestyrelsen. I forlængelse heraf må bestyrelsen overveje om og i hvilket omfang, der er hensigtsmæssigt at udnytte disse muligheder for at inddrage eksterne kompetencer i ledelses- og organisationsstyring i bestyrelsen.

4. *Gennemskueligt budget og regnskab gennem fx et trafiklys.* Niveau for beboerstyrede poster kan i budgetter og regnskaber (samt tilhørende opfølgninger) synliggøres gennem fx trafiklys.
5. *Boligorganisationen skal udarbejde ydelsesbeskrivelse for afdelingerne.* Boligorganisationen skal udarbejde ydelsesbeskrivelser for afdelingerne, fx kerne- og tilvalgsydelse, så det synliggøres for beboerne, hvilke ydelser de enkelte udgiftsposter dækker. Det vil give beboerne et klart overblik over udgiftsposter, som de kan påvirke.
6. *Oplysninger om huslejekonsekvenser ved forslag.* Der indarbejdes oplysninger om huslejekonsekvenser ved alternative forslag. Formålet er, at beboerne ved hvert enkelt tiltag kan se, hvordan det får betydning for huslejeniveauet.
7. *Yderligere kvalificering af beboerdemokratiet gennem uddannelse og oplysning med fokus på effektivitet og produktivitet.* Sektoren opfordres til at sætte fokus på effektivitet og produktivitet i forbindelse med den generelle uddannelse og oplysning for beboerdemokratiet.
8. *Bestyrelsen opfordres til at overveje mulighederne for at inddrage beboerne i driften.* Med udgangspunkt i erfaringerne fra AlmenBolig+ konceptet må bestyrelserne overveje, om det er muligt, at beboerne inddrages i driften fx ved at beboerne selv organiserer og forestår mindre driftsopgaver som fx græsslåning, fejning m.v. Bidrag til effektivisering.

Delforslagene bidrager overordnet set til at skabe gennemskuelige beslutningsprocesser samt overblik over prioriteringsrummet, og kan derved understøtte boligorganisationens og -afdelingens arbejde med effektivitet og produktivitet.

De samlede driftsudgifter i almene boligafdelinger i 2012 er opgjort til 19,5 mia. kr. (ekskl. nettokapitaludgifter og offentlige udgifter). Det konkrete potentiale som følge af forslagene er ikke umiddelbart kvantificerbart.

Deloitte har imidlertid vurderet, at potentialet ved at sikre tilstedeværelsen af let forståeligt styringsinformation er betragteligt, men vil variere mellem boligorganisationerne afhængigt af det nuværende niveau.

5.4.4. Effektivisering af organisatoriske/administrative tiltag

Udgifterne til administration udgør cirka 6 procent (1,9 mia. kr.) af de almene boligafdelingers samlede udgifter. Der er en betydelig variation i administrationsbidraget for boligafdelingerne. I Deloittes undersøgelse er det gennemsnitlige administrationsbidrag per lejemålsenhed knap 3.200 kr. I de billigste 10 pct. betaler afdelingerne 2.200 kr. i administrationsbidrag, mens de dyreste 10. pct. betaler over 4.300 kr. I halvdelen af boligafdelingerne udgør administrationsbidraget mellem 5,5 og 8 procent af de samlede udgifter. 10 procent anvender henholdsvis under 4,5 procent og over 9,5 procent.

Den betydelige variation i administrationsbidraget indikerer, at der er rum for en effektivisering og dermed billiggørelse af bidraget samlet set. Det drejer sig om reduktion af administrationsudgifterne ved øget konkurrence, om effektivisering gennem øget digitalisering, og om sammenlægninger og fusioner.

5.4.4.1. Billigere administration ved øget konkurrence

Indledning

Almene boliger opføres og drives af almene boligorganisationer. Der skelnes mellem boligorganisationer med henholdsvis uden egne boligafdelinger.

Ældreboliger kan også opføres og drives af selvejende institutioner, kommuner og regioner, mens almene ungdomsboliger tillige kan opføres og drives af selvejende institutioner.

Boligorganisationer med egne boligafdelinger består dels af selve organisationen, dels af et antal økonomisk uafhængige enheder (afdelinger), som udgør grundlaget med hensyn til udlejning og drift af boligerne. Hvert byggeforetagende skal udgøre en afdeling af den pågældende boligorganisation. Der skal udarbejdes budget for hver afdeling, hvor indtægter og udgifter skal balancere.

Boligorganisationerne kan vælge at opbygge egen administration eller at lade sig administrere af en ekstern part, som kan være en almen administrationsorganisation, en anden almen boligorganisation eller en privat administrator.

Boligorganisationer uden egne boligafdelinger kaldes almene administrationsorganisationer og har i hovedsagen til opgave at administrere medlemmernes byggeri. Medlemmer kan være andre boligorganisationer, selvejende ungdoms- og ældreboliginstitutioner, kommuner eller regioner, som ejer ældreboliger.

Hvis en boligorganisation vælger at indgå kontrakt med en ekstern part om administration, skal det som udgangspunkt ske ved udbud. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om medlemskab af en administrationsorganisation. En boligorganisation kan som medlem af en administrationsorganisation indgå kontrakt uden forudgående udbud som følge af, at forholdet betragtes som in-house-produktion.

En aftale om administration skal indgås skriftligt og med fastsættelse af klare opsigelsesregler. Der er ikke fastsat regler om administrationsaftalers maksimale varighed eller om længden af opsigelsesvarsler. Det er indtrykket, at der i nogle tilfælde er indgået aftaler med lang varighed og opsigelsesperiode. Det kan gøre det svært for en boligorganisation at skifte til anden administrator, hvis man er utilfreds med administrators ydelser.

I administrationsopgaven indgår foruden kerneadministration også en række andre opgaver, som f.eks. indberetning til huslejeregister, indberetning til Landsbyggefonden, etablering af lære- og praktikpladser i forbindelse med renoveringer, forvaltning af udsatte boligområder m.v. som naturligt følger af at huse fortrinsvist svagere grupper. Sådanne opgaver har naturligvis betydning for administrationsudgifternes størrelse.

Tabel 5.7. Administrationen af den almene sektor primo 2014

Antal	Admini- stratio- ner	Organi- sationer	Afdelin- ger	Boliger	Boliger i pct.
Selvadministrerende, i alt	129	129	2.881	204.978	36,4
<i>1 - 999 boliger</i>	72	72	647	24.358	4,3
<i>1.000 - 4.999 boliger</i>	49	49	1.630	111.383	19,8
<i>5.000 - 9.999 boliger</i>	6	6	394	39.351	7,0
<i>Over 10.000 boliger</i>	2	2	210	29.886	5,3
Administrationsorganisationer, i alt ¹⁾	50	447	4.976	346.656	61,6
<i>1 - 999 boliger</i>	4	8	40	1.676	0,3
<i>1.000 - 4.999 boliger</i>	29	81	1.295	76.646	13,6
<i>5.000 - 9.999 boliger</i>	9	43	851	56.649	10,1
<i>Over 10.000 boliger</i>	8	315	2.790	211.685	37,6
Private administrationer, i alt	22	36	202	11.351	2,0
<i>1 - 999 boliger</i>	18	24	96	4.164	0,7
<i>1.000 - 4.999 boliger</i>	4	12	106	7.187	1,3
I alt	201	612	8.059	562.985	100,0

¹⁾ Inkl. boligorganisationer, der administrerer andre boligorganisationer.

73 pct. af boligorganisationerne med 62 pct. af boligerne er administreret af en almen administrationsorganisation/en anden boligorganisation, mens 6 pct. af boligorganisationerne med 2 pct. af boligerne er administreret privat jf. tabel 5.7.

60 pct. af de almene boliger administreres af 25 administrationsenheder (administrationsorganisation eller boligorganisation), som samlet set hver administrerer mere end 5.000 boliger. 43 pct. af de almene boliger administreres af 10 enheder med over 10.000 boliger.

Boligafdelingerne/boligorganisationerne betaler et administrationsbidrag til administrator for administrationen. Bidraget skal fastsættes kostægte, dvs. at administrators indtægter skal fastsættes, så de svarer til de faktiske udgifter.

Deloitte's analyse af udgifterne til administrationsbidrag viser, at større boligafdelinger har et lavere ressourceforbrug end små afdelinger, hvis der tages højde for andre forklarende faktorer. Der kan dermed konstateres stordriftsfordele i forhold til udgifterne til administration i de almene boligafdelinger.

Boligafdelinger i boligorganisationer, der bliver administreret af en administrationsorganisation, har generelt et højere ressourceforbrug på administration end boligafdelinger, hvor administrationen varetages af boligorganisationen. I analysen har det dog ikke været muligt at afgøre, om dette forhold skyldes, at tilstedeværelsen af en ekstern administrator i sig selv medfører højere udgifter, eller om det skyldes, at boligorganisationer, der i forvejen har høje udgifter til administration, vil være mere tilbøjelige til at vælge en ekstern administrator. Derudover kan det konstateres, at boligorganisationernes administrationsomkostninger falder, hvis de agerer administrator for andre organisationer.

Analysen viser, at boligafdelinger, der har en udsat beboersammensætning (fx boligafdelinger med en høj andel enlige uden børn, med en høj beboerandel på overførselsindkomst eller med en høj beboerandel med kortere lejeperioder), generelt har høje administrationsudgifter.

Hvad angår betydningen af boligafdelingernes geografiske placering, har boligafdelinger beliggende i Region Hovedstaden og Region Sjælland generelt højere administrationsudgifter per lejemålsenhed end boligafdelinger i landets andre regioner.

Administrationsbidraget for boligafdelinger, herunder fordelingen på de enkelte afdelinger, fastsættes af boligorganisationens bestyrelse. Ved fastsættelsen af administrationsbidragets størrelse er der valgfrihed mellem tre forskellige metoder:

1. Et beløb, der er lige stort pr. lejemålsenhed i organisationen.
2. Et grundbidrag pr. lejemålsenhed, der ydes for en grundlæggende, forsvarelig administration og et tillægsbidrag for tillægsydelser, der tilbydes og kan tilvælges af afdelingerne. Det er hermed den enkelte afdeling, der selv afgør, hvor meget service den vil have i form af tillægsydelser og dermed hvor stort et administrationsbidrag, der skal betales.

3. Et grundbidrag, hvorefter det samlede bidrag er sammensat af et fast bidrag, der fastsættes pr. afdeling og højst omfatter udgifterne til budgettering og regnskabsaflæggelse, og et bidrag, der fastsættes pr. lejemålsenhed.

Valget af model har betydning for fordelingen af det samlede administrationsbidrag på afdelingerne. Efter model 1 betaler alle afdelinger en andel, der svarer til afdelingens andel af det samlede antal lejemålsenheder i organisationen. I relation til særligt udsatte afdelinger kan dette være en fordel, idet en del af meromkostningerne ved administration heraf fordeles på alle afdelinger. Omvendt er det en ulempe, at mindre afdelinger, som alt andet lige er dyrere at administrere end større afdelinger, ikke selv bærer de fulde omkostninger herved.

Et opdelt bidrag efter model 2 og 3 indebærer, at de små afdelinger kommer til at betale for de (mer)omkostninger pr. lejemålsenhed, der typisk er forbundet med disse afdelingers regnskabs- og budgetudarbejdelse. De små afdelinger vil hermed komme til at betale et større administrationsbidrag pr. lejemålsenhed end beboerne i de store afdelinger. Disse modeller indeholder dermed et øget incitament til at sammenlægge små afdelinger.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Der gennemføres en række initiativer med henblik på at skabe større konkurrence om administrationen:

1. *Modellerne for administrationsbidraget indsnævres.* Mulighederne for at fastsætte af administrationsbidraget undersøges med henblik på, at bidraget i højere grad afspejler omkostningerne ved administration af den enkelte afdeling og dermed giver styrket incitament til en mere effektiv administration, herunder en skarpere opdeling mellem nødvendige kerneydelser og tilvalgsydelser.
2. *Øget udbud af delopgaver og administrationsopgaver.* Med henblik på at sikre, at boligorganisationerne mere systematisk overvejer, om udlicitering af delopgaver kan være hensigtsmæssig og omkostningsreducerende, foreslås, at organisationsbestyrelserne i forbindelse med den løbende gennemgang af udgiftsområderne, herunder især den langsigtede udgiftsplanlægning, skal foretage en sådan vurdering.

Hertil igangsættes der en analyse med henblik på sikre et øget udbud af delopgaver og administrationsopgaver. Et større udbud vil bl.a. understøtte konkurrencen om boligorganisationers administrationsopgaver, hvilket kan medvirke til at realisere huslejenedsættelser. For sektoren under ét vurderes det således at være en gevinst med en større grad af udbud.

Det bemærkes, at et omkostningskrævende udbud kan reducerer gevinsten ved udbuddet. Hertil kommer, at mindre boligorganisationer ikke nødvendigvis besidder kompetencen til at gennemføre og vurdere et udbud.

3. *Kortere opsigelsesvarsel på administrationskontrakter.* Administrationsaftaler skal indgås skriftligt og have klare opsigelsesregler samt være offentligt tilgængelige. Det gøres generelt gældende, at kontrakter kan opsiges med 1 års varsel til førstkommende månedsskifte.
4. *Øget gennemsigtighed i administrationsydelserne.* Med henblik på større gennemsigtighed i administrationsydelserne gennemføres en undersøgelse af administrationsorganisationernes ydelsesstruktur og prissætning. Formålet er at skabe muligheder for bedre at kunne sammenligne ydelser, kvalitet og priser.

Bidrag til effektivisering

Overordnet set kan delforsalgene bidrage til en huslejenedsættelse gennem øget konkurrence og gennemsigtigheden på markedet for administrationsydelser.

De samlede udgifter til administrationsbidrag for almene boligafdelinger i 2012 er opgjort til 1,9 mia. kr. (svarende til 6 pct. af de samlede udgifter).

Deloitte vurderer, at en øget konkurrenceudsættelse af administrationen samlet set kan bidrage til effektiviseringer i størrelsesordenen 94 til 188 mio. kr. årligt. Det skal bl.a. ses i lyset af, at flere boligorganisationer allerede har hjemtaget gevinsten ved en øget konkurrenceudsættelse.

5.4.4.2. Effektivisering gennem øget digitalisering.

Indledning

Der er ingen tvivl om, at en gennemgribende digitalisering af ejendomsdriften i den almene boligsektor rummer et endog meget betydelig effektiviseringspotentiale.

En væsentlig del af fundamentet herfor eksisterer allerede i form af Forvaltnings Klassifikation (FK), der er et samlet bygningsklassifikationssystem, som er udviklet af Landsbyggefonden i samarbejde med KL med henblik på anvendelse i ejendomsforvaltningen i den almene sektor.

FK indebærer en web-baseret tilgang, hvor den enkelte information om bygninger og bygningsdele kun findes og opdateres ét sted, hvorfra den er tilgængelig for alle interessenter. Systemet tilgodeser således en systematisk håndtering af alle aktuelle objekttyper (bebyggelser, afdelinger, bygninger, rum, bygningsdele mv.).

Krav om anvendelse af FK er ved en ændring af driftsbekendtgørelsen indført fra det regnskabsår, der starter efter 1. august 2012. I tæt sammenhæng hermed er med virkning fra 1. april 2013 indført krav om anvendelse af IKT i nybyggeri og fondsstøttede renoveringsprojekter.

I forbindelse med FK er der udarbejdet en ny kontoplan for konto 115 og 116, som muliggør en rationel og præcis kontering, der tilgodeser behovet for at anvende kontoplanen som et effektivt analyse- og styringsværktøj.

Mange boligorganisationer er allerede godt i gang med digitalisering af en eller flere administrative processer. Det gælder fx:

- Digitalt fraflytningssyn med tilhørende digitaliseret bestilling af håndværkerydelser
- Digitaliserede ventelister med selvbetjent opskrivning
- Digitaliserede boligtilbud
- Digitaliseret huslejeopkrævning og indbetaling via netbank
- Digital underskrift af lejekontrakter m.v.
- Digital kommunikation med beboere og afdelingsbestyrelser vedr. budgetter, regnskaber, beboermøder, referater m.v.
- Digital registrering af bygningsdele og installationer mhp. optimering af vedligehold og indkøb
- Selvbetjeningsløsninger
- Fjernaflæsninger af målere m.v.
- Fælles indkøbs- og udbudsportaler
- Digitale vedligeholdelsesplaner

Indførelse af digitale løsninger er både kompliceret og omkostningskrævende. Allerede udviklede programmer er undertiden dyre og kræver ofte tilpasninger. Udvikling af nye programmer kræver en økonomi, som den enkelte organisation kun vanskeligt kan klare alene, ligesom de nødvendige kompetencer ikke altid vil kunne være til stede.

Endelig medfører implementering af digitale løsninger ofte, at eksisterende processer skal omorganiseres, hvilket bl.a. kan medføre, at forskellige personalegrupper vil opleve ændringer i deres arbejdsopgaver. Indførelse af digitalt fraflytningssyn og tilhørende automatisk bestilling af håndværkere medfører f.eks., at ejendomsfunktionærernes kontakt og bestilling af håndværkerne er blevet erstattet af et centralt bestillingssystem. Digitale løsninger kræver derfor et stort ledelsesmæssigt fokus og også fra organisationsbestyrelsens side vilje til at gøre op med traditionel opgavevaretagelse og hævdvundne rettigheder.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at øge digitaliseringen i den almene sektor foreslås følgende:

1. *Understøttelse af udvikling af digitale løsninger.* Udviklingen af digitale løsninger understøttes, så digitaliseringen ikke bliver en opgave for den enkelte, ofte mindre boligorganisation. Det kan ske ved samarbejde om udvikling af digitale løsninger, samarbejde om fælles udbud og udvikling af fælles krav til enkle og standardiserede løsninger på en række basisområder. Etableringen og driften af et sådant samarbejde bør faciliteres fra centralt hold i den almene sektor.
2. *Forsøgsmidler til digitalisering.* Det prioriteres i den almene forsøgspulje at gennemføre forsøgs- og udviklingsprojekter for at fremme yderligere digitalisering.
3. *IKT-bekendtgørelse for drift med krav om digitale bygningsmodeller.* Der sættes gang i udarbejdelsen af en bekendtgørelse om anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi for drift bl.a. med krav om anvendelse af digitale bygningsmodeller i den almindelige bygningsdrift. Arbejdet hermed baseres på FK og allerede indhøstede erfaringer med fx digitalt fraflytningssyn og skal koordineres med den IKT-bekendtgørelse, der allerede gælder for nybyggeri og renovering, så data fra den løbende drift kan udnyttes i renoveringsprojekter – og omvendt. Sigtet er at understøtte en gen-

nemgribende digitalisering af forvaltningen af den almene bygningsmasse fra vugge til grav.

Bidrag til effektivisering

Overordnet set kan delforslagene bidrage til en huslejenedsættelse gennem øget digitalisering af ejendomsdriften i almensektoren.

De samlede udgifter til administrationsbidrag for almene boligafdelinger i 2012 er opgjort til 1,9 mia. kr. (svarende til 6 pct. af de samlede udgifter).

Deloitte vurderer, at en øget effektivisering af administrationen gennem digitalisering samlet set kan bidrage til effektiviseringer i størrelsesordenen 190 til 370 mio. kr. årligt ved en fuld indfasning.

Det bemærkes, at Deloitte ikke definitivt udelukker samspilseffekter med delforslagene om en øget konkurrenceudsættelse af administrationen (jf. notat 4), hvilket kan have betydning for effektiviseringspotentialet.

5.4.4.3. Fokus på sammenlægninger og fusioner

Indledning

Den statistiske belysning af organisations- og administrationsstrukturen i sektoren viser, at der størrelsesmæssigt er stor spredning imellem boligorganisationerne, samt at der findes et antal mindre boligorganisationer, der er selvadministrerende. Små selvadministrerende boligorganisationer har alt andet lige lavere soliditet og en mindre personalestab. Det kan derfor være svært for mindre organisationer at leve op til lovgivningens krav, ligesom det naturligvis vil være svært at realisere stordriftsfordele.

Tabel 5.8. Afdelingsstrukturen i den almene sektor primo 2014

Antal boliger pr. afdeling	Antal afdelinger.	Afdelinger i pct.	Antal boliger	Boliger i pct.	Gns. boliger pr. afdeling
1 - 9	521	7,1	3.402	0,6	7
10 - 19	1.369	18,6	19.389	3,4	14
20 - 29	1.146	15,6	27.138	4,8	24
30 - 49	1.358	18,5	51.896	9,2	38
50 - 99	1.407	19,2	99.111	17,6	70
100 - 149	583	7,9	70.221	12,5	120
150 - 299	645	8,8	134.481	23,9	208
300 - 499	219	3	83.570	14,8	382
500 - 999	79	1,1	52.916	9,4	670
1.000 - 2.000	16	0,2	20.861	3,7	1.304
I alt	7.343	100,0	562.985	100,0	77

Anm.: Omfatter udelukkende afdelinger med boliglejemål.

Omkring 80 pct. af afdelingerne har under 100 boliger og omkring 40 pct. af afdelingerne har under 30 boliger jf. tabel 5.8. Med hensyn til afdelingernes størrelse findes ingen centralt fastsatte regler. I forbindelse med tilsagn til nybyggeri tager kommune og boligorganisation stilling til størrelsen. Den gennemsnitlige afdelingsstørrelse for tilsagn i perioden 2007-2013 ligger omkring 30 boliger pr. afdeling.

Ligesom kommunerne skal godkende oprettelsen af nye almene boligorganisationer, skal kommunen også godkende opløsning af almene boligorganisationer. Derimod skal kommunen ikke godkende opløsning af en boligorganisation med henblik på sammenlægning med en anden boligorganisation.

Reglerne om sammenlægning af boligorganisationer giver mulighed for, at mindre enheder sammenlægges til større, der bedre kan leve op til krav om øget

professionalisering af byggeri og drift af hensyn til byggeriets kvalitet og lejens størrelse.

Med henblik på at gøre det lettere for boligorganisationerne at omstille sig til kommunalreformen og de stigende krav til en kompetent og effektiv drift blev reglerne i 2007 ændret, således at sammenlægning af boligorganisationer ikke skal godkendes på afdelingsmøderne i de ophørende boligorganisationer. Det er alene op til øverste myndighed at træffe beslutning om sammenlægning.

Der er endvidere muligheder for at etablere administrative fællesskaber mellem boligorganisationer, således at de deler f.eks. administrationsbygning, it-afdeling, byggeafdeling mv.

Sammenlægninger af boligafdelinger besluttet af boligorganisationens øverste myndighed. Det er en betingelse, at sammenlægningen vedrører afdelinger i samme kommune, medmindre der er tale om bebyggelser med et meget lille antal boliger.

Sammenlægning skal godkendes på afdelingsmøder i hver af de berørte afdelinger. Har boligorganisationen i forbindelse med nybyggeri i flere etaper truffet beslutning om, at to eller flere byggeafsnit tilsammen skal udgøre én afdeling, kan afdelingsmødet dog ikke omgøre det.

I 2010 blev det gjort lettere at sammenlægge afdelinger, idet den hidtidigt gældende udligning af huslejeforskelle over 10 år blev lempet, således at huslejeforskelle som følge af kapitaludgifter kan opretholdes. Den udligning af lejeforskelle, som herefter sker, vedrører således de egentlige driftsudgifter, hvis størrelse beboerne har en væsentlig indflydelse på. Der vil dermed kunne skabes større konsensus om i øvrigt fornuftige og fordelagtige forslag til sammenlægning af afdelinger – uanset, at der i dag er forskelle i huslejen.

Reglerne om sammenlægning af afdelinger giver mulighed for, at mindre enheder kan sammenlægges til større. Baggrunden for reglerne om sammenlægning er især hensynet til større effektivitet og dermed mulige besparelser ved at få færre regnskaber, færre afdelingsmøder, bedre udnyttelse af personel og maskiner mv. mellem flere bebyggelser. For så vidt angår drift og administration kan besparelserne naturligvis også opnås gennem driftsfællesskaber, jf. afsnit 5.4.6.2.

Spørgsmålet om stordriftsfordele indgår i Landsbyggefondens temaundersøgelse af administrationsforhold og i Deloitte's undersøgelse. Det fremgår, at der med hensyn til administrationsomkostninger kan påvises stordriftsfordele som følge af antal lejemålsenheder for såvel boligorganisationer som afdelinger.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at forbedre mulighederne for samadministration og -drift, herunder også sammenlægninger og fusioner foreslås følgende:

1. *Udredning af mulighed for styrke driftsfællesskaber mellem afdelinger.* For afdelinger tilhørende forskellige boligorganisationer er reglerne for driftssamarbejde uklare. Der igangsættes en nærmere udredning heraf med henblik på at forbedre mulighederne. Det skal forsat være tale om selvstændige afdelinger.
2. *Mulighed for at sammenlægge mindre nyetablerede afdelinger med eksisterende afdelinger.* Sammenlægning af afdelinger besluttet af øverste myndighed og godkendes af de involverede afdelinger. Med henblik på at sikre en mere optimal drift får boligorganisationens øverste myndighed pligt til at forholde sig til og kompetence og til at beslutte om små nyetablerede afdelinger skal lægges sammen med en eksisterende afdeling.

Bidrag til effektivisering

Deloitte har fundet, at der med hensyn til administrationsomkostninger kan påvises stordriftsfordele for boligafdelinger, da større afdelinger generelt har et lavere ressourceforbrug.

Delforsalgene kan bidrage til en huslejenedsættelse ved at realisere effektiviseringspotentialet i stordriftsfordele for boligorganisationer og -afdelinger.

Deloitte har opgjort den samlede omkostningsbase til administrationsbidrag for boligafdelinger med færre end henholdsvis 25 og 50 boliger til 131-333 mio. kr.

På den baggrund vurderer Deloitte, at der er et samlet effektiviseringspotentiale ved sammenlægninger og fusioner af disse boligorganisationer og -afdelinger på 13-66 mio. kr.

Foruden ovenstående vil større boligorganisationer og -afdelinger danne grundlag for en hurtigere og mere ensartet udrulning af andre tiltag, der har betydning for en effektiv drift.

5.4.5. Effektivisering af indkøb, ressourceanvendelse, vedligehold og enkeltposter

5.4.5.1. Effektivisering af indkøb af varer og tjenesteydelser

Indledning

Det er ikke muligt ud fra regnskaberne at isolere de samlede udgifter, der medgår til indkøb af varer og tjenesteydelser i den almene boligsektor. Udgifterne er naturligt nok konteret på de områder, hvor de anvendes, f.eks. under renholdelse, vedligehold m.v., men det vurderes at være tale om betydelige beløb.

Efter reglerne skal alle støttede arbejder udbydes både efter nationale udbudsregler og - når bestemte grænser overskrides - også efter EUs regler. Det har som konsekvens, at støttede arbejder ikke kan udføres i eget regi.

Ikke støttede arbejder som f.eks. renhold, løbende vedligehold m.v. er ikke underlagt et udbudskrav og kan derfor udføres i eget regi, men kan naturligvis også, som det faktisk sker, udbydes. I det omfang, de udføres af en ekstern part, skal de udbydes efter de almindelige udbudsretlige regler.

Indkøb af varer og tjenesteydelser varetages på relativt forskellige måder i de enkelte boligorganisationer.

Der er for det første forskel på, hvilke opgaver, der løses ved hjælp af indkøb af tjenesteydelser eksternt, og hvilke der løses internt i boligorganisationen. Renholdelse kan være udliciteret til private aktører, men kan også varetages af de ansatte ejendomsfunktionærer.

For det andet er der stor forskel på, hvordan bestemte opgaver udbydes. I en række tilfælde er det den enkelte ejendomsfunktionær, som løbende udbyder småopgaver typisk til faste håndværkerne, men også til en kreds af udvalgte håndværkere. Andre har indgået rammeaftaler vedr. håndværkerydelser over en længere periode, således som det f.eks. sker i forbindelse med flere ordninger vedr. elektronisk fraflytningssyn. På den måde aktiveres et større udbudsvolu-

men og dermed også bedre tilbud, ligesom der administrativt kan spares ressourcer i forbindelse med udbuddet.

Også indkøbsfunktionen bliver varetaget forskelligt. Der kan være tale om alt fra koordinerede indkøb for en hel boligorganisation til her og nu indkøb tilpasset specifikke situationer. Der er endvidere etableret egentlige indkøbsportaler, som boligorganisationerne kan tilmelde sig. Det gælder f.eks. Lejerbos indkøbsportal, hvor der kan indgås rammeaftaler for flere boligorganisationer på en gang, således at der kan opnås den nødvendige kritiske masse til at opnå bedre priser. Det vurderes på baggrund af Lejerbos foreløbige erfaringer at være et betydeligt potentiale i en fælles indkøbsportal.

Hvorvidt bestemte indkøbsstrategier er mere effektive end andre kan være vanskeligt at vurdere. Markedet ændrer sig relativt hurtigt både hvad angår priser og teknologi, og derfor er eks. lange indkøbsaftaler ikke nødvendigvis en god ide. På den baggrund er det vigtigt, at der etableres en specialiseret indkøbsfunktion i de enkelte boligorganisationer eller at boligorganisationerne bliver tilknyttet en sådan funktion, eks. ved samarbejde med andre boligorganisationer, således at de nødvendige kompetencer er til stede og dermed medvirker til lavere priser.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at styrke fokus på indkøb af varer og tjenesteydelser foreslås følgende:

1. *Tilsynsystemer om indkøb af varer samt forholdet mellem interne og eksterne opgaver.* Det udmeldes som tilsynsystem, at boligorganisationerne skal gennemføre analyser af organisationens indkøb af varer samt forholdet mellem den interne og eksterne opgavevaretagelse, jf. delforsalg 1.6. Formålet er at vurdere, om der er gevinster ved udbud, samarbejde, specialisering eller andet. Resultater af analysen og initiativer i forlængelse heraf diskuteres i styringsdialogen.
2. *Opfordring til at samarbejde om fællesindkøb.* Erfaringerne med indkøbssamarbejde og fælles indkøb for flere boligorganisationer tyder på et betydeligt besparelspotentiale. De enkelte boligorganisationer må derfor overveje om og i hvilket omfang, det er hensigtsmæssigt at indgå i et sådant samarbejde, herunder f.eks. gennem særlige indkøbsportaler. I forlængelse

heraf må det endvidere overvejes at opprioritere kompetencer vedr. indkøb og udbud i de enkelte boligorganisationer.

Bidrag til effektivisering

Delforslagene vil kunne bidrage til huslejenedsættelser ved, at boligorganisationer i højere grad dels kan oplyses og informeres om mulighederne for bedre indkøb af varer og tjenesteydelser, og dels kan reducere udgifterne til indkøb.

De samlede driftsudgifter til almene boligafdelinger i 2012 er opgjort til 19,5 mia. kr. (ekskl. nettokapitaludgifter og offentlige udgifter). Udgifter til indkøb kan imidlertid ikke kvantificeres, idet det ikke er muligt at isolere de samlede udgifter i regnskaberne. Det skyldes, at udgifterne er konteret på de områder, hvor de anvendes fx til renholdelse eller til vedligeholdelse mv.

Af samme grund kan der ikke opgøres et konkret potentiale ved et styrket fokus på indkøb af varer og tjenesteydelser. Deloitte vurderer dog, at der et betydeligt potentiale ved et større udbud af tjenesteydelser.

5.4.5.2. Driftsorganisering

Indledning

Udgifterne til renhold og vedligehold udgør x pct. af de samlede udgifter i den almene sektor. En stor del heraf udgøres af løn til ejendomsfunktionærer. Det er derfor vigtigt, at arbejdet organiseres og tilrettelægges effektivt og med en høj grad af produktivitet.

Ejendomsfunktionærerne har traditionelt været ansat i den enkelte afdeling og har typisk varetaget opgaver alene i den enkelte afdeling. Det har betydet en stærk tilknytning til afdelingen, ligesom afdelingen har et tæt og overskueligt forhold til ejendomsfunktionærerne, herunder lettere mulighed for at bestemme over opgavevaretagelsen.

Flere organisationer er i stedet gået over til at organisere arbejdet i teams, som opererer på tværs af afdelinger eller ved samdrift flere afdelinger. Der er flere fordele forbundet med en sådan organisering:

- Der er bedre muligheder for at etablere en professionel ledelse og effektiv arbejdstilrettelæggelse af de samlede arbejdsopgaver i de enkelte afdelinger i boligorganisationen.

- Der er bedre muligheder for at sammensætte en optimal kompetenceprofil i den samlede personalegruppe i boligorganisationen.
- Der vil kunne opnås et bedre match mellem den samlede arbejdsmængde og ressourceanvendelsen. Samdriften vil øge mulighederne for, at mindre afdelinger kan dele en fuldtidsfunktionær, ligesom samdriften vil kunne reducere behovet for vikarer og midlertidigt ansatte, idet arbejdet lettere vil kunne fordeles blandt de fastansatte.
- Der vil være bedre muligheder for anvendelse af digitale drifts- og vedligeholdelsesplaner samt en mere effektiv budgetoverholdelse m.v.
- Der vil være en mere optimal udnyttelse af lokaler og maskinpark, når flere afdelinger går sammen.

Efter de gældende regler er det boligorganisationen, som har ansvaret for en forsvarlig og effektiv drift af afdelingerne og derfor også har kompetence til at tilrettelægge arbejdet. En række boligorganisationer organiserer da også driften på tværs af de enkelte afdelinger. En række andre boligorganisationer organiserer af forskellig grunde fortsat arbejdet afdelingsvist, herunder fordi en række afdelinger ønsker 'egen vicevært', også selvom det er dyrere.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at styrke boligorganisationernes fokus på en effektiv tilrettelæggelse og organiseringen af renholdelses- og vedligeholdelsesarbejdet foreslås følgende:

1. *Arbejdsorganisering drøftes løbende i styringsdialogen.* Kommunerne skal bringe spørgsmålet om effektiv arbejdsorganisering op i styringsdialogen som led i det løbende fokus på effektiv driftsplanlægning.
2. *Vidensdeling gennem eksempler for bedste praksis.* Der udarbejdes eksempler med bedste praksis, hvor barrierer og fordele ved driftsfællesskab m.v. bliver fremhævet for boligorganisationerne.
3. *Uddannelsesforløb rettet mod driftsorganisering.* Etablering af yderligere uddannelse i regi af sektoren (intro- og efteruddannelse) for driftsledere og ejendomsfunktionærer med fokus på effektiv drift.

Bidrag til effektivisering

Overordnet set kan delforslagene bidrage til, at boligorganisationerne får et øget fokus på potentialet ved en bedre og mere effektiv organisering.

De samlede udgifter til renholdelse, almindelig vedligeholdelse samt planlagt og periodisk vedligeholdelse for almene boligafdelinger i 2012 udgør i alt 8,6 mia. kr. (svarende til 29 pct. af de samlede udgifter).

Deloitte har vurderet, at driftsfællesskaber på tværs af boligafdelinger samlet set kan bidrage til effektiviseringer i størrelsesordenen 65 til 130 mio. kr. årligt. Det skal ses i lyset af, at flere boligorganisationer allerede har hjemtaget gevinsten ved en tværgående opgaveløsning i forhold til renholdelse og vedligehold.

5.4.5.3. Forbedring, reovering, vedligehold, henlæggelser m.v.

Indledning

Boligorganisationen foretager henlæggelser med henblik på finansiering af udgifter til planlagte og periodiske vedligeholdelsesarbejder. Ved planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelser forstås de forebyggende vedligeholdelsesarbejder, som udføres efter en forudgående økonomisk og teknisk planlægning.

Derudover skal boligorganisationen budgettere med udgifter til almindelig vedligeholdelse og renholdelse, som er afhjælpende arbejder, som udføres løbende (akut eller efter behov), når der konstateres svigt eller skader på dele af bygningsanlægget og dets installationer.

Renholdelse er udvendig rengøring såsom fejning, snerydning, græsslåning og anden pleje af beplantede arealer og eventuel udvendig bygningsrengøring samt indvendig rengøring såsom trappevask og vinduespuddning.

Der må ikke henlægges midler til afholdelse af udgifter til almindelig vedligeholdelse og renholdelse, idet udgifterne hertil skal dækkes af det løbende driftsbudget.

Udgifterne til almindelig og periodisk vedligeholdelse udgør i alt ca. 5,3 mia. kr. svarende til 18 pct. af de samlede udgifter.

Som udgangspunkt synes regelsættet i hovedsagen at leve op til sit formål om at sikre en rimelig vedligeholdelsesstandard i den almene sektor. De seneste års

fokus på vedligeholdelsesplaner har medført en øget vedligeholdelsesstandard ligesom der foretages øgede henlæggelser, jf. Deloitte s. 61. Det er imidlertid klart, at der med 7.000 boligafdelinger også er en variation i kvaliteten af planerne og i den gennemførte vedligeholdelse.

Boligorganisationen vurderer som led i driften, hvorvidt der er behov for moderniserings- og forbedringsarbejder, kollektive anlæg, ekstraordinære renoveringsarbejder, udbedring af byggeskader og gennemførelse af bygningsændringer mv. Der må ikke henlægges beløb over huslejen til disse aktiviteter. Arbejderne finansieres og godkendes af afdelingen. Boligorganisationen sørger for gennemførelsen af projektet og opkræver de nødvendige lejeforhøjelser.

Boligorganisationen skal én gang årligt foretage en gennemgang af ejendommens vedligeholdelsestilstand. På baggrund af gennemgangen udarbejdes en rapport om ejendommens tilstand, som danner baggrund for boligorganisationens vedligeholdelsesplanlægning og budgetlægning.

Henlæggelsernes størrelse fastsættes på baggrund af en vedligeholdelses- og fornyelsesplan, der mindst omfatter en periode på 10 år. Beløbsstørrelsen fastsættes efter en vurdering af bygningsdelenes og installationernes anskaffelsespris på tidspunktet for genanskaffelsen.

For afdelinger, der er omfattet af Byggeskadefonden (typisk byggerier, der fået tilsagn om offentlig støtte efter 1. juli 1986) skal der udarbejdes en driftsplan, der er mere omfattende end den ovenfor nævnte drifts- og fornyelsesplan, idet den - foruden vedligeholdelse - omfatter følgende driftsaktiviteter: Forsyning, renholdelse, pasning og overvågning af byggeriet og dets installationer samt friarealer. Derudover er der krav om, at de nødvendige driftsaktiviteter, herunder driftsrutiner, beskrives i planen. Endelig skal driften løbende dokumenteres, således, at der fremkommer en systematisk oversigt over planens gennemførelse.

Det er beboerne i afdelingen, der - gennem vedtagelsen af afdelingens driftsbudget - træffer beslutning om størrelsen af henlæggelserne til periodisk og planlagt vedligeholdelse samt også udgifterne til almindelig vedligeholdelse og renholdelse. Henlæggelserne justeres på baggrund af vedligeholdelses/driftsplanen.

Midler, der er henlagt til vedligeholdelse, må ikke anvendes til andre formål end dem, de er henlagt til. Midlerne kan dog udlånes efter de almindelige regler om udlån af afdelingsmidler.

Det kan være vanskeligt at få efterlevet planerne og få afsat de nødvendige henlæggelser, da det kan medføre lejestigninger både som følge af øgede krav til henlæggelserne eller fordi der er henlagt for lidt set i forhold til de arbejder, der skal gennemføres.

Der er også en vis uensartethed både i opfattelsen af, hvilke arbejder der skal henlægges til og hvor lang planperioden skal være. En række organisationer opererer med perioder op til 20-30 år ligesom konteringen på konti 115 eller 116 afgøres på forskellig måde. Endelig kan der også være usikkerhed om forbedring kontra vedligehold.

Samtidig er det vigtigt, at vedligeholdelsen og fornyelsen er timet optimalt, således at den hverken foretages for tidligt eller udskydes. I begge tilfælde vil der være tale om fordyrelser.

Selvom der i de senere år er sket en positiv udvikling i vedligeholdelsesindsatsen, herunder i henlæggelsesniveauet, er det vigtigt, at der fortsat arbejdes med vedligeholdelsesplanerne ligesom der i styringsdialogen fortsat skal være fokus på henlæggelsesniveauet.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at styrke vedligeholdelsesplanlægningen og sikre passende henlæggelser foreslås følgende:

1. *Forlængelse af planperiode for henlæggelser til planlagt fornyelse.* Perioden, hvori der skal henlægges til planlagt og periodisk fornyelse ændres således, at planperioden er 10 år for bygningsdele og installationer med kort levetid, 20 år for mellemlang levetid og 30 år for lang levetid.
2. *Kontrol eftersyn af tilstandsvurdering og vedligeholdelsesplaner af eksterne rådgivere.* Tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner, som danner grundlag for henlæggelserne, skal hvert [5. eller 10.] år granskes af en ekstern rådgiver, således at det sikres, at planerne indeholder alle relevante aktiviteter og bygningsdele.

3. *Krav om langsigtet forbedringsplanlægning.* Der stilles krav om langsigtet forbedringsplanlægning (fremtidssikring), hvor energi- og klimasikrings-handlingsplaner indgår, med henblik på at sikre sammenhæng til vedligeholdelsesplanlægningen.
4. *Krav om anvendelse af IKT og langsigtede planer ved renoverings- og vedligeholdelsesarbejder.* Ved større renoverings- og vedligeholdelsesarbejder stilles krav om anvendelse af IKT og langsigtet vedligeholdelses- og fornyelsesplanlægning.
5. *Fokus på vedligeholdelse og henlæggelse i styringsdialogen og forvaltningsrevisionen.* Vedligeholdelses-/henlæggelsesprocedurer gøres til et fast kontrolpunkt i forbindelse med styringsdialog og forvaltningsrevision.
6. *Udarbejdelse af vejledningsmateriale.* MBBL udarbejder vejledningsmateriale om de gældende regler.

Bidrag til effektivisering

Delforslagene kan overvejende bidrage til huslejenedsættelser i den almene boligsektor gennem en række reguleringer, der skal understøtte et bedre fokus på vedligeholdelses- og forbedringsarbejder i den almene boligsektor.

De samlede udgifter til planlagt og periodisk vedligehold er opgjort til 4,3 mia. kr. i 2012 svarende til 15 pct. af de samlede udgifter.

5.4.5.4. Hårde hvidevarer

Indledning

Efter de gældende regler kan hårde hvidevarer indgå i anskaffelsessummen og indgår således i huslejen sammen med udgifter til deres vedligeholdelse og fornyelse. Det er op til bygherren at beslutte om og i hvilket omfang hårde hvidevarer skal stilles til rådighed af afdelingen i forbindelse med opførelsen af byggeriet.

En almen boligafdelings hårde hvidevarer hører under udlejers vedligeholdelses- og fornyelsesforpligtigelse. Uanset dette kan boligorganisationen træffe beslutning om at overdrage afdelingens hårde hvidevarer til lejerne efter reglerne om ejendomsafhændelse i almenboligloven.

Salg af afdelingens hårde hvidevarer vil i givet fald skulle træffes af boligorganisationens øverste myndighed, og efterfølgende godkendes af kommunalbestyrelsen.

Da de hårde hvidevarer er finansieret som en del af anskaffelsessummen skal kommunalbestyrelsen indberette afhændelsen til Statens Administration, hvorefter denne afgør, om forudsætningerne for støtten er ændret ved overdragelsen.

Herudover skal nettoprovenuet ved delvis salg af en afdeling indberettes som ekstraordinært afdrag på indestående lån, hvorved huslejen kan reduceres tilsvarende.

Henlagte midler til fornyelse af hårde hvidevarer tilhører afdelingen og kan ikke udbetales til lejerne, men skal overføres til andre henlæggelsesformål.

Da lejemålets forsyning med hårde hvidevarer er én af de forudsætninger, hvorpå lejemålet er indgået, kan en lejer, der modsætter sig ordningen, ikke ensidigt forpligtiges til at skulle være omfattet af ordningen. Ved genudlejning af et lejemål, hvor den tidligere lejer ikke har ønsket at købe de hårde hvidevarer, kan boligorganisationen ikke betinge sig, at den nye lejer skal købe disse, jf. § 7, stk. 1, i lov om leje af almene boliger.

Da lejen for en afdelings boliger fastsættes efter deres indbyrdes brugsværdi, kan (delvis) afhændelse medføre, at der evt. skal ske ændringer i lejefordelingen.

For nye lejere, der i forvejen har de ønskede hvidevarer, kan det være en ulempe, at der som hovedregel er hvidevarer i boligerne, idet de i givet fald skal afhænde deres egne. Hertil kommer, at uanset om afdelingen stiller hårde hvidevarer til rådighed eller de er lejernes ejendom, vil der være en udgift til anskaffelse, vedligeholdelse og fornyelse, som skal afholdes af lejerne. Det vil formentlig samlet set være billigst for lejerne, hvis afdelingen stiller de hårde hvidevarer til rådighed, idet det noget større volumen, som afdelingen kan stille op med, vil kunne medføre lavere priser samlet set.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på en eventuel ændring af reglerne vedr. hårde hvidevarer foreslås følgende:

1. *Muligheden for at lade hårde hvidevarer indgå i anskaffelsessummen indskrænkes.* Boligorganisationernes mulighed for lade hårde hvidevarer indgå i anskaffelsessummen ved alment nybyggeri indskrænkes fremadrettet. Forslaget vil medføre, at kun hårde hvidevarer, der er nødvendige for at boligen kan anses for beboelig, kan indgå som en del af den anskaffelsessum, hvortil der ydes offentlig støtte. Det foreslås i forlængelse heraf, at alene komfur, emhætte og køleskab kan indgå, men andre hårde hvidevarer som f.eks. vaske- og opvaskemaskiner ikke vil kunne omfattes.

Den enkelte lejer får med forslaget mulighed for selv at vælge service-niveauet for de hårde hvidevarer, der ikke indgår i byggeriets anskaffelsessum. Dette vil også være en fordel for nye lejere, der i forvejen har de ønskede hårde hvidevarer (som ikke er med i anskaffelsessummen).

2. *Undersøgelse af boligafdelingens mulighed for at afstå hårde hvidevarer.* Der gennemføres en undersøgelse af reglerne for hårde hvidevarer i de almene boligafdelinger med henblik på at skabe en nemmere adgang til at overdrage hårde hvidevarer til lejerne i det eksisterende byggeri og samtidig reducere huslejen i de almene boliger.

5.4.5.5. Effektivisering vedr. en række enkeltposter

Indledning

En boligafdelings udgifter indeholder en række poster, som ved en kritisk gennemgang i en række tilfælde ville kunne reduceres og dermed tilsvarende kunne medvirke til reducerede huslejer. Det drejer sig om (fælles)udgifter til el, vand og varme, til forsikringer, til ejendomskatter, moms m.v. og låneudgifter.

Tilsvarende gælder en række beboerudgifter relateret til boligen. Det drejer sig om forskellige forbrugsudgifter til el, vand og varme, men også i en vist omfang udgifter forbundet med tv-forsyning, internet, telefoni m.v., som vil kunne reduceres som led i en fælles aftale om anskaffelse og drift.

Udgifter til el, vand og varme.

Individuelle og fælles forsyningsudgifter udgør en betragtelig del af beboernes samlede boligudgifter og må forventes at være stigende i de kommende år. Der er derfor god grund til at have fokus herpå og gennemføre foranstaltninger, som kan reducere forbruget. Det gælder mere enkeltstående initiativer som f.eks. lavenergibelysning, energistyring, genanvendelse m.v. og initiativer i forbindel-

se med større renoveringer, som f.eks. energivinduer, facadeisolering, solceller m.v.

En række af disse initiativer kan gennemføres under Landsbyggefondens renoveringsordning, mens andre må gennemføres som ustøttede projekter. I begge tilfælde kan det undertiden være vanskeligt at få tilslutning fra afdelingerne til gennemførelsen, da beboerne typisk er skeptiske over for rentabiliteten i disse tiltag, især ved lange tilbagebetalingstider.

Ved nybyggeri kan energioptimerende tiltag, som ligger udover de gældende krav i bygningsreglementet, gennemføres både inden for og udover maksimumsbeløbet. Under Landsbyggefondens renoveringsordning kan alene gældende krav i bygningsreglementet gennemføres, mens foranstaltninger som går videre må gennemføres ustøttet og ud fra totaløkonomiske principper. Med henblik herpå er der ved at blive udarbejdet totaløkonomiske beregningskabeloner, som vil kunne anvendes.

Også i den løbende drift er det vigtigt at have fokus på især energiforbrug, men også på vandforbrug og affaldshåndtering. Der kan formentlig opnås ganske store energibesparelser ved at forbedre beboernes og driftspersonalets kompetencer på disse områder. Der er netop iværksat tre forsøgsprojekter, der retter sig mod brugeradfærd og synliggørelse af energiforbrug ("Proaktiv energiadfærd – guide til handlingsorienteret indsats", "Energiforbrug og almene boligens ventilationsanlæg" og "Smart Grid 2020") samt tilskud til udarbejdelse af energihandlingsplaner, jf. kapitel om nybyggeri.

Udgifter til forsikringer, ejendomsskatter, moms, låneudgifter m.v.

Udgifter til forsikringer, skatter, moms og andre afgifter udgør godt 8 pct. af de samlede udgifter i de almene boligafdelinger, men nettoudgifterne til afdelingernes vedligeholdelses- og forbedringslån udgør 11 pct. Som fremhævet af Deloitte, er der mange organisationer, som har formået at reducere disse udgifter betydeligt. Der bør fortsat være fokus herpå, herunder om de er beregnet korrekt, om de kan optimeres, om der er overdækning, og om låneporteføljen er optimalt sammensat.

Forslag/anbefalinger/overvejelser

Med henblik på at forbedre en række enkeltposter for boligafdelingerne og i den enkelte bolig foreslås det:

1. *Yderligere uddannelse i energioptimering til ejendomsfunktionærer.* Etablering af yderligere efteruddannelse i regi af sektoren af såvel ejendomsfunktionærer som beboere i energioptimering og sammenhæng med indeklimateforhold, fx fugt.
2. *Målrkning af energimærkningsordning i forhold til den almene boligsektor.* Der indledes et samarbejde mellem den almene sektor, Energistyrelsen og MBBL om yderligere målrkning af den gældende energimærkningsordning til behov i den almene sektor, herunder udnyttelse af gode erfaringer fra den tidligere energiledelsesordning, så den spiller bedre sammen med såvel løbende energioptimering som planlægning af større vedligeholdelses- og forbedringsarbejder.
3. *Flere forsøg med alternativ måling af energiforbrug mv.* På baggrund af gennemført forsøgsprojekt, hvor traditionel måling af varmemeforbrug erstattes af fokus på og måling af realiseret indeklimate (i form af måling af rumtemperatur, luftfugtighed og luftskifte) iværksættes forsøg med betaling for realiseret indeklimate (såkaldt dynamisk varmeregnskab) i stedet for traditionel individuel betaling af realiseret varmemeforbrug i form af måling af tilført energi, fx fjernvarme. Sådanne forsøg vil formentlig gøre det påkrævet at etablere en forsøgsbestemmelse i den almene lejelov.

Det betyder, at beboerne kommer til at betale mere, hvis fx temperaturen i deres bolig ligger over (eller under) et vist normalinterval, eller at luftfugtigheden er for høj. Udlejer (boligorganisationen) betaler derimod det faktiske varmemeforbrug og får herigennem incitament til at reducere dette gennem fx forbedringer af klimaskærmen.

4. *Boligorganisationerne opfordres til fokus på forsikringer mv.* Boligorganisationerne opfordres til at gennemgå udgifterne til en række enkeltposter som fx forsikringer, låneudgifter, moms mv, herunder eventuelt inddrage eksterne ekspertise både lokalt og centralt.

Bidrag til effektivisering

Forslagene vil overvejende synliggøre, hvordan den enkelte boligafdeling og bolig kan nedbringe huslejen ved at forbedre en række enkeltposter. Det konkrete potentiale ved delforslagene er dog ikke umiddelbart kvantificerbart.