



Den almene boligsektors vedligeholdelse og henlæggelser

Februar 2022



Den almene boligsektors vedligeholdelse og henlæggelser

Februar 2022

Den almene boligsektors
vedligeholdelse og henlæggelser
Februar 2022

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Indenrigs- og Boligministeriet
Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf.: +45 72 28 24 00
E-mail: im@im.dk

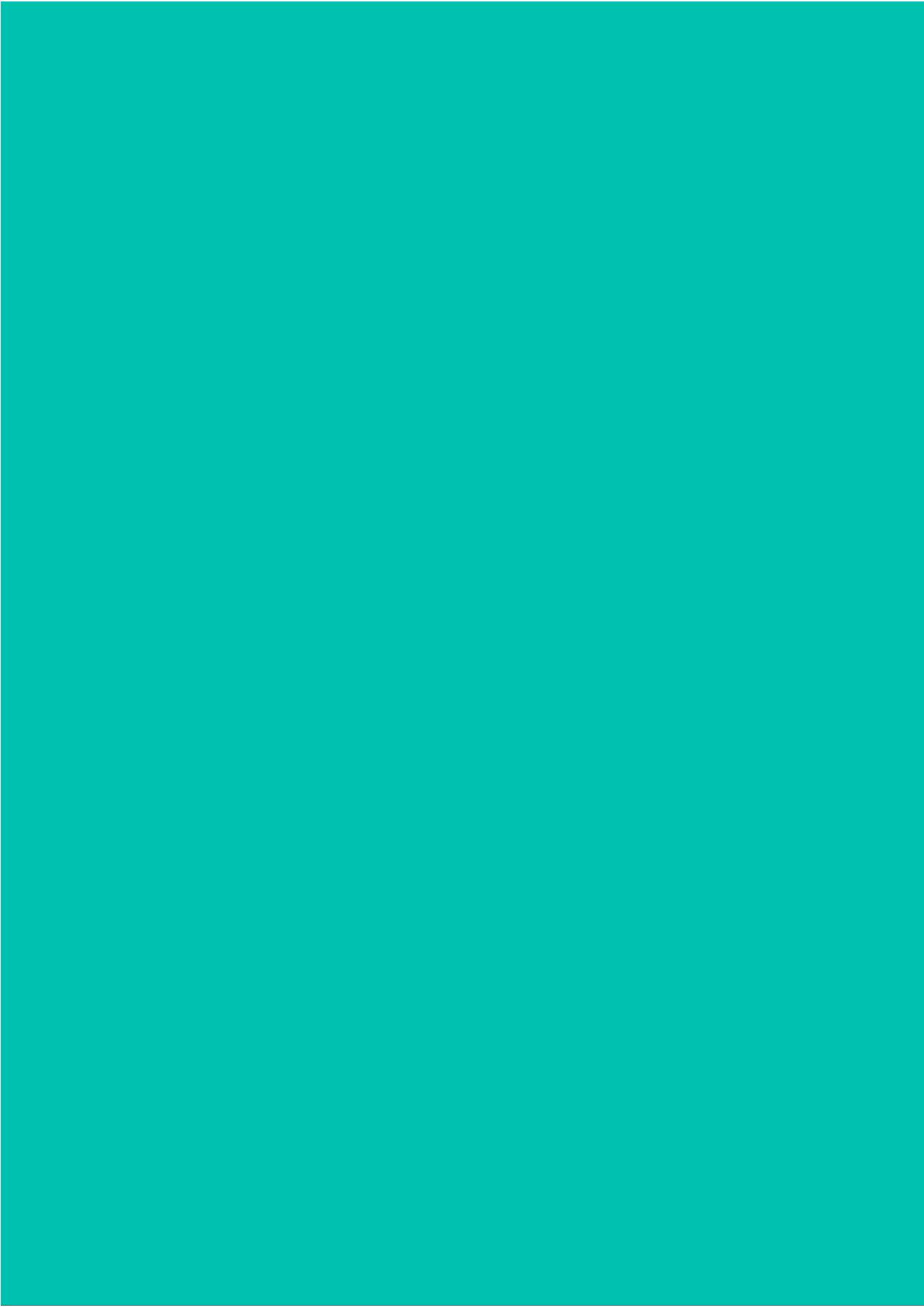
Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-94210-13-3

Publikationen kan hentes på
Indenrigs- og Boligministeriets hjemmeside:
www.im.dk

Indhold

Indledning og sammenfatning	8
1.1 Indledning.....	8
1.2 Sammenfatning	9
Vedligeholdelse i den almene boligsektor	12
2.1 Indledning.....	12
2.2 Hvad er vedligeholdelse?	12
2.3 Henlæggelser til vedligeholdelse	13
2.4 Konteringssystemet for vedligeholdelse	15
2.5 Vedligeholdelsen i den daglige drift	18
2.6 Det kommunale tilsyn med vedligeholdelsesområdet	19
2.7 Opsamling	25
Analyse af henlæggelsesniveauet i den almene boligsektor	27
3.1 Indledning.....	27
3.2 Udgifter og henlæggelser til vedligeholdelse	27
3.3 Benchmarking af henlæggelser i styringsrapporterne	30
3.4 Afdelinger med for lave henlæggelser til vedligeholdelse	34
3.5 Opsamling	49
Barrierer for passende henlæggelser og løsningsforslag	50
4.1 Indledning.....	50
4.2 Barrierer for passende henlæggelser og mulige løsninger.....	50
4.3 Forslag til ændringer	52

Redaktionen er afsluttet den 24. februar 2022.



Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Som led i den politiske aftale ”Grøn boligaftale 2020: Landsbyggefondens rammer 2021-2026 og fremrykket indsats i 2020” af den 19. maj 2020 mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Alternativet og Sikandar Siddique (UFG) blev der blandt andet bestilt en analyse af henlæggelser (og kontoplanen¹) i den almene boligsektor med det overordnede formål at forbedre det beboerdemokratiske beslutningsgrundlag på vedligeholdelsesområdet og derigennem forbedre mulighederne for at kunne træffe langsigtede og mere optimale beslutninger.

Nærværende analyse undersøger i forlængelse heraf den almene boligsektors udgifter til vedligeholdelse, herunder udviklingen i henlæggelser til vedligeholdelse, da tilstrækkelige henlæggelser er forudsætningen for at kunne finansiere og gennemføre vedligeholdelsesaktiviteter i de almene boligafdelinger og derved modvirke det værditab eller den forringelse af de almene bygninger, som helt naturligt følger af, at disse opfylder deres formål som boliger for nuværende og fremtidige beboere. I et bredere perspektiv kan passende henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse ligeledes ses som afgørende for at kunne sikre en effektiv bygningsdrift i den almene boligsektor. Derudover bidrager tilstrækkeligt vedligeholdte almene boliger til at reducere noget af presset på støttesystemet under Landsbyggefonden, hvilket bidrager til en bedre og mere målrettet anvendelse af Landsbyggefondens solidariske midler.

Ud over en kvantitativ analyse af udgifterne til vedligeholdelse og henlæggelser på sektorniveau undersøger analysen, hvordan der benchmarkes på vedligeholdelsesområdet i dag, hvordan kommunerne fører tilsyn² med området, samt hvad der kendetegner de almene boligafdelinger, som systematisk henlægger for lidt til vedligeholdelse.

Endelig kommer analysen med en vurdering af barrierer for at sikre passende henlæggelser til vedligeholdelse samt med en række løsningsforslag på de identificerede barrierer.

¹ Analysen af driftskontoplanen i den almene boligsektor er gennemført som en selvstændig undersøgelse af Copenhagen Governance på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet.

² Der henvises til ”Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer” (Indenrigs- og Boligministeriet, marts 2021) for en generel indføring i kommunernes tilsyn med den almene boligsektor.

Analysen er gennemført i et samarbejde mellem Indenrigs- og Boligministeriet, Bolig- og Planstyrelsen samt Finansministeriet.

Sideløbende med udarbejdelsen af nærværende analyse har Copenhagen Governance, på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet, gennemført en analyse³ af driftskontoplanen i den almene boligsektor. Analysen undersøger, hvordan ændringer i kontoplanen og reglerne vedrørende vedligeholdelsesplaner og henlæggelser i den almene sektor kan skabe mere valide og relevante data samt sikre enkle og tidssvarende regler. Herved kan vidensgrundlaget og gennemsigtigheden i sektoren styrkes og danne grundlag for bedre beslutninger. Nærværende analyse kan læses som et selvstændigt produkt, men bør ses i sammenhæng med kontoplansanalysen.

1.2 Sammenfatning

I kapitel 2 gennemgås de gældende regler for vedligeholdelse af de almene boligafdelinger, herunder regler for henlæggelser, konteringssystemet, beboerdemokratiets rolle samt det kommunale tilsyn med vedligeholdelsesområdet. Endelig giver kapitlet et indblik i nogle af de mere praktiske udfordringer i den daglige drift af afdelingerne.

Kapitel 2 viser, at vedligeholdelsesområdet i den almene boligsektor er underlagt en omfattende og detaljeret regulering, som bidrager til at sikre en kobling mellem lejernes forbrug af (slid på) boligen på den ene side og lejernes betaling via huslejen på den anden side. Dette princip indebærer, at der løbende skal henlægges til vedligeholdelse, således at vedligeholdelsesudgiften forbundet med de løbende vedligeholdelsesaktiviteter i afdelingerne ikke kun betales af lejerne, som bor der på tidspunktet for vedligeholdelsesarbejdets udførelse, men også af tidligere lejere, som har bidraget til det løbende slid på bygningerne.

Trods detailreguleringen demonstreres det i kapitlet, hvordan der i den daglige drift af boligafdelingerne kan opstå forskellige problemstillinger såsom korrekt kontering af vedligeholdelsesudgifter samt sondringen mellem vedligeholdelse og forbedring. Problemstillingerne indikerer, at regelgrundlaget visse steder indeholder en uhensigtsmæssig men nødvendig åbenhed for fortolkning. Derudover viser kapitlet, at der inden for de seneste godt 10 år er gennemført væsentlige ændringer i reguleringen af den almene sektor med fokus på, at der foretages passende henlæggelser i overensstemmelse med afdelingernes vedligeholdelsesplaner. I denne kontekst ses *Det Centrale Almene Bygningsregister*, som et potentielt væsentligt bidrag til at sikre passende henlæggelser til vedligeholdelse fremadrettet.

I kapitel 3 foretages der en kvantitativ analyse af henlæggelserne i den almene boligsektor med udgangspunkt i boligafdelingernes udgifter og henlæggelser til vedligeholdelse,

³ "Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner – øget gennemsigtighed og korrekte henlæggelser gennem et styrket datagrundlag vedrørende vedligeholdelse i den almene sektor". Copenhagen Governance, februar 2022.

og der ses på udviklingen i løbet af de sidste godt 10 år. Derudover foretages der en tilbundsående kvantitativ analyse af de almene boligafdelinger, som systematisk henlægger for lidt til vedligeholdelse, og der ses på boligorganisationernes forklaringer på dette.

Kapitel 3 viser, at henlæggelsesniveauet i den almene boligsektor er øget væsentligt over en længere årrække, hvilket formentlig skal tilskrives et skærpet fokus på vedligeholdelse i reguleringen på området. Det bemærkes dog, at det eksisterende datagrundlag er behæftet med nogen usikkerhed i opgørelsen af udgifterne til vedligeholdelse og henlæggelser, samt at der i den eksisterende benchmarking af henlæggelser ikke tages højde for bl.a. boligafdelingernes vedligeholdelsesmæssige tilstand, da der (endnu) ikke findes strukturerede og standardiserede data for dette⁴.

Kapitlet indikerer derudover, at trods et generelt stigende henlæggelsesniveau er der stadig et mindretal af de almene boligafdelinger, som systematisk henlægger for lidt. Analysen indikerer, at der kan være forskellige mulige årsager hertil, herunder geografi, husleje, fraflytningsfrekvens m.v. For så vidt angår boligorganisationernes egne forklaringer på for lave henlæggelser, finder en stor del ikke, at der er tale om et for lavt henlæggelsesniveau, og således opfattes mange af afdelingerne som velvedligeholdte af boligorganisationerne. Dette taler for, som påpeget ovenfor, at der er behov for et bedre datagrundlag på vedligeholdelsesområdet, hvilket samtidig vil kunne styrke det kommunale tilsyn med henlæggelserne.

I kapitel 4 samles der op på kapitel 2 og 3 med henblik på at identificere mulige barrierer for at sikre passende henlæggelser i den almene boligsektor. Det konkluderes, at selvom regelsættet generelt understøtter formålet om at sikre passende henlæggelser i den almene boligsektor, kan der være behov for mindre tilpasninger og/eller nye tiltag, som bl.a. sikrer et større fokus på boligafdelinger, som systematisk henlægger for lidt. På den baggrund opstilles der en række mulige løsningsforslag på nogle af de identificerede barrierer, jf. boks 1.1.

⁴ Datagrundlaget forventes væsentligt forbedret med idriftsættelsen af *Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB)* i regi af Landsbyggefonden.

Boks 1.1**Mulige løsningsforslag**

- **Nyt benchmark i styringsrapporterne af afdelingernes vedligeholdelsestilstand og henlæggelsesniveau baseret på resultaterne i DCAB**
For at forbedre det kommunale tilsyn med henlæggelserne i den almene boligsektor foreslås det, at der medtages et nyt og mere retvisende benchmark for afdelingernes vedligeholdelsestilstand og henlæggelsesniveau i materialet, som ligger til grund for det årlige styringsdialogmøde mellem boligorganisationer og kommuner. Det nye benchmark foreslås baseret på dataudtræk fra *Det Centrale Almene Bygningsregister*.
- **Obligatoriske handleplaner for henlæggelser**
For at sikre passende henlæggelser til vedligeholdelse i alle boligafdelinger foreslås det, at der indføres krav om, at boligorganisationer, som har afdelinger med for lave henlæggelser over en årrække (fx 3 år), skal udarbejde obligatoriske handleplaner med henblik på at sikre passende henlæggelser. Handleplanerne skal drøftes på det årlige styringsdialogmøde med beliggenhedskommunen.
- **Tydligere sammenhæng mellem en boligafdelings henlæggelser og evt. tilskud fra boligorganisationens disponible midler**
Lave henlæggelser er ikke nødvendigvis et problem, såfremt boligorganisationen har besluttet at yde et tilskud til finansiering af vedligeholdelsesarbejdet i en boligafdeling ved brug af boligorganisationens disponible midler. Det kan derfor overvejes, hvorvidt afdelingernes finansiering af arbejder i vedligeholdelsesplanen skal tydeliggøres, herunder også en synliggørelse af evt. tilskud fra boligorganisationen.
- **Sondring mellem vedligeholdelses- og forbedringsarbejder**
Analysen pointerer bl.a., at der kan være usikkerhed forbundet med sondringen mellem vedligeholdelses- og forbedringsinvesteringer i de almene boligafdelinger. For i praksis at lette sondringen mellem hhv. vedligeholdelses- og forbedringsarbejder kan det overvejes at udarbejde normal/vejledninger for forbedringsandele, som afspejler den retslige praksis på de væsentligste bygningsdele.
- **Henlæggelser for afdelinger beliggende i områder med "svage" boligmarkeder**
Analysen pointerer bl.a., at mange boligafdelinger som systematisk har for lave henlæggelser er beliggende i områder med "svage" boligmarkeder. Det foreslås på den baggrund, at der kan igangsættes en undersøgelse af koblingen mellem henlæggelser og "svage" boligmarkeder.
- **Evaluering af krav om ekstern granskning og DCAB**
Da *Det Centrale Almene Bygningsregister* rummer en række nye, og ikke tidligere afprøvede initiativer, foreslås der gennemført en evaluering af registeret.
- **Samlet og opdateret vejledning på vedligeholdelsesområdet**
Det foreslås, at de forskellige vejledninger om drift af almene boliger m.v. opdateres og samles i én vejledning.
- **Længere planlægningsperiode for bygningsdele med levetider over 30 år**
Det kan overvejes, om det skal præciseres, at alle bygningsdele skal indgå i en vedligeholdelsesplan, herunder også bygningsdele med en restlevetid over 30 år.

Kapitel 2

Vedligeholdelse i den almene boligsektor

2.1 Indledning

Vedligeholdelse er et nøglebegreb i bygningsdrift og kan bredt defineres som de driftsaktiviteter, der har til formål at sikre bygningsmassen og friarealerne mod nedslidning og generelt værditab. Kapitlet giver en generel introduktion til reglerne for vedligeholdelse i den almene boligsektor, herunder henlæggelser til vedligeholdelse, konteringsystemet på vedligeholdelsesområdet, det kommunale tilsyn med vedligeholdelse m.v.

2.2 Hvad er vedligeholdelse?

Ved vedligeholdelse forstås de reparationer og udskiftninger, som udføres med henblik på at bevare og opretholde lejemålets og ejendommens stand, efterhånden som der sker forringelse ved slid og ælde.

De almene boligorganisationer har pligt til at sørge for en forsvarlig vedligeholdelse af boligorganisationernes ejendomme og boliger. Det er således en målsætning, at *boligorganisationen skal drage omsorg for, at de almene boligafdelinger ... fysisk fremstår i god og tidssvarende standard* (almenboliglovens § 6 b). Det er boligorganisationens bestyrelse, som har ansvaret for at tilrettelægge den løbende vedligeholdelse af boligorganisationens og -afdelingernes bygninger og sikre, at der henlægges tilstrækkeligt hertil.

Der sondres typisk mellem indvendig og udvendig vedligeholdelse, hvor indvendig vedligeholdelse er vedligeholdelsesaktiviteter rettet mod en bygnings indvendige overflader og fastmonteret inventar⁵, mens udvendig vedligeholdelse omvendt er aktiviteter, som typisk er rettet mod en bygnings udvendige overflader, såsom klimaskærm og andet, der er udsat for vind og vejr. Det er den udvendige vedligeholdelse, som er fokus for nærværende analyse.

Herudover sondres der generelt mellem afhjælpende, forebyggende og oprettende vedligehold. Afhjælpende (eller almindelig) vedligehold gennemføres *ad hoc* for at afhjælpe en akut opstået skade (fx et ødelagt vindue), mens forebyggende vedligehold gennemføres løbende for at bevare en bygnings værdi ved at modvirke forringelser af de enkelte bygningsdele. Oprettende vedligehold derimod opretter bygningen til en kvalitet som bygget ved udskiftning af bygningsdele. Forebyggende og oprettende vedligehold kaldes samlet for planlagt vedligehold.

⁵ Beboerne foretager i boperioden løbende indvendig vedligeholdelse med hvidtning, tapetsering, gulvbehandling mv. i de enkelte boliger. Regler og omfang af denne form for vedligeholdelse er uden for rammerne af denne analyse, da fokus er på vedligeholdelse af de almene boligafdelingers bygninger frem for de almene beboeres indvendige vedligeholdelsespligt, som er reguleret i almenlejeloven.

I vejledningen om drift af almene boliger m.v. fra 1996, som stadig er gældende, sondres der mellem forskellige typer af vedligehold, herunder:

Almindelig vedligeholdelse (konto 115): De afhjælpende vedligeholdelsesarbejder, som udføres løbende (akut eller efter behov), når der konstateres svigt eller skader på dele af bygningsanlægget og dets installationer. Der må ikke henlægges til almindelig vedligeholdelse.

Planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelser (konto 116): De forebyggende vedligeholdelsesarbejder, som udføres efter en forudgående økonomisk og teknisk planlægning. Boligorganisationens ledelse vælger enten at henlægge efter dette princip eller opdelt på hovedstandsættelse og fornyelse.

Hovedstandsættelse: Samlet mere omfattende vedligeholdelse, som er nødvendig for at bringe en bygningsdel op på eller i nærheden af det oprindelige kvalitetsniveau.

Fornyelse: Udskiftning af bygningsdele og installationer, hvis ydeevne er faldet til under et acceptabelt niveau.

2.2.1 Forbedringsbegrebet

Vedligeholdelsesbegrebet defineres ofte i forhold til forbedringsbegrebet. Som forbedring betragtes alene foranstaltninger, der tilfører det lejede en øget brugsværdi.

Øget brugsværdi opstår, når ejendommen eller det enkelte lejemål tilføres nye egenskaber eller kvaliteter, som øger værdien for lejerens ved enten øget funktionalitet eller komfort. Der kan være tale om øget brugsværdi af forbedringer, som ikke relaterer sig direkte til den konkrete bolig, men som øger brugsværdien generelt for lejerne, fx indretning af friarealer.

Forbedringsbegrebet er centralt, fordi mange arbejder, som igangsættes i forbindelse med den løbende vedligeholdelse, ofte indeholder et vedligeholdelses- såvel som et forbedringselement, jf. afsnit 2.5.

2.3 Henlæggelser til vedligeholdelse

For at sikre de almene beboere mod pludselige lejestigninger i forbindelse med gennemførelse af vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder skal de almene boligafdelinger, i henhold til almenboliglovens § 68 og driftsbekendtgørelsens §§ 62 – 68, foretage passende henlæggelser med henblik på finansiering af udgifter til planlagte og periodiske vedligeholdelsesarbejder. Midler, der er henlagt til vedligeholdelse, må ikke anvendes til andre formål end dem, de er henlagt til. Der kan heller ikke henlægges til forbedringer, forstået som ændringer, der hæver bygningens og boligens standard og tilfører ejendommen eller dens omgivelser og dermed boligerne en øget brugsværdi for beboerne, jf. ovenfor. Sådanne arbejder finansieres ved lånoptagelse, der vil føre til forhøjet husleje, eller ved bidrag fra dispositionsfonden eller anden ekstern finansiering eller en kombination af disse muligheder.

Ud over henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse skal der driftsbudgetteres med udgifter til almindelig vedligeholdelse, som er afhjælpende arbejder, som udføres løbende (akut eller efter behov), når der konstateres svigt eller skader på dele af bygningsanlægget og dets installationer.

Det er således de nuværende beboere, der, gennem løbende henlæggelser til vedligeholdelse, skal betale for deres slid på boligen, herunder udskiftning af bygningsdele. Afhængig af ikke mindst en bygningsdels forventede levetid og tilstand kan udskiftningstidspunktet ligge mange år ude i fremtiden. Dette bevirker, at der nødvendigvis knytter sig usikkerhed til, om de henlæggelser, der besluttes i dag, vil være tilstrækkelige til sin tid.

Ligesom beboerbetalingen forbundet med finansieringen af et alment byggeri kan betragtes som den centralt fastsatte pris, som beboerne skal betale for ”brugsretten til murstenene” (forrentning) kan henlæggelser til planlagt vedligeholdelse betragtes som den lokalt – via beboerdemokratiet, jf. pkt. 2.3.1 – fastsatte pris for ”sliddet på murstenene” (afskrivning).

Boligorganisationen skal én gang årligt gennemgå afdelingernes vedligeholdelsestilstand, jf. driftsbekendtgørelsens § 62. På baggrund af gennemgangen udarbejdes en rapport om ejendommens tilstand (tilstandsvurdering), som danner baggrund for boligorganisationens vedligeholdelsesplanlægning og budgetlægning i form af en såkaldt vedligeholdelses- og fornyelsesplan (herefter benævnt vedligeholdelsesplan), der, jf. driftsbekendtgørelsens § 63, stk. 3, pr. 1. januar 2020 mindst omfatter en periode på 20 år, pr. 1. januar 2022 mindst omfatter en periode på 25 år og pr. 1. januar 2024 mindst omfatter en periode på 30 år. Planperioden vil således blive fastsat til 10 år for bygningsdele og installationer med kort levetid, 20 år for bygningsdele og installationer med mellemlang levetid og 30 år for bygningsdele og installationer med lang levetid.

En boligafdelings vedligeholdelsesplan opdateres årligt med udgangspunkt i tilstandsvurderingen, jf. ovenstående, og danner baggrund for en fastsættelse af henlæggelsernes størrelse⁶. Beløbsstørrelsen fastsættes efter en vurdering af bygningsdelenes og installationernes anskaffelsespris på tidspunktet for genanskaffelsen.

Ud over krav til planperioden er der i dag begrænsede form- og metodekrav til vedligeholdelsesplaner, der dog skal følge en overordnet skematik.

For at sikre kvaliteten af de tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner, som danner grundlag for henlæggelserne, skal der, jf. driftsbekendtgørelsens § 64, hvert 5. år foretages en granskning ved en ekstern byggesagkyndig rådgiver. Dette skal sikre, at bygnings-

⁶ For afdelinger, der er omfattet af Byggeskedefonden (typisk byggerier, der har fået tilsagn om offentlig støtte efter 1. juli 1986), skal der udarbejdes en driftsplan, der er mere omfattende end den ovenfor nævnte vedligeholdelsesplan, idet den, foruden vedligeholdelse, omfatter 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.

ejerens tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner bliver gennemgået af en uafhængig og uvildig rådgiver med henblik på at vurdere, om de er retvisende og indeholder de nødvendige aktiviteter. Granskningen skal første gang være gennemført i 2022.

Den gradvise forlængelse af planperioden samt kravet om eksterne granskninger hvert 5. år er etableret med en ændring af almenboligloven i 2016 (effektiviseringsloven). Ved denne lovændring blev det bl.a. også præciseret, at det er boligorganisationens bestyrelse, der har ansvaret for at sikre den nødvendige vedligeholdelse samt for, at der henlægges de nødvendige midler hertil. Ligeledes blev det understreget med lovændringen, at kommunalbestyrelsens mulighed for at påbyde iværksættelse af nødvendige vedligeholdelses- og renoveringsprojekter også omfatter tiltag, der sker af hensyn til en effektiv bygningsdrift.

2.3.1 Beboerdemokratiets rolle på vedligeholdelsesområdet

Det er beboerne i afdelingen, der, gennem vedtagelsen af afdelingens driftsbudget, løbende træffer beslutning om størrelsen af henlæggelserne til periodisk og planlagt vedligeholdelse samt også udgifterne til almindelig vedligeholdelse. Boligorganisationen har dog en særlig forpligtelse til sikre, at den daglige drift varetages efter gældende regler, og herunder også varetagelse af den fornødne vedligeholdelse af afdelingens boliger mv. Det er også boligorganisationen eller dennes administrator, som udarbejder forslag til driftsbudget og henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse på baggrund af den løbende opdatering af vedligeholdelsesplanen. Beboerne har dog mulighed for at justere/ændre i forslaget til en vedligeholdelsesplan, så længe det justerede driftsbudget fortsat understøtter en forsvarlig drift. Med andre ord kan beboerne ikke fastlægge et driftsbudget, der er mindre end det, som er nødvendigt for at overholde gældende regler.

Opstår der uenighed mellem afdeling og boligorganisation om afdelingens budget, herunder om henlæggelsernes størrelse, som ikke umiddelbart kan løses, skal sagen indbringes for kommunalbestyrelsen til administrativ afgørelse.

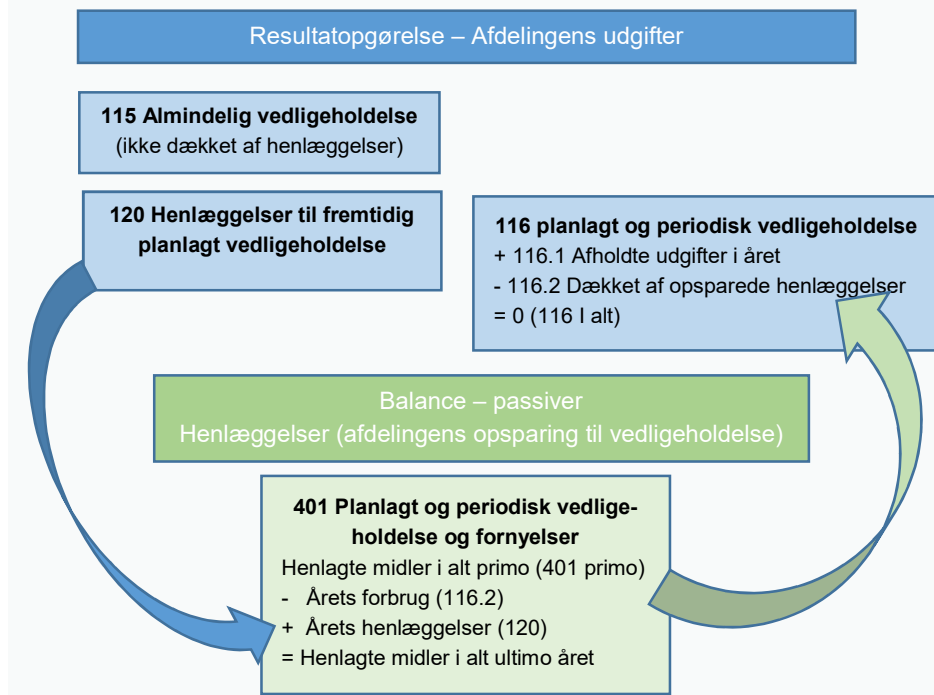
Opstår der uenighed mellem afdelingen og bestyrelsen om iværksættelse af nødvendige vedligeholdelses- og renoveringsarbejder, kan kommunalbestyrelsen meddele bestyrelsen pålæg herom uden afdelingsmødets samtykke. Kommunerne har herudover en række muligheder for at gribe ind over for boligorganisationer med boligafdelinger, som henlægger for lidt til vedligeholdelse eller på anden måde ikke sikrer en forsvarlig drift, hvilket uddybes i afsnit 2.6 nedenfor.

2.4 Konteringsystemet for vedligeholdelse

Driftskontoplanen er et centralt og obligatorisk element i registreringen og planlægningen af vedligeholdelsesaktiviteter i de almene boligafdelinger. Omdrejningspunktet for registreringen og planlægningen, som er fokus for nærværende analyse, er konto 115, 116, 120 samt 401. Principper for kontering og sammenhæng mellem disse konti er illustreret i figur 2.1.

Figur 2.1

Kontering af udgifter og henlæggelser til vedligeholdelse



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet.

På konto 115 føres udgiften til almindelige vedligeholdelsesarbejder på bygninger, installationer og andre anlæg. Der henlægges ikke midler til dækning af almindelig vedligeholdelse, hvorfor udgifterne hertil må afholdes som driftsudgifter under hensyntagen til det i budgettet afsatte beløb. Afholdte udgifter opdeles på kontonumre med udgangspunkt i Landsbyggefondens forvaltningsklassifikationssystem, jf. afsnit 2.4.1.

På konto 116 registreres de faktisk afholdte udgifter til planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelser eller opdelt på hovedstandsættelse og fornyelse (boligorganisationens bestyrelse vælger hvilke af de to principper, der benyttes⁷).

⁷ Det følger af vejledning om drift af almene boliger mv., at: *planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelser* er defineret som forebyggende vedligeholdelsesarbejder, som udføres efter en forudgående økonomisk og teknisk planlægning, *hovedstandsættelse* er defineret som en samlet mere omfattende vedligeholdelse, som er nødvendig for at bringe en bygningsdel op på eller i nærheden af det oprindelige kvalitetsniveau, og *fornyelse* er defineret som udskiftning af bygningsdele og installationer, hvis ydeevne er faldet til under et acceptabelt niveau.

Da udgifterne bør kunne afholdes af tidligere års henlæggelser, vil saldoen normalt være 0. En eventuel negativ saldo kan ikke overføres via en negativ henlæggelseskonto på balancen, men må udgiftsføres og afvikles efter reglerne om underskud.

Selv om resultatopgørelsen ikke direkte påvirkes af udgifter afholdt under konto 116, skal det som en del af det godkendte driftsbudget fremgå i hvilket omfang og til hvilke aktiviteter henlagte midler skal anvendes. Dette skal bl.a. sikre en forsvarlig vedligeholdelsesstandard og muliggøre en økonomisk styring.

På konto 120 foretages de årlige henlæggelser til fremtidig planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelser eller hovedstandsættelse/fornyelse af tekniske installationer, herunder også henlæggelser til vedligeholdelse og fornyelse af allerede foretagne forbedringer. Henlæggelserne kan enten ske på en samlet henlæggelseskonto eller på opdeltte konti for hovedstandsættelse og for fornyelse af de enkelte tekniske installationer.

Henlagte beløb overføres fra konto 120 til balancen under konto 401 (afdelingens opsparede henlæggelser) som illustreret i figur 2.1. Midler henlagt på konto 120 kan ikke anvendes i samme år.

Det er et krav, at regnskabsaflæggelsen for de almene boligorganisationer og –afdelinger opstilles i overensstemmelse med kontoplanen, jf. § 72 og § 75 og de tilhørende bilag i driftsbekendtgørelsen. Det er nærmere beskrevet i vejledning om drift af almene boliger mv., hvordan de forskellige driftsudgifter konteres ved brug af driftskontoplanen.

2.4.1 Forvaltningsklassifikationssystemet

Til brug for vedligeholdelsesplanlægningen anvendes Landsbyggefondens forvaltningsklassifikationssystem. Forvaltningsklassifikationssystemet blev introduceret i 2012, som erstatning for det tidligere anvendte SfB-system, og er lavet bl.a. med henblik på at tilfredsstille kravene til en moderne digital byggeproces. Systemet skal bl.a. sikre et ensartet og ukompliceret arbejde med bygningsdele i ejendomsforvaltningen. Forvaltningsklassifikationssystemet er baseret på den norske standard "NS 3424 Tilstandsanalyse for byggverk. Innhold og gjennomføring". Forvaltningsklassifikationen er en videreudvikling af standarden og er i overensstemmelse med IFC, som er et filformat udviklet til udveksling af informationer mellem byggebranchens parter på tværs af softwareplatforme. En IFC-fil er en objektbaseret datamodel, hvis formål er at imødekomme bygge- og anlægsbranchens behov for at dele viden og informationer.

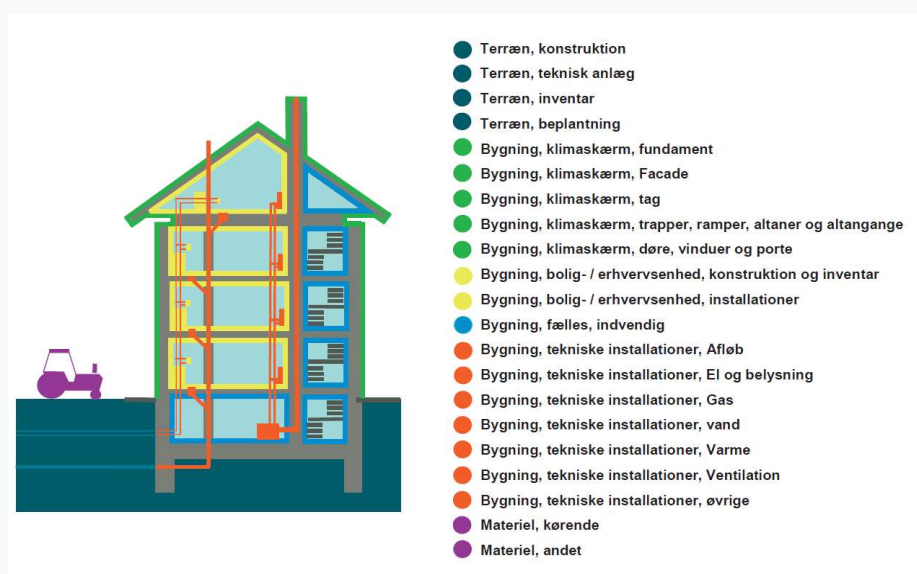
I forbindelse med implementeringen af forvaltningsklassifikationssystemet er der udarbejdet en særskilt kontoplan for konto 115 og 116 i det almene byggeri, hvis formål er at opnå en rationel og præcis kontering, der gør det muligt at anvende kontoplanen som et effektivt analyse- og styringsværktøj.

Kontoplanen for konto 115 og 116 er således struktureret, så alle udgifter placeres i forhold til sammenhængende aktiviteter, hvilket har til hensigt at gøre det logisk at arbejde med nøgletal og benchmarking for vedligeholdelsesarbejdet.

Kontoplanen er opdelt i 21 kontonumre, der igen er opdelt på 6 hovedgrupper: 1. Terræn, 2. Bygning, klimaskærm, 3. Bygning, bolig/erhvervsenhed, 4. Bygning, fælles indvendig, 5. Bygning, tekniske installationer, 6. Materiel, jf. figur 2.2.

Figur 2.2

Forvaltningsklassifikationssystemet



Kilde: Landsbyggefonden

Forvaltningsklassifikationssystemet indeholder tillige et kvalitetssikringssystem for vedligeholdelse. I systemet fastsættes kvalitetsmål for vedligeholdelsesniveauet, og med udgangspunkt i disse kvalitetsmål beskrives alle vedligeholdelsesaktiviteter (udførelse, omfang, mængder, interval, terminer, priser, levetid m.v.).

Ved de løbende lovpligtige tilstandsvurderinger undersøges bygningsdelenes tilstand. Afviger tilstanden – og dermed kvalitetsniveauet – fra det forventede i forhold til terminerne for forebyggende vedligehold, justeres planen for vedligehold. Det undersøges også ved tilstandsvurderingerne, om der er svigt eller skader, som ikke afhjælpes gennem forebyggende vedligehold. Er dette tilfældet, suppleres vedligeholdelsesplanen med de nødvendige arbejder eller arbejderne udføres som almindeligt vedligehold.

Der er krav om, at kontoplanen for konto 115 og 116 anvendes. Der er dog ikke fastsat nærmere kontobeskrivelser.

2.5 Vedligeholdelsen i den daglige drift

Der kan være usikkerhed om, hvordan boligorganisationerne i den daglige drift i praksis skelner mellem afhjælpende vedligeholdelse (konto 115) og vedligeholdelse, der skal

planlægges (konto 116). Kontering på konto 116 giver den mest stabile udvikling af huslejen, hvilket giver incitament til så vidt muligt at planlægge vedligeholdelse. På den anden side er der opgaver, hvor det er vanskeligt entydigt at planlægge behovet for vedligeholdelse og fornyelse, hvilket kan nødvendiggøre brug af konto 115.

Som et tænkt eksempel på denne problemstilling kan man forestille sig en almen boligorganisation, der i forbindelse med driftsbudgetteringen har en erfaringsbaseret forventning om, at der i en given boligafdeling hvert år går rudeglas i stykker, men omfanget fluktuerer meget fra år til år. Boligorganisationen kan vælge at opfatte udgifterne til nye rudeglas som planlagt vedligeholdelse, fordi der er noget forudsigeligt i udgifterne, hvilket samtidig har den fordel, at det giver mulighed for at afholde de årlige udgifter for henlagte midler. Omvendt kan boligorganisationen også vælge at opfatte udgifterne til udskiftning af rudeglas som uforudsigelige og dermed vanskelige at planlægge og således afholde udgifterne til rudeglas som almindelig vedligeholdelse. Begge opfattelser og løsninger kan anses som korrekte.

Eksemplet antyder, at der er nogle frihedsgrader for planlægning og håndtering af vedligeholdelsesarbejder, og det må antages at der er forskel på, hvordan dette gøres fra boligorganisation til boligorganisation.

En anden problemstilling på vedligeholdelsesområdet er at kunne foretage en skarp sondring mellem vedligeholdelse (opretholdelse af brugsværdi) og forbedring (øget brugsværdi), jf. definitionerne i de indledende afsnit. Sondringen giver sig selv i nogle tilfælde, mens den i andre tilfælde er vanskeligere, da mange arbejder indeholder både et element af vedligeholdelse samt et element af forbedring.

Eksempelvis vil udskiftning af nedslidt tagpap eller sternbrædder på et tag entydigt kunne opfattes som vedligeholdelse, mens udskiftning af fx nedslidte vinduer derimod sjældent bliver anset for at være ren vedligeholdelse, da nyere vinduer eksempelvis isolerer bedre eller på anden måde har bedre egenskaber end det udskiftede vindue, hvilket er et forbedringselement. På samme måde vil der ved udskiftning af nedslidte køkkener og badeværelser typisk være både et vedligeholdelses- og forbedringselement.

Der vil ofte være behov for at foretage en konkret vurdering, hvilket i mange tilfælde vil føre til en opdeling i en vedligeholdelses- og en forbedringsandel. Sådanne vurderinger skal foretages i overensstemmelse med gældende retspraksis på lejelovsområdet.

2.6 Det kommunale tilsyn med vedligeholdelsesområdet

Det kommunale tilsyn med vedligeholdelsesområdet udøves primært gennem det årligt tilbagevendende styringsdialogmøde med boligorganisationerne, hvortil der udarbejdes

en styringsrapport, der bl.a. indeholder oplysninger om hver boligafdelings vedligeholdelsesstand samt årlige og samlede henlæggelser til vedligeholdelse og fornyelse sammenholdt med et benchmark⁸, jf. også afsnit 3.3.

Kommunalbestyrelsen skal undersøge, om boligorganisationens ejendommers vedligeholdelsesstand er forsvarlig, men der er ikke fastsat nærmere regler for, hvordan kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge dette tilsyn. Følgende elementer kan indgå i tilsynet:

- En drøftelse med boligorganisationen af relevante boligafdelinger på det årlige dialogmøde
- En fysisk besigtigelse af ejendommene af en person med byggeteknisk indsigt
- En vurdering af henlæggelsesniveauet i de enkelte afdelinger sammenholdt med benchmark i styringsrapporten
- En gennemgang af drifts- og vedligeholdelsesplaner sammenholdt med de opsparede og løbende henlæggelser til drift- og vedligeholdelse
- Opfølgning på Byggeskedefondens eftersynsrapporter ved 1 og 5 år af nybyggeri og renoveringsprojekter

Hvis det konstateres, at en boligorganisationens ejendommers vedligeholdelsesstand ikke er forsvarlig, kan tilsynskommunen, når det er nødvendigt, påbyde udførelse af nødvendige vedligeholdelses- og fornyelsesarbejder, jf. § 120 i driftsbekendtgørelsen. Derudover kan kommunen, jf. almenboliglovens § 165, meddele påbud, som skønnes nødvendige for at sikre en forsvarlig drift af den almene boligorganisation og dens afdelinger, der er i overensstemmelse med de fastsatte regler, ligesom kommunalbestyrelsen kan udpege en forretningsfører til midlertidigt at overtage boligorganisationens administration eller ledelse. Indenrigs- og boligministeren har, jf. almenboliglovens § 168, tilsvarende beføjelser og kan desuden udstede dagbøder med henblik på at forsøge at opnå, at pligter, der påhviler bestyrelse, forretningsfører eller revisor, bliver opfyldt.

For at understøtte arbejdet med en effektiv bygningsdrift yderligere er der fra Landsbyggefondens side igangsat et arbejde, som har til formål at opbygge *Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB)*, der skal samle alle relevante oplysninger med henblik på en systematisk opgørelse af vedligeholdelsesbehovet i de enkelte boligafdelinger ud fra standardiserede tilstands- og levetidsvurderinger af en række centrale bygningsdele, jf. afsnit 2.6.2. Registret muliggør således en systematisk vurdering af, om henlæggelsesniveauet til vedligeholdelse er passende ned på afdelingsniveau.

⁸ I forbindelse med etableringen af styringsplatformen, www.almenstyringsdialog.dk, til brug for den årlige styringsdialog, jf. driftsbekendtgørelsens kapitel 21, er der indarbejdet et benchmarkingsystem for henlæggelser. Dette benchmarkingsystem opdeles på årets henlæggelser og opsparede henlæggelser, jf. afsnit 3.3. For hver afdeling skal der desuden ske en vurdering af vedligeholdelsesstandarderne.

Registret understøtter samtidig lovkravet om en ekstern uvildig granskning af tilstandsvurderinger⁹ og vedligeholdelsesplaner hvert femte år. Registret er derudover koblet til energimærkedata for derved lettere at kunne afdække rentable energiinvesteringer. Registret er opbygget til anvendelse i boligorganisationer (og kommuner), hvorfor systemet også rummer et potentiale for at styrke kommunernes tilsyn med henlæggelsesområdet. Derfor bør det sikres, at kommunerne også får adgang via styringsrapporterne¹⁰, jf. afsnit 4.3.1.

2.6.1 Analyse af det kommunale tilsyn

I forlængelse af ovenstående er kommunernes tilsyn med vedligeholdelsesområdet gennemgået grundigt i ”Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer” (Indenrigs- og Boligministeriet, marts 2021)¹¹. Analysen er baseret på interviews med et bredt og varieret udsnit af kommuner og konkluderer bl.a., at der er stor forskel på, hvordan kommunerne løfter opgaven med tilsyn med henlæggelser og vedligeholdelse af boligorganisationernes bygninger.

De kommuner, som gør mest på dette område, gennemgår drifts- og vedligeholdelsesplanerne og holder dem op mod de henlagte midler. Denne kategori af kommuner dækker knap halvdelen af de interviewede kommuner, navnlig de store kommuner. Disse kommuner vurderer generelt, at benchmarkene fra styringsrapporten ikke giver et retvisende billede af behovet for henlæggelser i de enkelte afdelinger. Andre kommuner screener henlæggelsesniveauer og stiller krav om øget niveau for henlæggelser, når de vurderer, at det er nødvendigt. Der er ingen af de interviewede kommuner, der har oplyst om en systematisk praksis for at besigtige ejendomme fysisk af en person med byggeteknisk indsigt.

En tilsvarende andel af kommunerne (knap halvdelen) begrænser deres indsats til at tage spørgsmålet om henlæggelser og vedligeholdelse op på dialogmøderne, når det fremgår af styringsrapporten, at der er afdelinger, som har særligt lave henlæggelser. Kommunen går ikke ind i en faglig bedømmelse af drifts- og vedligeholdelsesplanen, men lytter til boligorganisationens forklaring på det givne henlæggelsesniveau for en boligafdeling. Det vurderes, at boligorganisationerne i forhold til disse kommuner har et

⁹ Det fremgår af kontoplansanalysen, udarbejdet af Copenhagen Governance, at: ”Boligorganisationerne indberetter ud over deres vedligeholdelsesplaner også deres tilstandsrapporter til DCAB. Granskningen har imidlertid fokus på granskerens og boligorganisationens vedligeholdelsesplan. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere, om granskningen på den baggrund også medfører en reel granskning af boligorganisationernes tilstandsrapporter, som det er forudsat i driftsbekendtgørelsen.” (s. 19). På den baggrund kan det overvejes, om der er behov for at se nærmere på, hvordan reguleringen og den gennemførte ordning kan tilpasses, så de matcher hinanden bedre.

¹⁰ Det bemærkes, at der på finansloven for 2022 er afsat midler til en styrket tilsynsrolle for Bolig- og Planstyrelsen til bl.a. monitorering af kommunernes tilsyn med den almene boligsektor på udvalgte områder. Der vil i regi af styrelsens mere proaktive tilsynsrolle bl.a. kunne lægges vægt på kommunernes fokus på henlæggelserne i den almene boligsektor, herunder ved anvendelse af registret i styringsrapporterne.

¹¹<https://im.dk/publikationer/2021/maj/analyse-af-tilsyn-med-almene-boligorganisationer>

relativt stort råderum til selv at fastsætte det ønskede henlæggelses- og vedligeholdelsesniveau.

Endelig er der et mindretal af de interviewede kommuner (10-20 pct.), som slet ikke går ind i spørgsmålet om, hvorvidt henlæggelsesniveauet og vedligeholdelsestilstanden er tilfredsstillende. Årsagen hertil skal formentlig søges i, at de ikke føler sig fagligt klædt på til at vurdere spørgsmålet eller at stille krav til henlæggelser og vedligeholdelse.

Af analysens vurdering af tilsynet med henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger fremgår følgende:

”Det må som minimum forventes, at kommunen reagerer, hvis styringsrapporten viser, at henlæggelsesniveauet er væsentligt lavere end et benchmark (gul eller rød markering). Det må også forventes, at kommunen fagligt kan vurdere boligorganisationens forklaringer og kan stille relevante opfølgende krav om henlæggelser og vedligeholdelsesarbejder. Omkring halvdelen af kommunerne vurderes på baggrund af interviewene ikke at leve op til dette.

Det er bemærkelsesværdigt, at ingen af de interviewede kommuner har en systematisk fysisk besigtigelse af boligafdelingerne af en person med byggeteknisk indsigt som en integreret del af deres tilsyn - heller ikke de kommuner som har en mere indgående behandling af henlæggelser og vedligeholdelse af bygninger. De samme kommuner beretter, at de ikke synes, at benchmarkene fra styringsrapporten giver et retvisende billede af henlæggelsesbehovet.

De kommende uvildige granskningsrapporter af drifts- og vedligeholdelsesplaner fra 2022, jf. afsnit 2.7.2., vil give et bedre grundlag for kommunens vurdering af henlæggelser og vedligeholdelse af boligorganisationens bygninger. Det vurderes imidlertid, at det kræver, at kommunerne prioriterer relevante faglige kompetencer til opgaven for at kunne omsætte granskningsrapporterne til relevante krav til boligorganisationerne for at leve op til almenboligloven. Hermed er der udviklet endnu et redskab, som kan tilføre kommunerne viden, som potentielt kan styrke tilsynets kvalitet.”¹²

Arbejdsgruppen vurderer, at den nuværende model for tilsyn med almene boligorganisationer grundlæggende er hensigtsmæssig, men at der er behov for at styrke vidensniveauet, de organisatoriske rammer samt, at tilsynet bliver mere proaktivt. Analysen af tilsynet kommer på den baggrund med forskellige anbefalinger. Anbefalingerne er for-

¹² ”Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer” (Indenrigs- og Boligministeriet, marts 2021), p. 44.

delt på tre modeller, og i alle tre modeller bevarer kommunen som hidtil ansvaret for tilsynet med de almene boligorganisationer (jf. boks 2.1). De skitserede modeller adresserer forskellige udfordringer, hvorfor modellerne ikke er gensidigt udelukkende.

Boks 2.1

Anbefalinger i ”Analyse af tilsyn med almene boligorganisationer”:

Model 1: Mere viden og fokus i kommunerne

Det foreslås at styrke kommunernes viden om samt fokus på tilsynet med den almene boligsektor gennem opdatering af ministeriets formelle vejledninger, årlige konferencer samt tilsynsfora med fokus på kompetenceudvikling og supplerende vejledningsmateriale. Formålet er at sikre, at kommunerne får adgang til viden om regler, praksis og databaser med relevans for tilsynet.

Model 2: Samarbejde på tværs af kommuner

Det foreslås at styrke samarbejdet på tværs af kommuner gennem eksempelvis formaliserede netværk eller tværkommunale enheder. I modellen har hver enkelt kommune uændret det fulde ansvar for tilsynet, men kommunerne kan via samarbejdet højne kvaliteten af tilsynet.

Model 3: Risikobaseret monitorering af udvalgte områder

Det foreslås at styrke Bolig- og Planstyrelsens rolle, så styrelsen fremadrettet monitorerer udvalgte områder, fx henlæggelser, beboersammensætning, regnskaber m.v., og at styrelsen i øget grad tager kontakt til kommuner i tilfælde af, at der identificeres problemer.

Som opfølgning på analysen er løsninger i alle tre spor under implementering. Arbejdsgruppens anbefalinger blev drøftet i forbindelse med forhandlingerne om en kommune-økonomiaftale for 2022. KL og regeringen er enige om, at der er behov for et stærkt kommunalt tilsyn med den almene boligsektor. Derfor ser KL og regeringen gerne, at kommunerne afsøger potentialerne i frivillige samarbejder på tværs med henblik på etablering af faglige miljøer og styrkede fag-kompetencer i tilsynet med de almene boligorganisationer. Indenrigs- og Boligministeriet og KL følger løbende de etablerede samarbejders geografiske udbredelse og deres faglige indhold med henblik på en fælles understøttelse af nye samarbejder.

Som yderligere opfølgning på anbefalingerne indgår model 3 på finansloven for 2022 med henblik på gennemførelse af et mere proaktivt tilsyn med den almene boligsektor i regi af Bolig- og Planstyrelsen. Det styrkede tilsyn kan i denne model screene centrale områder i styringsrapporterne, fx henlæggelser, regnskaber, beboersammensætning, udlejningssituation mv. Screeninger og monitorering kan bruges til at tage direkte kontakt til kommunerne med henblik på at få afdækket, om der er forhold, som skal bringes i orden i tilsynet, at iværksætte tematiske tilsyn i kommunerne med afsæt i viden om svære områder og evt. at gennemføre central fokusrevision af tilsynet. Bolig- og Planstyrelsen er i den forbindelse ved at tilrettelægge den intensiverede tilsynsindsats.

2.6.2 Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB)¹³

I 2020 besluttede Landsbyggefonden at påbegynde udviklingen af et nyt centralt register – *Det Centrale Almene Bygningsregister*. Registret kommer både til at understøtte arbejdet med at sikre robuste drifts- og vedligeholdelsesplaner i de almene boligorganisationer, herunder at sikre korrekte henlæggelser, samt understøtte opfyldelsen af lovkra- vet om en obligatorisk eksternt granskning af boligorganisationernes drifts- og vedlige- holdelsesplaner.

Overordnet set vil registret i det væsentligste omfatte følgende elementer:

- Et register over bygninger (bygningstyper og -dele m.v.), henlæggelser og vedli- geholdelsestilstanden i almene byggerier baseret på eksisterende data og indbe- retninger fra boligorganisationer
- Sammenkobling med og lagring af data fra en række eksterne datakilder
- Danne grundlag for og understøtte granskningsprocessen, herunder samle og bearbejde data fra boligorganisationernes indberetninger, de eksterne data samt data fra den eksterne granskning
- Danne grundlag for en række forskellige output, herunder rapport om resultat af granskning, statistikker, oversigter mv.
- Opbevaring af energimærker (pdf-rapporter) og overblik over energimærker og status
- Oplysninger om energiforbrug i afdelingerne
- Statistikmodul, hvor der kan trækkes data på tværs af systemet om bygnings- data, vedligehold, energidata mv.

Bygningsregistret er således en register-, beregnings- og indberetningsportal.

Der skal indgå forskellige kategorier af data i bygningsregistret:

- Data fra Landsbyggefondens eksisterende registre, herunder Stamdata med til- knyttet stamdatahierarki og Forvaltnings Klassifikation
- Data fra indberetninger fra boligorganisationerne
- Interviewskemaer med oplysninger om afdelinger og bygningsdele og -typer, herunder IKT-data, samt øvrigt tegningsmateriale
- Drifts- og vedligeholdelsesplaner (PPV)
- Data fra øvrige eksterne datakilder (energimærker, energimærkedata, forbrugs- data, levetider, prisbøger mv.)
- Data fra granskers tilstandsvurderingsskema

¹³ Beskrivelsen af *Det Centrale Almene Bygningsregister* er kvalitetssikret af Landsbyggefonden.

Registret er idriftsat, så afdelingernes vedligeholdelsesplaner kan indberettes. Nogle resultater af den eksterne granskning er allerede indlæst (forløbet for den eksterne granskning er vist i boks 2.2 nedenfor), mens resten indlæses løbende over de kommende 1½ år. Derudover vil der løbende ske en udvikling af DCAB med nye analysemoduler mv.

Boks 2.2

Forløb af en granskning – overordnet

- ✓ Gransker henter data fra det nye register
- ✓ Gransker kontakter boligorganisation
- ✓ Gransker besigtiger afdelingens bygningstyper (og boliger)
- ✓ Tilstandsvurdering med priser for de 20 bygningsdele registreres pr. bygningstype
- ✓ Samles til rapport på afdelingsniveau
- ✓ Der udarbejdes opdateret **energimærke**
- ✓ Boligorganisation kommenterer på afvigelser (fx omkring fordeling mellem vedligeholdelse/fornyelse og forbedringsandel)
- ✓ Afrapportering på overordnet niveau til styringsdialog



Interviewskema

I tilknytning til udviklingen af DCAB, og til brug for det videre arbejde med den eksterne granskningsopgave mv. har boligorganisationerne skulle udfylde og indberette et digitalt interviewskema med oplysninger om den enkelte afdeling og de forskellige bygningstyper, der er i afdelingen. De udfyldte interviewskemaer er en forudsætning for, at granskningen mv. kan påbegyndes.

I tilknytning til indberetningerne har fonden udarbejdet omfattende vejledningsmaterialer i form af webinar, brugervejledninger, definitioner, FAQ (spørgsmål og svar) samt omfattende skriftlig og telefonisk vejledning.

Indberetning af drifts- og vedligeholdelsesplaner (PPV-planer)

Et centralt element i den eksterne granskning og i opbygningen af DCAB er data fra afdelingernes langtidsbudgetter for planlagt og periodisk vedligeholdelse. Boligorganisationerne skal derfor årligt indberette afdelingernes drifts- og vedligeholdelsesplaner (PPV-planer) til DCAB.

Afdelingernes PPV-planer kan indberettes for det ønskede niveau: Afdelings-, byggeafsnits- eller bygningsniveau. Dog skal planerne udformes og indberettes i overensstemmelse med gældende Forvaltnings Klassifikation med tilhørende kontonumre.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet på baggrund af oplysninger fra Landsbyggefonden

2.7 Opsamling

Kapitlet viser, at vedligeholdelsesområdet er underlagt omfattende detailregulering, hvis formål overordnet set er at sikre en tæt sammenhæng mellem lejernes forbrug af (slid på) boligen på den ene side og lejernes betaling via huslejen på den anden side. Dette princip indebærer for det første, at der løbende skal henlægges til vedligeholdelse, således at vedligeholdelsesudgiften forbundet med de løbende vedligeholdelsesaktiviteter i

afdelingerne ikke kun betales af lejerne, som bor der på tidspunktet for vedligeholdelsesarbejdets udførelse, men også af tidligere lejere, som har bidraget til det løbende slid på bygningerne. For det andet indebærer det, at der ikke må spares op til fremtidige forbedringer, fordi det modsat medfører, at betalingen for forbedringer fremrykkes til nuværende lejere, der ikke nødvendigvis selv har gavn af en fremtidig forbedring af det lejede. Det er således i praksis nødvendigt at sondre mellem vedligeholdelses- og forbedringsarbejder. Kapitlet giver konkrete eksempler på, at denne sondring kan være vanskelig at foretage i den daglige drift og vil indeholde elementer af skøn. Fx vil mange arbejder indeholde et element af såvel vedligeholdelse som forbedring. Der findes en rigt holdig retspraksis på området, som der kan søges vejledning i for så vidt angår spørgsmålet om at afgrænse, hvad der er vedligeholdelsesarbejder, og hvad der må betragtes som forbedringsarbejder¹⁴.

Der er inden for de seneste godt 10 år gennemført væsentlige ændringer i reguleringen af den almene sektor med fokus på, at der foretages passende henlæggelser i overensstemmelse med afdelingernes vedligeholdelsesplaner. I den sammenhæng skal særligt fremhæves styrings- og finansieringsreform af den almene boligsektor fra 2009. Reformen indførte blandt andet en ny styringsdialog baseret på mål- og aftalestyring mellem boligorganisationer og kommuner med fokus på løsning af de langsigtede udfordringer og på forholdene i den enkelte boligorganisation og dens afdelinger gennem bl.a. et særligt fokus på henlæggelser og nye nøgletal. Som opfølgning på styringsreformen blev der gennemført styrkelse og videreudvikling af boligorganisationernes egenkontrol og af forvaltningsrevision.

Med effektiviseringsaftalen i 2016 blev reglerne for drifts- og vedligeholdelsesplaner endvidere strammet, sådan at tidshorizonten for planerne gradvist forlænges fra mindst 10 år (før 2018) til henholdsvis mindst 15 år pr. 2018, mindst 20 år pr. 2020, mindst 25 år pr. 2022 og mindst 30 år pr. 2024. Samtidig blev der indført, at tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner, som danner grundlag for henlæggelserne, skal granskes af en ekstern byggesagkyndig rådgiver hvert 5. år (første gang i 2022) med henblik på at vurdere, om de er retvisende og indeholder de nødvendige aktiviteter. Til at understøtte opfyldelsen af kravet om obligatorisk ekstern granskning af boligorganisationernes drifts- og vedligeholdelsesplaner har Landsbyggefonden udviklet et nyt centralt register – *Det Centrale Almene Bygningsregister*.

¹⁴ For en uddybende beskrivelse af problemstillinger på vedligeholdelsesområdet relateret til kontoplanen henvises til "Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner" (Copenhagen Governance på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet).

Kapitel 3

Analyse af henlæggelsesniveauet i den almene boligsektor

3.1 Indledning

Passende henlæggelser til vedligeholdelse er et lovkrav og et afgørende element i at opretholde den almene bygningsmasse og sikre tilstrækkeligt vedligeholdte boliger til gavn for sektorens beboere og samfundet som helhed. Der er samtidig betydelige positive effekter af rettidig vedligeholdelse. Afdelinger, der ikke har planlagt eller foretaget passende henlæggelser til vedligeholdelse, kan opleve, at den nødvendige vedligeholdelse kan blive dyrere end ellers og medføre betydelige huslejestigninger, når vedligeholdelsen ikke længere kan udskydes. Omvendt kan et for højt henlæggelsesniveau og en for stor opsparing medføre, at den aktuelle husleje er højere end nødvendigt, og at beboerdemokratiet foretager mindre nødvendige udskiftninger eller fremrykker beslutninger om udskiftninger, uanset at det ud fra et driftsøkonomisk synspunkt ikke er et optimalt tidspunkt og det dermed ville være bedre at vente.

Passende henlæggelser og en rettidig vedligeholdelsesindsats bidrager derudover til at reducere presset på støttesystemet under Landsbyggefonden ved, at de fælles midler i støttesystemet i endnu højere grad og hurtigere målrettes afdelinger med behov for støtte til gennemførelse af ekstraordinære og nødvendige renoveringsaktiviteter.

Kapitlet er opdelt i tre afsnit:

I afsnit 3.2 analyseres udviklingen i boligafdelingernes udgifter og henlæggelser til vedligeholdelse i løbet af de sidste godt 10 år.

I afsnit 3.3 belyses, hvordan boligafdelingernes henlæggelsesniveau indgår i styringsrapporterne som en del af det kommunale tilsyn. I den forbindelse foretages der en vurdering af potentialet forbundet med Det Centrale Almene Bygningsregister.

I afsnit 3.4 undersøges de afdelinger, som ifølge styringsrapporternes benchmark har haft for lave henlæggelser over en årrække.

3.2 Udgifter og henlæggelser til vedligeholdelse

Den almene boligsektors udgifter til vedligeholdelse består primært af udgifter til dels den almindelige vedligeholdelse (konto 115) og dels af afholdte udgifter til den planlagte og periodiske vedligeholdelse og fornyelse (konto 116.1). Samlet set blev der i 2019 anvendt 7 mia. kr. på vedligeholdelse i almene boliger (jf. figur 3.1), svarende til godt 1/4 af den samlede årlige vedligeholdelses-, renoverings- og forbedringsaktivitet på knap 25

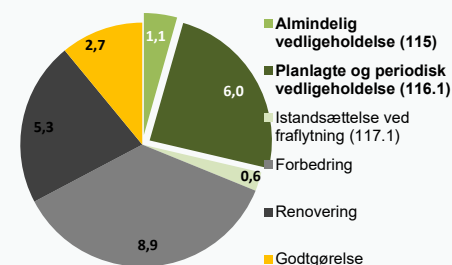
mia. kr. i den almene boligsektor. De anførte udgifter på sektorniveau er opgjort på baggrund af omkring 7.000 almene boligafdelingers årsregnskaber. Der er tale om et skøn, idet opgørelsen af de årlige renoverings- og forbedringsinvesteringer er behæftet med nogen usikkerhed, hvilket er knyttet til regnskabsaflæggelsen, der foretages efter principperne i driftskontoplanen¹⁵.

Fordelt pr. bolig udgjorde de årlige udgifter til vedligeholdelse godt 11.500 kr. i 2019. Heraf gik knap 2.000 kr. pr. bolig til den almindelige vedligeholdelse, mens godt 9.500 kr. pr. bolig gik til planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse, jf. tabel 3.1. Udgifterne til den planlagte og periodiske vedligeholdelse dækkes af de opsavede henlæggelser (konto 401), som afdelingerne årligt henlægger til via konto 120.

I 2019 udgjorde henlæggelser til fremtidige vedligeholdelse og fornyelse i gennemsnit godt 12.500 kr. pr. bolig (konto 120), dvs. 3.000 kr. mere end de afholdte udgifter i 2019 til planlagt og periodisk vedligeholdelse. Ultimo 2019 havde boligafdelingerne i gennemsnit opsavede henlæggelser til vedligeholdelse og fornyelse på knap 48.900 kr. pr. bolig. Huslejemæssigt påvirkes udgifterne til vedligeholdelse således primært af udgifterne til almindelig vedligeholdelse (konto 115) og udgifterne til henlæggelser (konto 120), som udgjorde godt 14.500 kr. pr. bolig i 2019. Dette skal ses i forhold til, at vedligeholdelsesudgifterne udgjorde omkring en femtedel af huslejeudgifterne i de almene boliger og således har stor betydning for huslejens størrelse.

Figur 3.1

Vedligeholdelse og forbedringsaktivitet i den almene sektor. 2019 (mia. kr.)



Tabel 3.1

Årlige udgifter til vedligeholdelse Kr. pr. bolig, gennemsnit og spredning. 2019

Konto nr.	115	116.1	120	401
Gns.	1.970	9.540	12.560	48.850
10%-frakti	200	2.360	5.640	15.470
25%-frakti	750	4.370	7.810	25.360
50%-frakti	1.570	7.350	11.220	41.280
75%-frakti	2.650	11.770	15.900	63.360
90%-frakti	4.020	17.910	21.200	91.300

Anm.: Kolonnerne "Forbedring", "Renovering" og "Godtgørelse" er beregnet ud fra regnskaberne noter. Det vil sige, "+Forbedringsarbejder i året", "+Renoveringsarbejder i året" og "+Godtgørelser i året".

Kilde: Afdelingsregnskaber og egne beregninger.

¹⁵ Denne problemstilling er uddybet i "Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner" (Copenhagen Governance på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet). Det fremgår bl.a., at "Den autoriserede kontoplan, som alle afdelinger skal anvende og aflægge regnskab efter, er opbygget, så udgifter til vedligeholdelse i et ukendt, men formentlig ikke ubetydeligt omfang, konteres sammen med udgifter til forbedringer. Det er således ikke muligt i dag at opgøre de samlede vedligeholdelsesudgifter i den almene sektor eller se, hvordan de er blevet finansieret" (s. 9).

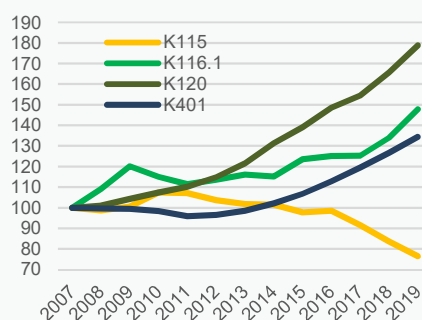
De gennemsnitlige beløb pr. bolig til vedligeholdelse og henlæggelser, som er beskrevet ovenfor, belyser forholdene for den almene boligsektor samlet set, mens fraktiler på den anden side kan fortælle noget om spredningen bag sektortallene. Da den almene boligsektor udgøres af godt 7.000 boligafdelinger fordelt på godt 500 boligorganisationer, vil der være variation i den gennemførte vedligeholdelse af afdelingerne, herunder en vis forskel i opfattelsen af hvilke arbejder, der skal henlægges til.

Udgifter til vedligeholdelse og henlæggelser er i tabel 3.1 fordelt på fraktiler, hvor eksempelvis 10 %- fraktilen viser udgifterne i kr. pr. bolig, som 10 pct. af afdelingerne i den almene sektor er under, 25 %-fraktilen viser udgifter i kr. pr. bolig, som 25 pct. af afdelingerne er under, osv. I tabel 3.1 kan man se, at der er ganske stor spredning blandt afdelingerne i de afholdte udgifter til vedligeholdelse og omfanget af henlæggelser og opsparing. Særligt udgifterne til den afhjælpende vedligeholdelse (konto 115) er således 20 gange så stor pr. bolig i 2019 for de 10 pct. afdelinger med den højeste udgift pr. bolig (4.000 kr.) i forhold til de 10 pct. afdelinger med den laveste udgift pr. bolig (200 kr.). Denne spredning i udgifterne til afhjælpende vedligeholdelse er endvidere mere end fordoblet siden 2010.

Udgiften til henlæggelser til planlagt vedligeholdelse (konto 120) for de 10 pct. afdelinger med højest og lavest udgift pr. bolig udgjorde henholdsvis 21.200 kr. og 5.600 kr. pr. bolig i 2019, svarende til en faktor 4. Spredningen er således væsentlig mindre end spredningen i udgifterne til almindelig vedligeholdelse. Dette skal bl.a. ses i relation til, at boligorganisationer/boligafdelinger i praksis skelner forskelligt mellem henholdsvis planlagt og løbende vedligeholdelse.

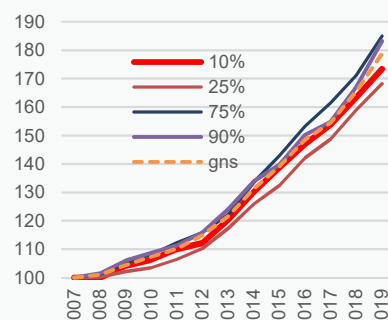
Figur 3.2

Udviklingen i udgifterne til vedligeholdelse, henlæggelser og opsparing 2007-2019 (Gns. kr. pr. bolig 2019-priser, indeks 2007=100)



Figur 3.3

Udviklingen i henlæggelser til planlagt vedligeholdelse (konto 120) 2007-2019. Gns. og spredning, 2019-priser, indeks 2007=100)



Anm.: 2019-priser er opgjort på baggrund af nettoprisindekset
Kilde: Afdelingsregnskaber og egne beregninger.

I figur 3.2 ovenfor er vist udviklingen i gennemsnitlige udgifter (kr. pr. bolig) for henholdsvis almindelig vedligeholdelse, afholdte udgifter og henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse for perioden 2007-2019. Det fremgår af figuren, at henlæggelserne til planlagt og periodisk vedligeholdelse (konto 120) er steget markant siden 2007, svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 5 pct. i perioden. De afholdte udgifter til planlagt og periodisk vedligeholdelse og fornyelse (konto 116.1) er ligeledes steget mere end den almindelig prisudvikling og har siden 2011 ligget under udviklingen for de årlige henlæggelser (konto 120), hvilket betyder, at der spares op til vedligeholdelse. De opsparede henlæggelser (konto 401) har derigennem haft en positiv realvækst siden 2014.

Modsat har udviklingen i udgifterne til almindelig vedligeholdelse (konto 115) siden 2011 været aftagende og lå i 2019 pænt under den almindelige prisudvikling i perioden 2007-19 (jf. figur 3.2).

Figur 3.2 viser således, at der i perioden 2007-2019 er sket en markant forskydning i brugen af konto 116 frem for konto 115, hvilket indikerer, at vedligeholdelse i højere grad planlægges og finansieres af henlæggelser frem for udføres løbende som akutte vedligeholdelsesarbejder. En bidragende forklaring kan være, at boligorganisationernes praksis for brug af hhv. konto 115 og 116 har ændret sig i perioden.

I figur 3.3 er vist realudviklingen i de årlige henlæggelser til vedligeholdelse, herunder fordelt på fraktiler. Det ses af figuren, at der har været en betydelig realstigning i henlæggelserne til vedligeholdelse, hvilket også gør sig gældende for de boligafdelinger med relativt lave årlige henlæggelser pr. bolig (10%-fraktilen og 25%-fraktilen).

Opsummerende er der i perioden 2007-2019 således sket en generel større fokusering i den almene sektor på at sikre tilstrækkelige henlæggelser til vedligeholdelse, idet der ses en væsentlig realvækst i henlæggelsernes størrelse. Det vurderes, at indførelse af henholdsvis styringsdialog mellem kommuner og boligorganisationer (som trådte i kraft i 2010) samt effektiviseringsaftalen (fra 2016), har bidraget positivt til udviklingen og samtidig været med til at understøtte den eksisterende vedligeholdelsesdagsorden i den almene boligsektor.

3.3 Benchmarking af henlæggelser i styringsrapporterne

Henlæggelser til planlagt og periodisk vedligeholdelse fastlægges i boligafdelingens driftsbudget på baggrund af en vedligeholdelsesplan, som ajourføres løbende med udgangspunkt i en årlig tilstandsvurdering af boligafdelingens bygninger. Der er ikke i lovgivningen fastsat noget minimums- eller maksimumsniveau for henlæggelsernes størrelse, da disse skal være passende i forhold til at sikre en forsvarlig vedligeholdelse af afdelingerne.

For at lette kommunernes tilsynsopgave med at vurdere om der er henlagt tilstrækkelige midler til vedligeholdelse og fornyelse af de enkelte boligafdelinger, indgår der i de årlige styringsrapporter nøgletal for afdelingernes henlæggelser til vedligeholdelse og for-

nylse (konto 120). Boligafdelingens henlæggelser sammenholdes i rapporten med sammenlignelige afdelinger og kritiske værdier angives med henholdsvis gul og rød farve. Gul farve indikerer, at de årlige henlæggelser i kr. pr. bolig, er mindre end 15%- fraktilen i den pågældende gruppe, mens rød farve indikerer, at de årlige henlæggelser i kr. pr. bolig, er mindre end 5%- fraktilen i den pågældende gruppe (jf. boks 3.1). Værdierne i benchmarkingen opgøres for hele den almene sektor fordelt på 19 grupper, der afspejler forskelle i boligstørrelser, byggeriets art (tæt/lav eller etage) og ibrugtagelsesår.

Boks 3.1

Det kommunale tilsyn og henlæggelser til vedligeholdelse

Det kommunale tilsyn

Det kommunale tilsyn med de almene boligorganisationer indebærer, at kommunalbestyrelsen skal have en styringsdialog med boligorganisationerne, herunder indkalde til et årligt dialogmøde. Boligorganisationen udarbejder og indsender årligt en såkaldt styringsrapport om sin virksomhed til kommunalbestyrelsen, samt regnskabsmateriale. Styringsrapporten skal give et overblik og indeholder en række nøgletal, som gør det muligt for kommunen at vurdere boligorganisationens virksomhed i relation til lovens målsætninger samt afklare behovet for tiltag og koordination. Nøgletallene omfatter udvalgte regnskabsdata, herunder boligorganisationens effektivitet, opsparing og afdelingernes henlæggelser. Disse nøgletal genereres automatisk på www.almestyryngsdialog.dk, som er et centralt IT-system og gør det muligt at foretage sammenligninger for både regnskabsdata og andre data – med nøgletal for tidligere år og med et benchmark.

Henlæggelser til vedligeholdelse i styringsrapport

Grundlaget for de nøgletal og benchmark i de almene boligorganisationers dokumentation, som præsenteres i IT-plattformen Almestyryngsdialog.dk, er beskrevet i rapporten ”Den almene boligsektors dokumentation” fra 2009 (udgivet af det daværende Indenrigs- og Socialministerie). Ministeriet har efterfølgende fastlagt opgørelsesmetoden til de kritiske grænseværdier for nøgletallene, der indgår i Almestyryngsdialog.dk.

I forhold til benchmark er der fastsat et niveau for nøgletal, som den enkelte organisation/afdeling kan sammenligne sig med. Generelt er der valgt medianværdien som benchmark for den enkelte organisation/afdeling. For kritiske grænseværdier er der generelt to niveauer. Et gult niveau signalerer, at henlæggelsesniveauet ligger lavt, og at man skal være opmærksom på dette, mens et rødt niveau signalerer, at henlæggelsesniveauet ligger meget lavt.

Grundtanken bag benchmarkingen er, at det fra centralt hold er vanskeligt at vurdere, hvad der er et passende henlæggelsesniveau i de enkelte boligafdelinger.

Henlæggelser til vedligeholdelse - nøgletal

I Styringsrapporten indgår der to nøgletal for afdelingernes henlæggelser til vedligeholdelse hhv. de årlige henlæggelser (konto 120) og de opsparede henlæggelser til vedligeholdelse (konto 401).

Afdelingens årlige henlæggelser (konto 120) til vedligeholdelse opgøres pr. bolig. Nøgletallet opgøres af hensyn til sammenlignelighed på 19 grupper afhængig af hhv. byggeriets art, ibrugtagelsesår og boligstørrelser. Hovedprioriteten har været, at etagebyggeri og tæt/lavt byggeri adskilles, og at der i videst muligt omfang tages højde for forskelle i afdelingernes boligstørrelser (særligt de helt små boliger på 50 m² betragtes separat). Afdelinger hvori, der både indgår etagebyggeri og tæt/lavt byggeri, bliver henregnet til den byggeriart, der udgør den største andel af afdelingens boliger.

Benchmarkværdierne er fastsat til medianerne (50%-fraktil) for hver gruppe. Der er fastsat to *nedre* kritiske grænseværdier og to *øvre* kritiske grænseværdier for de løbende henlæggelser. De to nedre grænseværdier er, hhv. rød 5%-fraktil og gul 15%-fraktil. De to *øvre* grænseværdier er fastsat til hhv. gul 90%- og rød 95% fraktilen med henblik på at identificere afdelinger, som potentielt henlægger for mange midler til vedligeholdelse.

Afdelingens opsparede henlæggelser til vedligeholdelse (konto 401) opgøres ligeledes for de 19 grupper. Benchmarkværdi er fastsat til medianerne for hver gruppe. Der er i forhold til dette nøgletal ikke nogen kritiske grænseværdier.

Der kan være gode grunde til, at en afdeling ligger lavt i forhold til sammenlignelige afdelinger for så vidt angår de samlede henlæggelser. Fx hvis afdelingen har gennemført et større vedligeholdelsesprojekt for nyligt. Formålet med nøgletallet er således alene at oplyse, hvor afdelingens opsparing/henlæggelser ligger i forhold til sammenlignelige afdelinger.

De to nøgletal for henholdsvis de årlige henlæggelser og de opsparede henlæggelser bør ses i sammenhæng. Hvis en afdeling fx årligt kun henlægger et meget lille beløb til vedligeholdelse, men samtidig råder over en meget stor opsparing, er der umiddelbart ikke noget problem for afdelingen. Derfor er der fastsat en ekstra grænse, der betyder, at såfremt en afdeling har en opsparing, der ligger over 75%-fraktilen, vil denne afdeling ikke blive markeret med rødt eller gult i forhold til "for lave" årlige henlæggelser. Tilsvarende skal der i forhold til de øvre grænser for de årlige henlæggelser tages højde for størrelsen af opsparingen. Derfor er der en ekstra grænse, der betyder, at såfremt en afdeling har en opsparing, som ligger over 95%-fraktilen, vil denne afdeling ikke blive markeret med rødt eller gult i forhold til "for høje" årlige henlæggelser.

De to nøgletal for afdelingernes henlæggelser til vedligeholdelse opgøres også pr. m². Benchmark er fastsat til medianen, og der er ikke fastsat kritiske grænseværdier.

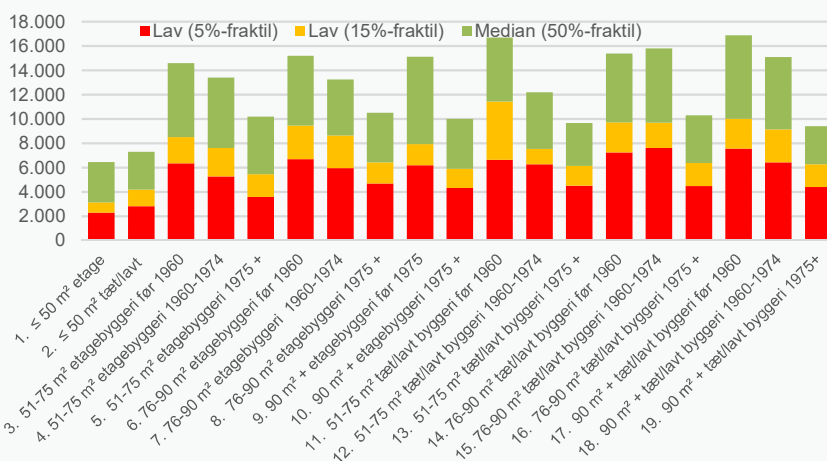
For begge nøgletal vedrørende afdelingernes henlæggelser er der knyttet en kommentarmulighed, hvor boligorganisationen kan angive årsager til afdelingens henlæggelsesniveau.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og Landsbyggefonden.

I figur 3.4 er de nedre kritiske værdier vist for årlige henlæggelser fordelt på de 19 grupper, der indgår i styringsrapporterne fra 2020.

Figur 3.4

Benchmark og kritiske værdier for årlige henlæggelser (konto 120) for grupper i styringsrapport (kr. pr. bolig)



Anm.: Opgørelserne er fra styringsrapport (2020) - dvs. primært 2019-regnskaber.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet på baggrund af data fra Landsbyggefonden.

Det ses af figur 3.4, at de årlige henlæggelser (kr. pr. bolig) fordelt på de 19 fastsatte grupper i høj grad afhænger af boligernes opførelsesår, hvilket hænger sammen med, at en vedligeholdelsesplan for en nyere afdeling – i modsætning til en ældre boligafdeling – ikke vil have væsentlige planlagte udgifter til genanskaffelse af bygningsdele og installationer med meget lang levetid (fx udgifter til et nyt tag). Dvs. jo ældre afdelingen er, jo højere er de årlige henlæggelser til vedligeholdelse.

Det ses endvidere, at henlæggelser for boligafdelinger med et gennemsnitligt boligareal på under 50 m² (dvs. ungdomsboliger) har væsentlig lavere årlige henlæggelser pr. bolig end de øvrige grupper, hvilket delvis vil være udlignet, hvis man ser på m²-udgiften.

Der er ikke nogen tydelig forskel i henlæggelserne mellem hhv. etagebyggeri og tæt/lavt byggeri.

3.3.1 Vurdering af Det Centrale Almene Bygningsregister

Som uddybet i kapitel 2 rummer Det Centrale Almene Bygningsregister et stort potentiale for at sikre mere korrekte henlæggelser i den almene boligsektor fremadrettet. Registeret vil på baggrund af en samkøring af oplysninger fra afdelingernes vedligeholdelsesplaner med resultaterne af den eksterne granskning sikre en systematisk og databaseret vurdering af, hvorvidt henlæggelsesniveauet til vedligeholdelse er passende helt ned på afdelingsniveau. Registeret er ligeledes koblet til energimærkedata for derved lettere at kunne afdække rentable energiinvesteringer.

Registeret kan ses som en del af det igangværende arbejde med en øget digitalisering af den almene boligsektor, som har til formål at tilvejebringe en sammenhængende digital infrastruktur i sektoren. Registeret vil således bidrage til en øget grad af standardisering og systematisering af de tilgængelige data i den almene boligsektor, hvilket muliggør, at der kan opbygges centrale systemer på vedligeholdelses- og forbedringsområdet.

Registeret vurderes derudover at medføre en forbedring af det beboerdemokratiske beslutningsgrundlag på henlæggelses- og vedligeholdelsesområdet. Boligorganisationerne vil via registeret kunne se, om der er en fornuftig overensstemmelse mellem langtidsbudgettet og granskningens vurderinger. Da registeret samtidig indeholder prisbøger og levetider vil det endvidere i perioden mellem granskningerne hvert 5. år styrke det beboerdemokratiske beslutningsgrundlag og kunne virke som supplement til afdelingernes og organisationernes budgetteringsværktøjer til fastsættelse af vedligeholdelsesplaner og henlæggelser. Organisationerne skal årligt indberette boligafdelingernes vedligeholdelsesplaner til DCAB, og det vil dermed også være muligt årligt at se, om der sker tilretninger af langtidsplanerne i de enkelte afdelinger.

Endelig rummer DCAB en potentiel styrkelse af det kommunale tilsyn med henlæggelsesområdet. Det bemærkes i forlængelse heraf, at der som del af effektiviseringsaftalen for perioden 2021-2026 mellem staten, BL og KL¹⁶, er besluttet, at Indenrigs- og Boligministeriet igangsætter, i samarbejde med KL, BL og Landsbyggefonden, et serviceeftersyn af styringsrapporterne med henblik på at udvikle og målrette styringsrapporterne yderligere. I den forbindelse er det relevant at medtage data fra DCAB i styringsrapporterne, jf. afsnit 4.3.1.

¹⁶ <https://www.trm.dk/politiske-aftaler/2021/aftale-om-effektivisering-af-den-almene-boligsektor-i-2021-2026/>

På trods af et stort potentiale ses der samtidigt et behov for en løbende udbygning og tilpasning af DCAB. Særligt i lyset af de opmærksomhedspunkter relateret til fx håndtering af forbedringsandelen af vedligeholdelsesaktiviteter, forskelle i kategorisering af bygningsdele m.v., som identificeres i analysen af den almene driftskontoplan¹⁷.

3.4 Afdelinger med for lave henlæggelser til vedligeholdelse

Når boligafdelinger har kritiske nøgletal i en styringsrapport, som kan indikere for lave henlæggelser, er det noget tilsynskommunen skal være særlig opmærksom på.

I dette afsnit ses der nærmere på de afdelinger, som, ifølge styringsrapportens benchmark, har for lave henlæggelser over en årrække. Det er her vigtigt at bemærke, at der i den eksisterende benchmarking i styringsrapporterne ikke tages højde for ejendommens vedligeholdelsestilstand grundet manglende data for dette. Den eksisterende benchmarking skal således ses som et brugbart værktøj, der samtidigt er behæftet med nogen usikkerhed, hvorfor det er væsentligt at sikre supplerende data fra DCAB fremadrettet.

I afsnittet foretages der dels en registerbaseret analyse af mulige årsager til det lave henlæggelsesniveau, og dels ses der på boligorganisationernes egne forklaringer på det lave henlæggelsesniveau som oplyst i styringsdialogen.

3.4.1 Registeranalyse af afdelinger der systematisk henlægger for lidt

I det følgende undersøges de afdelinger, der ser ud til systematisk at henlægge for lidt ifølge styringsrapportens benchmark¹⁸. Disse afdelinger henlagde mindre end 15%-fraktilen i kr. pr. bolig til planlagt vedligeholdelse og fornyelse i 2018 og i de fire foregående år. 15%-fraktilen svarer til den gule markering af afdelingerne i styringsrapporten. Afdelingerne har således fem år i træk (i denne analyse i årene 2014-2018) haft årlige henlæggelser, der ligger under 15%-fraktilen for sammenlignelige afdelinger i styringsrapporten, jf. boks 3.1. Antallet af afdelinger med systematisk for lave henlæggelser er vist i figur 3.5.

Det fremgår af figur 3.5, at godt 1.000 afdelinger i 2018 henlagde mindre end 15%-fraktilen i de 19 grupper på konto 120. De 1.000 afdelinger rummer 15 pct. af sektorens boliger. Hvis disse afdelinger skulle henlægge svarende til 15%-fraktilen, skulle deres henlæggelser i gennemsnit være godt 1.500 kr. højere pr. bolig.

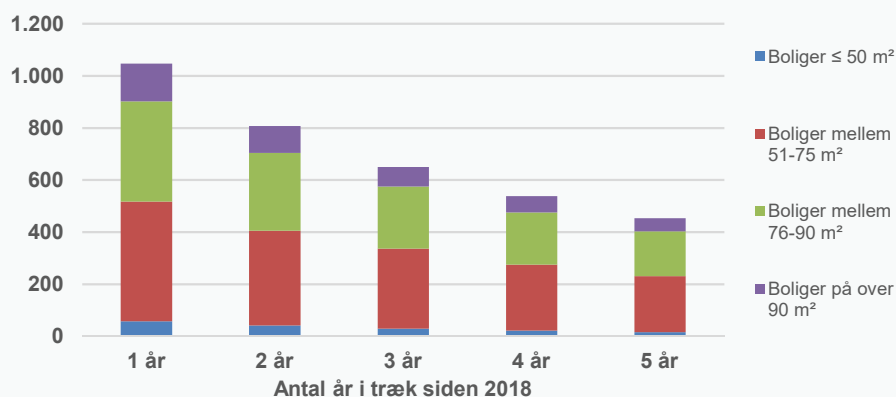
¹⁷ "Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner" (Copenhagen Governance på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet)

¹⁸ Det bemærkes, at det eksisterende datagrundlag er behæftet med nogen usikkerhed i opgørelsen af udgifterne til vedligeholdelse og henlæggelser, samt at der i den eksisterende benchmarking af henlæggelser ikke tages højde for bl.a. boligafdelingernes vedligeholdelsesmæssige tilstand, da der (endnu) ikke findes strukturerede og standardiserede data for dette. Datagrundlaget forventes dog væsentligt forbedret med idriftsættelsen af *Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB)* i regi af Landsbyggefonden.

Som forventet reduceres antallet af afdelinger med for lave henlæggelser på konto 120 i takt med, at flere regnskabsår inddrages. I perioden 2014-2018 er der således 453 afdelinger, der hvert eneste år i perioden har haft henlæggelser under 15%-fraktile. Det svarer til godt 7 pct. af det samlede antal afdelinger og boliger i den almene boligsektor.

Figur 3.5

Antal afdelinger der i perioden 2014-2018 har "for lave" årlige henlæggelser på konto 120



Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber.

For at belyse mulige årsager til at almene boligafdelinger systematisk henlægger "for lidt"¹⁹, undersøges det nærmere, hvad der karakteriserer de 453 afdelinger, som er identificeret ovenfor (og som hvert år i perioden 2014-2018 henlagde for lidt). Undersøgelsen er emneopdelt.

Betydningen af geografi

Figur 3.6 viser et kort over andelen af almene boliger i hver kommune med for lave årlige henlæggelser i perioden 2014-2018.

Det fremgår, at særligt kommuner i det vestlige Danmark har afdelinger, der henlægger for lidt. Her har afdelinger, som står for mere end 12 pct. (orange og rød farve) af de almene boliger i kommunen, systematisk henlagt for lidt i 2014-2018. Undtaget herfra er storbykommuner som Aarhus, Aalborg og Odense. I alt er 24 kommuner markeret med orange eller rød, og kun én af disse ligger i Østdanmark.

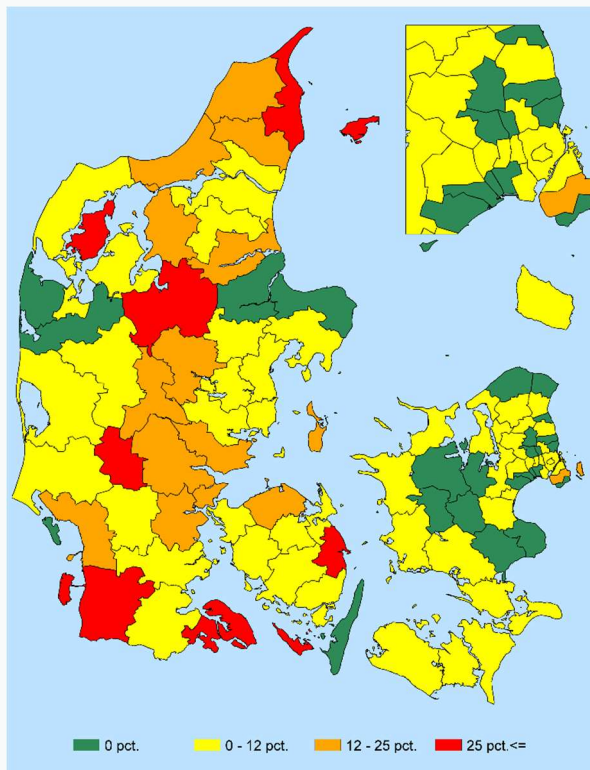
Omvendt er der flere kommuner, særligt i og omkring hovedstaden, som slet ikke har afdelinger (og boliger) der systematisk henlægger for lidt. I alt har 25 ud af landets 98 kommuner ingen almene afdelinger, der systematisk henlægger for lidt.

¹⁹ De indsatte citationstegn omkring "for lidt" eller "for lave" m.v. er for at understrege, at der er usikkerhed forbundet med vurderingen af boligafdelingernes henlæggelser. Citationstegnene er fjernet i den efterfølgende tekst aht. læsningen.

Der ser således ud til at være en sammenhæng mellem en kommunes relative antal boliger med systematisk for lave henlæggelser og kommunens beliggenhed i landet.

Figur 3.6

Kort over andelen af boliger i hver kommune med systematisk for lave henlæggelser



Anm.: Grøn farve betyder, at der ikke er nogen boliger i kommunen med for lave årlige henlæggelser fem år i træk. Gul farve er sat op til 75 pct. fraktilen for andelen af almene boliger der systematisk henlægger for lidt i kommunen, orange farve er op til 90 pct. fraktilen og rød farve er over 90 pct. fraktilen.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber.

En mulig forklaring på, at nogle kommuner har en stor andel almene boliger med for lave henlæggelser, kan være geografiske forskelle mht. udlejningsvanskeligheder.

Udlejningsvanskeligheder kan give sig udslag i, at afdelingerne har relativt flere almene boliger, som er tomgangsledige²⁰.

²⁰ Det følger af almenboliglovens § 115, stk. 7., LBK. 1203 af 3. aug. 2020, at en kommune, som ønsker at give tilsgavn til nye almene familie- og ungdomsboliger, skal redegøre for, hvordan denne lejeledighed nedbringes, såfremt andelen af ledige ungdoms- og familieboliger, der medfører lejetab, overstiger 2 pct. i kommunen. Der er således i loven fastsat et niveau for, hvad der betragtes som en høj andel ledige almene boliger.

Ud fra Landsbyggefondens huslejerregister var der pr. 1. januar 2019 5 kommuner med en højere andel tomgangsledige ungdoms- og familieboliger end 2 pct. Af disse havde 2 kommuner 12 pct. eller flere (orange eller rød markering på figur 3.6) almene boliger med for lave henlæggelser 5 år i træk. Yderligere 4 kommuner havde mindst 1,5 pct. tomgangsledige almene boliger. Af disse havde 2 kommuner afdelinger med henlæggelser der systematisk var for lave.

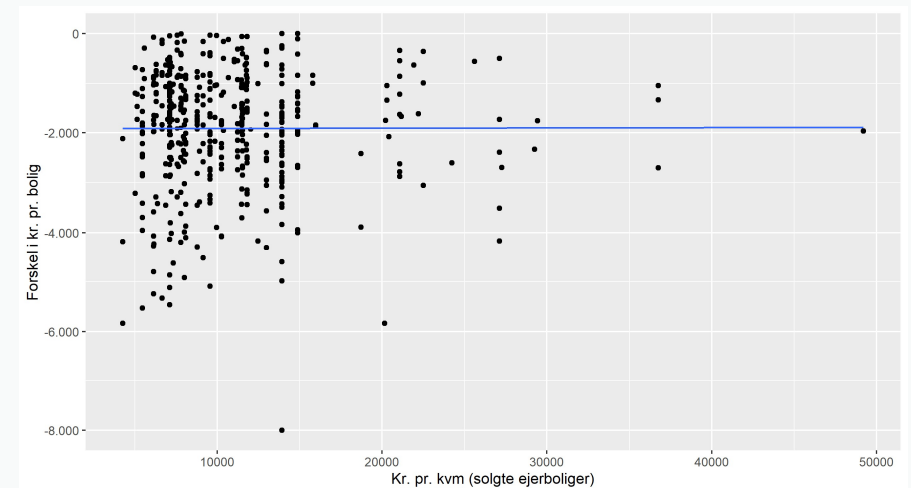
Næsten halvdelen af de kommuner, der havde en høj andel almene boliger med systematisk for lave henlæggelser, havde således samtidig en høj andel tomgangsledige almene ungdoms- og familieboliger i januar 2019.

Almene boligafdelinger, der ligger i kommuner med lave priser pr. kvm. på ejerboliger, kan alt andet lige have vanskeligere ved at udleje sine boliger end afdelinger i områder med høje ejerboligpriser. Afdelinger, der har problemer med at udleje boligerne, hvis de hæver huslejen til et niveau, så den dækker en tilstrækkelig henlæggelse, kan i nogle tilfælde reagere ved at henlægge for lidt.

Figur 3.7 tager udgangspunkt i de 453 afdelinger, der henlagde for lidt 5 år i træk. Afdelingerne rangeres efter, *hvor meget* de henlagde for lidt, idet afdelingens henlæggelser i kr. pr. bolig på konto 120 fratrækkes 15-fraktilværdien for henlæggelserne (som de alle ligger under). Denne rangordning sammenholdes med prisen pr. kvm. for solgte ejerboliger i 1. kvartal 2018 for afdelingens beliggenhedskommune. De 25 ”grønne” kommuner i figur 3.6 har ikke afdelinger, der systematisk henlægger for lidt, og indgår derfor ikke i figur 3.7.

Figur 3.7

Forskel i kr. pr. bolig for afdelinger der henlagde for lidt i perioden 2014-2018 sammenlignet med afdelingens beliggenhedskommunes salgspriser i kr. pr. kvm. for ejerboliger



Anm.: Finans Danmarks Boligstatistik er fra 1. kvartal 2018 over realiserede handelspriser på parcel-/rækkehuse på kommuneniveau.

Forskellen er et udtryk for afdelingens faktiske henlæggelser på konto 120 i kr. pr. bolig fratrukket 15 pct. fraktilen i kr. pr. bolig for den gruppe, afdelingen sammenlignes med.

Den blå linje er en regressionslinje med formelen $y=0,38x-1.915$ og $r^2=0,0$.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber og Finans Danmarks boligstatistik.

Figuren viser for det første, at afdelingerne med systematisk for lave henlæggelser ligger i kommuner med lave salgspriser på ejerboliger. Ifølge Finans Danmarks boligstatistik havde 37 ud af 98 af landets kommuner gennemsnitlige salgspriser på over 13.000 kr. pr. kvm. Det ses af figuren, at de fleste af de 437 afdelinger ligger i kommuner med gennemsnitlige salgspriser på under 13.000 kr. pr. kvm.

For det andet indikerer figuren, at der ikke er en klar sammenhæng mellem kvadratmeterprisen på ejerboliger i kommunen og henlæggelsesniveauet for de afdelinger, som systematisk henlægger for lidt (og dermed lavere forskel til 15%-fraktilen). En højere kvadratmeterpris kunne ellers være en indikator for, at der er ”bedre plads til”, at afdelingerne kunne kræve højere husleje. Det bemærkes, at der trods den manglende sammenhæng godt kan være en generel sammenhæng mellem salgspriser på ejerboliger og henlæggelsesniveau på tværs af alle afdelinger i den almene boligsektor. Dette er dog ikke undersøgt nærmere i nærværende analyse.

Huslejens størrelse

Det ser ud til, at lejere i afdelinger med systematisk for lave henlæggelser gennemsnitligt set betaler lavere huslejer end andre.

Tabel 3.2 viser den gennemsnitlige husleje pr. måned i januar 2018 fordelt på regioner for afdelinger med for lave årlige henlæggelser fem år i træk og øvrige afdelinger. Afdelingerne med for lave årlige henlæggelser fem år i træk har en lavere husleje end de øvrige afdelinger uanset region. Huslejen er især lavere i region Nordjylland og Sjælland med henholdsvis 7 og 11 pct.

Tabel 3.2

Gennemsnitlig husleje pr. måned i januar 2018 i afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018 og øvrige afdelinger fordelt på regioner

Region	Gns. husleje i afdelinger med for lave årlige henlæggelser	Gns. husleje i øvrige afdelinger	Forskel i pct.
Hovedstaden	5.832	5.966	-2
Midtjylland	4.828	4.967	-3
Nordjylland	4.662	4.998	-7
Sjælland	4.699	5.261	-11
Syddanmark	4.415	4.665	-5

Anm.: For lave henlæggelser er afdelinger, der haft henlæggelser under 15 pct. fraktilen i kr. pr. bolig i den pågældende gruppe.

I alt 11 ud af 6.130 afdelinger havde ikke nogen registreret husleje i Landsbyggefondens huslejeregister fra januar 2018. Heraf var én afdeling i gruppen af afdelinger med for lave årlige henlæggelser fem år i træk.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber og Landsbyggefondens huslejeregister januar 2018.

En yderligere faktor, der kan spille ind på huslejen i afdelingen, er boligtypen. Fx får ungdomsboliger såkaldt ungdomsboligbidrag. Dette afhænger af tilsagnsåret og bruttoarealet for boligen. Ungdomsboliger vil derfor typisk have billigere huslejere end de øvrige boligtyper.

Tabel 3.3 viser den gennemsnitlige husleje for afdelinger med for lave årlige henlæggelser og øvrige afdelinger fordelt på boligtyper. Afdelinger, der systematisk har henlagt for lidt og primært består af familie- eller ældreboliger har en husleje, der er 10-12 pct. lavere end øvrige afdelinger. For afdelinger med ungdomsboliger er huslejen 5 pct. lavere. Der er således sammenhæng mellem afdelingens primære boligtype og huslejeforskellen.

Målt i forhold til de samme 19 grupper som i styringsdialogen, jf. boks 3.1, lå huslejen i 2018 for de 453 afdelinger, i gennemsnit mellem 2 og 17 pct. lavere.

Tabel 3.3

Gennemsnitlig husleje pr. måned i januar 2018 i afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018 og øvrige afdelinger fordelt på boligtyper

Boligtyper	Gns. husleje i afdelinger med for lave årlige henlæggelser	Gns. husleje i øvrige afdelinger	Forskel i pct.
Ældreboliger	5.541	6.125	-10
Familieboliger	4.595	5.222	-12
Ungdomsboliger	3.008	3.171	-5

Anm.: For lave henlæggelser er afdelinger, der haft henlæggelser under 15 pct. fraktilen i kr. pr. bolig i den pågældende gruppe.

I alt 11 ud af 6.130 afdelinger havde ikke nogen registreret husleje i Landsbyggefondens huslejeregister fra januar 2018. Heraf var én afdeling i gruppen af afdelinger med for lave årlige henlæggelser fem år i træk.

En afdeling er defineret som bestående af ældreboliger, hvis 90 pct. af boligerne i afdelingen er ældreboliger.

Ligeledes for ungdomsboliger. Hvis andelen er lavere karakteriseres afdelingen som familieboliger.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber og Landsbyggefondens huslejeregister januar 2018.

Samlet er der således en lavere husleje i afdelinger, der systematisk henlægger for lidt, i forhold til øvrige afdelinger, når der kontrolleres for boligtyper, regioner og styringsrapportgrupper. Om afdelinger henlægger systematisk for lidt for at opnå en lavere husleje og dermed kunne tiltrække beboere til afdelingen, eller fordi beboerne og boligorganisationen hellere vil bruge pengene på andet end henlæggelser og derfor undlader at godkende et budget med højere henlæggelser end hidtil, kan ikke udledes direkte af disse tabeller.

Afdelinger med relativt høje driftsomkostninger

Det undersøges, om afdelingen med relativt høje driftsomkostninger, har lavere årlige henlæggelser.

I 2016 blev der indgået en aftale om at effektivisere den almene boligsektors driftsudgifter. I den forbindelse blev der udviklet en model til at benchmarke afdelingernes udgifter på en række driftskonti. I modellen sammenlignes den enkelte afdelings udgifter med en beregnet "bedste praksis". Den mest effektive afdeling vil have en effektivitet på 100 pct. En afdeling med fx 90 pct. effektivitet har omkostninger, der ligger 10 pct. højere på alle driftskonti – målt i forhold til "bedste praksis".

Tabel 3.4 viser effektivitetstallene i 2018 for afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018 og alle øvrige afdelinger.

Det fremgår, at afdelingerne med for lave årlige henlæggelser generelt har en lidt højere effektivitet end de øvrige afdelinger.

Den højere effektivitet kan muligvis skyldes, at afdelingerne reelt er mere effektive – måske fordi de er økonomisk trængte, og derfor bliver nødt til at være effektive.

Afdelingernes effektivitet kan således ikke forklare, at nogle afdelinger systematisk har for lave årlige henlæggelser i forhold til sammenlignelige afdelinger (jf. styringsdialogens opdeling).

Tabel 3.4

Effektivitetstallene i 2018 for afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018 og øvrige afdelinger

	10 pct. fraktil	25 pct. fraktil	50 pct. fraktil	75 pct. fraktil	90 pct. fraktil
Afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018	65,6	72,5	82,7	93,0	99,7
Øvrige afdelinger	63,8	70,8	80,2	91,1	97,5

Anm.: Af de 453 afdelinger der årligt havde for lave henlæggelser i 2014-2018 har 5 afdelinger ikke en beregnet effektivitet. Fraktilerne vedrører antal afdelinger.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber.

Betydningen af en høj fraflytning

Tabel 3.5 viser gennemsnitlige unikke fraflytningsfrekvenser²¹ (målt over 3 år) for afdelinger med systematisk for lave henlæggelser og øvrige afdelinger.

En høj unik fraflytningsfrekvens betyder, at en relativt stor andel af boligerne hurtigt bliver frigivet og en ny husstand kan flytte ind. Incitamentet til at henlægge til vedligeholdelse kan være mindre for afdelinger med stor udskiftning af beboere, da de beboere, der vil skulle betale til vedligeholdelsen, ikke forventer at få glæde af den selv.

Det fremgår af tabellen, at fraflytningsfrekvenserne for 80 pct. af afdelingerne ligger mellem 4 og 18 pct. Tabellen medtager afdelinger, der har aflagt regnskaber hvert år i perioden 2014-2018. Afdelinger med ungdoms- og ældreboliger må forventes at have en højere fraflytningsfrekvens end afdelinger bestående af familieboliger. Afdelingerne med de laveste og højeste fraflytningsfrekvenser har samme niveau for begge grupper. Derimod er der højere fraflytningsfrekvenser for afdelinger med systematisk for lave henlæggelser i den midterste gruppe (dvs. 50 pct. fraktilen) af fordelingen. Denne gruppe har 1,1 pct. point højere fraflytningsfrekvens.

²¹ Den unikke fraflytningsfrekvens medtager kun boliger, som er totalt fraflyttede. Herudover skal mindst én person i husstanden være flyttet eksternt (ud af afdelingen). En bolig tælles maksimalt med én gang (unik) i perioden 2016-2018, selv hvis denne fraflyttes totalt flere gange i løbet af samme år eller i flere forskellige år (det betyder, at den unikke fraflytningsfrekvens bliver mindre og også afhængig af antallet af år, der indgår i beregningen). Boliger, hvor alle personer er fraflyttet internt, udelades af beregningerne indtil den første totale fraflytning, hvor mindst én af fraflytterne er flyttet eksternt. Når den årlige unikke fraflytningsfrekvens er fundet, tages gennemsnittet for hver afdeling i perioden 2016-2018.

Om den unikke årlige fraflytningsprocent er 8,6 eller 9,7 betyder relativt meget for, hvor mange boliger der er berørt, og hvor hurtigt boligerne bliver ledige. Når den unikke fraflytningsprocent over 3 år er 8,6 pct. betyder det, at 25,8 pct. af boligerne i afdelingen har været ledige i perioden. Hvis den unikke fraflytningsprocent derimod er 9,7 pct. svarer det til, at 29,1 pct. af boligerne i afdelingen har været ledige. En forskel på 3,3 pct. af boligerne over en 3-årig periode, hvilket er en væsentlig forskel.

Der ser således ud til at være en sammenhæng mellem høj fraflytningsfrekvens og systematisk for lave henlæggelser.

Tabel 3.5

Gennemsnitlig unik fraflytningsfrekvens i perioden 2016-2018

	10 pct. fraktil	25 pct. fraktil	50 pct. fraktil	75 pct. fraktil	90 pct. fraktil
Afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018	3,9	6,6	9,7	12,7	17,3
Øvrige afdelinger	3,7	5,6	8,6	12,1	17,4

Anm.: Fraflytningsfrekvensen er beregnet ud fra, at boligerne skal være totalt fraflyttet og mindst én af beboerne skal være flyttet ud af afdelingen (eksternt). Fraflytningsfrekvensen er unik. Hvis en bolig fraflyttes totalt flere gange i perioden 2016-2018, er det kun den første der tælles med.

Huslejerregisteret går tilbage til 2016, hvorfor det ikke har været muligt at finde fraflytningsfrekvenser for 2014 og 2015.

Af de 6.030 afdelinger med regnskab i 2014-2018 er der 12 afdelinger som ikke eksisterer i huslejerregisteret.

Yderligere 1 afdeling er sorteret fra da den har en fraflytningsfrekvens større end 100 i mindst ét år. Af disse 13 afdelinger er 1 af dem blandt de afdelinger der har for lave årlige henlæggelser fem år i træk.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af Afdelingsregnskaber, CPR, BBR, Landsbyggefondens huslejerregister.

Lånefinansieret vedligeholdelse/forbedringer

Tabel 3.6 viser restgælden i 2018 for ustøttede arbejder for afdelinger med systematisk for lave henlæggelser og øvrige afdelinger.

For omkring 80 pct. af afdelingerne er der stort set ingen forskel mellem de to grupper i restgælden pr. bolig. Fra 80 pct. fraktilen begynder afdelinger med systematisk for lave henlæggelser at have 20.000 kr. mere i restgæld pr. bolig til ustøttede arbejder end øvrige afdelinger. Forskellen forøges til omkring 55.000 kr. pr. bolig ved 90 pct. fraktilen.

Der er næsten ingen afdelinger, der har optaget banklån til at forbedre boligerne. Det meget lave antal afdelinger med banklån tyder på, at lånene er optaget for at håndtere midlertidige (eller akutte) problemstillinger som fx arbejder, der i første gang finansieres via banklån, som senere konverteres til realkreditlån. Denne 99-pct. fraktil fortæller derfor ikke noget generelt.

Tabel 3.6

Fordeling af restgæld i realkreditlån til understøttet arbejde og banklån pr. bolig i 2018

Fraktil	Realkreditlån pr. bolig til understøttet arbejde		Banklån pr. bolig	
	Afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018	Øvrige afdelinger	Afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018	Øvrige afdelinger
25 pct.	0	0	0	0
50 pct.	9.219	10.840	0	0
75 pct.	71.891	72.952	0	0
80 pct.	113.289	91.743	0	0
90 pct.	211.430	156.386	0	0
99 pct.	800.245	681.144	125.189	220.321

Anm.: "Realkreditlån pr. bolig til understøttet arbejde" dækker over konto 413.1 ("forbedringsarbejde mv."). "Banklån pr. bolig" dækker over konto 424 (Banklån).

En afdeling er udeladt af denne tabel, da regnskabet viste en negativ restgæld på konto 413.1.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber.

Samlet set viser tabel 3.6, at der er omkring 20 pct. af afdelingerne med for lave årlige henlæggelser fem år i træk, som har en væsentlig større restgæld pr. bolig vedrørende understøttede arbejder end øvrige afdelinger.

Det tyder på, at i stedet for løbende at henlægge til vedligeholdelse og forbedringer, optager disse afdelinger lån uden støtte fra Landsbyggefonden, når behovet opstår.

Renoveret via tilskud fra Landsbyggefonden

I hvor høj grad afdelinger, der henlægger for lidt, modtager tilskud fra Landsbyggefonden belyses nedenfor på to måder. Først vises afdelingernes restgæld på driftsstøttelån²². Lånene og restgælden er en indikation på tidligere støtte. Dernæst vises omfanget af tilsagn om renoveringsstøtte i perioden 2014-2018.

Det er vigtigt at undgå incitamentter til, at afdelinger systematisk henlægger for lidt, fordi de "sætter på" senere hen at få støtte til finansiering af den manglede vedligeholdelse.

Tabel 3.7 viser det samlede antal afdelinger og boliger i hele den almene sektor med regnskaber hvert år i 2014-2018, og hvor mange af dem, der havde en positiv restgæld i driftsstøttelån (konto 415) i 2018. De samme tal vises for afdelinger, der havde for lave årlige henlæggelser i perioden 2014-2018.

²² Ifølge almenboliglovens § 92, LBK. 1203 af 3. aug. 2020, kan Landsbyggefonden yde støtte som enten lån eller tilskud til almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vanskeliggør afdelingens videreførelse.

Det fremgår, at knap 1.000 afdelinger havde en restgæld i driftsstøttelån på ca. 9,9 mia. kr. i 2018, og at denne var fordelt på 170.000 boliger. Heraf var der 61 afdelinger med systematisk for lave henlæggelser. Disse 61 afdelinger havde ca. 400 mio. kr. i restgæld på driftsstøttelån, som var fordelt på 9.000 boliger.

Det svarer til, at 4,1 pct. af restgælden på driftsstøttelån var ejet af afdelinger med systematisk for lave henlæggelser. Til sammenligning lå 7,4 pct. af boligerne i afdelinger, der årligt henlagde for lidt. Disse afdelinger har således en lavere restgæld på driftsstøttelån end andelen af boliger tilsiger.

Tabel 3.7

Restgæld på driftsstøttelån i 2018 i alt og blandt afdelinger med for lave årlige henlæggelser i 2014-2018

I alt 2014-2018		Heraf driftsstøtterestgæld i 2018			For lave henlæggelser 2014-2018		Heraf driftsstøtterestgæld i 2018		
Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger	Mio. kr.	Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger	Mio. kr.
6.130	503.977	960	166.448	9.910	453	37.495	61	8.958	407

Anm.: Restgælden for driftsstøttelån er opgjort efter det samlede indestående på konto 415 (driftsstøttelån) i regnskabsåret 2018.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber.

Tabel 3.8 viser antallet af afdelinger og boliger i den almene sektor i perioden 2014-2018, og antallet (og værdien) af tilsagn om renoveringsstøtte, der blev givet i samme periode. Samme oplysninger vises for de afdelinger, der hvert år henlagde for lidt på konto 120. Idet en afdeling kan få tilsagn om renoveringsstøtte mere end én gang, vises også det "unikke" antal afdelinger, der modtog støtte i 2014-2018.

Det fremgår, at omkring 37.500 af i alt 504.000 boliger havde for lave henlæggelser hvert år i perioden 2014-2018. Det svarer til omkring 7,4 pct. af boligerne. Til sammenligning fik afdelinger, der henlagde for lidt fem år i træk, tilsagn for 2.273 mio. kr. ud af samlet 21.654 mio. kr. Det svarer til omkring 10,5 pct. af tilsagnsmidlerne.

De afdelinger, der i fem år i træk henlagde for lidt på konto 120, fik således omkring 3 procentpoint flere tilsagnskroner i støttet renovering, end deres boligmasse svarer til. Det svarer til 650 mio. kr.

Tabel 3.8

Afdelinger med for lave henlæggelser på konto 120 i 2014-2018 og tilsagn til støttet renovering i forhold til alle afdelinger

I alt 2014-2018		Tilsagn 2014-2018		For lave henlæggelser 2014-2018		Tilsagn til afdelinger med for lave henlæggelser 2014-2018			
Afdelinger	Boliger	Antal tilsagn	Mio. kr.	Afdelinger	Boliger	Afdelinger i alt	Unikke afdelinger	Boliger i alt	Mio. kr.
6.130	503.977	386	21.654	453	37.495	29	21	10.233	2.273

Anm.: Afdelinger med for lave henlæggelser defineres som afdelinger, der har henlagt mindre end 15 pct. kvartilen i kr. pr. bolig i forhold til den sammenlignelige gruppe.
 Kun afdelinger med samme afdelings- og organisationsnummer, og afdelinger, der har tilhørt samme gruppe i styringsdialogen i 2014-2018, indgår i tabellen.
 Alle boligtal er opgjort på baggrund af 2018-regnskaberne.
 Alle tilsagn er på baggrund af almenboliglovens § 91, jf. LBK 1203 af 13. august 2020.
 Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelingsregnskaber og BOSSINF-renovering.

Ovenstående indikerer, at de 453 afdelinger er underrepræsenterede i de allerede fuldførte renoveringer med støtte fra Landsbyggefonden, men at de til gengæld er overrepræsenterede i tilsagnene til renoveringsstøtte fra Landsbyggefonden i perioden 2014-2018. Dette kunne tyde på, at afdelingerne har et renoveringsefterslæb, der følger af for lave henlæggelser, som de forsøger at indhente gennem støtte fra Landsbyggefonden²³.

Mulighed for tilskud fra boligorganisation til større vedligeholdelses- og forbedringsarbejder

Det er ikke kun tilsagn fra Landsbyggefonden, der kan hjælpe afdelinger med for lave henlæggelser. Boligorganisationerne kan også hjælpe gennem anvendelse af arbejdskapital og/eller dispositionsfondsmidler.

Nedenfor vises, at en stor del af de 453 afdelinger med for lave henlæggelser, hører til i boligorganisationer, der har relativt mange disponible midler i dispositionsfonden eller som arbejdskapital. Disse midler kan inden for almenboliglovens rammer indgå i afdelingernes finansiering af større vedligeholdelses- og forbedringsarbejder.

Boligorganisationerne har i de senere år generelt opsamlet flere midler i dispositionsfondene og i arbejdskapital, og har således generelt fået bedre mulighed for at hjælpe deres afdelinger med fx at finansiere renoveringer.

Tabel 3.9 viser antallet af afdelinger og boliger, der i perioden 2014-2018 henlagde for lidt på konto 120, sammenholdt med hvor mange af disse afdelinger, som tilhørte en boligorganisation, der har flere midler end henholdsvis medianen eller 75 pct. fraktilen i disponible midler i dispositionsfonden eller som arbejdskapital i 2018.

²³ Det bemærkes, at Landsbyggefonden formelt alene støtter ekstraordinær opretning og ikke manglende vedligeholdelse.

Det fremgår, at omkring 37.500 boliger henlagde for lidt på konto 120 fem år i træk. Heraf var ca. 13.200 boliger i en boligorganisation med *flere midler end medianen* pr. lejemålsenhed i dispositionsfonden. For arbejdskapitalen var antallet af boliger 19.300. Dette svarer til 35,2 pct. og 51,5 pct. af boligerne.

Omkring 4.700 boliger var i en boligorganisation med *flere midler end 75 pct. fraktilen* i dispositionsfonden, og 10.700 boliger var i en boligorganisation med mere end 75 pct. fraktilen i arbejdskapital. Dette svarer til hhv. 12,5 pct. og 28,5 pct. af boligerne.

Tabel 3.9 viser således, at en betydelig del af de boliger, der fem år i træk har henlagt for lidt på konto 120, ville kunne hjælpes af deres boligorganisation via de disponible midler fra dispositionsfonden og/eller arbejdskapitalen, hvilket kan være en mulig forklaring på de lave henlæggelser.

Tabel 3.9

Afdelinger med for lave henlæggelser på konto 120 i perioden 2014-2018 sammenholdt med hvor mange afdelinger, der tilhører en organisation, som har mere end enten medianen eller 75 pct. fraktilen i disponible midler i dispositionsfonden eller arbejdskapital i 2018

I alt		Heraf tilhørende organisation med mere end median pr. lejemålsenhed i dispositionsfond		Heraf tilhørende organisation med mere end 75 pct. fraktil pr. lejemålsenhed i dispositionsfond		Heraf tilhørende organisation med mere end median pr. lejemålsenhed i arbejdskapital		Heraf tilhørende organisation med mere end 75 pct. fraktil pr. lejemålsenhed i arbejdskapital	
Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger	Afdelinger	Boliger
453	37.495	215	13.184	114	4.679	238	19.318	136	10.677

Anm.: Afdelinger med for lave henlæggelser defineres som afdelinger, der har henlagt mindre end 15 pct. kvartilen i kr. pr. bolig i forhold til den sammenlignelige gruppe.

Kun afdelinger med samme afdelings- og organisationsnummer, og afdelinger, der har tilhørt samme gruppe i styringsdialogen i 2014-2018, indgår i tabellen.

Alle boligtal er opgjort på baggrund af 2018-regnskaberne.

Kilde: Bolig- og Planstyrelsen på baggrund af afdelings- og organisationsregnskaber.

3.4.2 Boligorganisationernes forklaringer på for lave henlæggelser

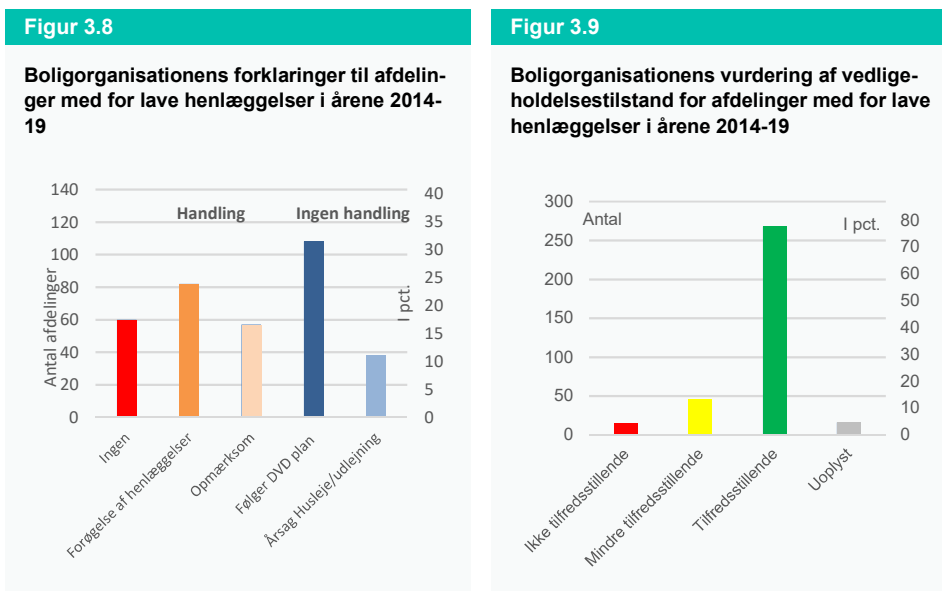
Når en boligafdeling har kritiske nøgletal for deres henlæggelser i en styringsrapport med angivelse af for lave henlæggelser (markeret med gul eller rød), skal boligorganisationen i et obligatorisk tekstfelt kommentere det ”kritiske” nøgletal. Der kan være gode

forklaringer på afdelingens henlæggelser (jf. Vejledning om styring af den almene boligsektor)²⁴. Kommentarfeltet er et rent fritekst felt, og der er ikke i vejledningen nærmere angivet hvilke forklaringer, boligorganisationen kan angive.

For at belyse de forskellige forklaringer, som boligorganisationerne har givet på afdelingernes for lave henlæggelser, er kommentarfeltet fra styringsrapporterne i 2020 gennemgået for samtlige boligafdelinger, der systematisk havde for lave henlæggelser i årene 2014-2019. I forhold til det foregående afsnits belysning af afdelinger, der systematisk har henlagt for lidt i perioden 2014-2018, er her medtaget et yderligere år (2019), hvor boligafdelingerne også havde for lave henlæggelser – hvilket reducerer de 453 afdelinger med for lave henlæggelser 2014-2018 til 345 boligafdelinger. For disse 345 afdelinger er deres gennemsnitlige henlæggelser i 2019 omkring 5.000 kr. pr. bolig. Hvis niveauet ikke skulle markeres som kritisk, skulle henlæggelserne øges med knap 50 pct. og med knap 150 pct., såfremt henlæggelserne skulle svare til median-niveauet. De 345 afdelingerne er stort set ligeligt fordelt mellem gul og rød markering, dvs. med et henlæggelsesniveau under hhv. 15% og 5%-fraktil.

Gennemgangen af kommentarfeltet for de 345 boligafdelinger med årligt for lave henlæggelser i 2014-2019 er forsøgt systematiseret efter, om boligafdelingen handler på det kritiske niveau (dvs. foretager en forøgelse af henlæggelserne i de kommende budgetår), eller om de er opmærksomme på problemet (men endnu ikke har forøget henlæggelserne endnu). Heroverfor er afdelinger, som ikke handler i forhold til det kritiske niveau, da henlæggelsesniveauet vurderes tilstrækkeligt og følger vedligeholdelsesplanen eller, at årsagen til at henlæggelserne ikke forøges skyldes hensynet til huslejени-veau/udlejningssituation/konkurrenceevne. Herudover er angivet omfanget af afdelinger, der ikke har angivet en forklaring. Resultatet af denne gennemgang er vist i figur 3.8 nedenfor.

²⁴ Vejledning om styring af den almene boligsektor (Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, 2018) [https://almenstyringsdialog.dk/pages/guide/Vejledning%20om%20styring%20af%20den%20almene%20boligsektor%20fra%20TBB-Styrelsen%20\(2018\).pdf](https://almenstyringsdialog.dk/pages/guide/Vejledning%20om%20styring%20af%20den%20almene%20boligsektor%20fra%20TBB-Styrelsen%20(2018).pdf)



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet på baggrund af udtræk fra styringsrapporterne 2020 fra Landsbyggefonden.

Det fremgår af figur 3.8, at knap 1/4 af boligafdelingerne med systematisk for lave henlæggelser i 2014-2019 angiver i kommentarfeltet, at de har handlet på det kritisk nøgletal og hævet henlæggelserne. Endvidere ses, at omkring 1/6 af boligafdelingerne er opmærksomme på afdelingens lave henlæggelsesniveau. Samlet er der således 40 pct. af boligafdelingerne med for lave henlæggelser i forhold til benchmark, som finder, at henlæggelsesniveauet er for lavt. Modsat er der samlet godt 40 pct. af boligafdelingerne, som alt andet lige ikke finder, at henlæggelsesniveauet skal forøges, og hvor hovedparten (svarende til knap 1/3 af boligafdelingerne) angiver, at henlæggelserne følger vedligeholdelsesplanen.

Det ses endvidere, at 1/6 af boligafdelingerne - trods krav herom - ikke har angivet en forklaring på afdelingens for lave henlæggelsesniveau. En nærmere gennemgang af disse afdelinger tegner ikke noget entydigt billede. Der er således boligorganisationer med afdelinger med for lave henlæggelser, som både angiver og i andre tilfælde undlader at angive en kommentar som forklaring på afdelingernes henlæggelsesniveau. Afdelinger uden forklaring omfatter endvidere afdelinger med såvel røde som gule nøgletalsværdier.

I tilknytning til styringsdialogens angivelse af boligafdelingens henlæggelser til vedligeholdelse, er endvidere tilknyttet boligorganisationens vurdering af afdelingens vedligeholdelsestilstand. Dette er angivet som et afkrydsningsfelt om vedligeholdelsestilstanden er hhv. "Tilfredsstillende", "Mindre tilfredsstillende" eller "Ikke tilfredsstillende". I figur 3.9 er vist denne vurdering af afdelingens vedligeholdelsestilstand for de 345 afdelinger med for lave henlæggelser i 2014-2019. Det ses, at over 3/4 af boligafdelingerne

med for lave henlæggelser vurderes af boligorganisationen til at have en tilfredsstillende vedligeholdelsestilstand.

Sammenfattende indikerer boligorganisationernes forklaringer på afdelingernes for lave henlæggelser, at en stor del af organisationerne ikke finder, at afdelingerne har et for lavt henlæggelsesniveau. En stor del af boligorganisationerne finder således, at benchmarkene til for lave henlæggelser ikke giver et retvisende billede af henlæggelsesbehovet i de konkrete afdelinger. Dette bestyrkes endvidere af, at organisationerne selv opfatter de pågældende afdelinger som vedligeholdte.

En selvstændig pointe er, at omkring 1/6 af afdelinger med systematisk for lave henlæggelser ikke har tilknyttet en ellers obligatorisk kommentar til henlæggelsesniveauet, hvilket indikerer, at nogle boligorganisationer ikke tager opgørelsen af de kritiske niveau for henlæggelser tilstrækkeligt alvorligt eller simpelthen ikke er opmærksomme på dette kommentarfelt ved udfyldelsen.

De kommende uvildige granskningsrapporter af tilstandsvurderinger og vedligeholdelsesplaner fra 2022 og fremefter vil alt andet lige give et væsentligt bedre grundlag for at vurdere, om boligorganisationernes opfattelse af såvel afdelingernes vedligeholdelsestilstand og omfanget af passende henlæggelser er korrekt, jf. afsnit 2.6. Derfor er det også vigtigt, at den nuværende benchmarking forbedres og baseres på tal for den eksterne granskning, jf. afsnit 4.3.1.

3.5 Opsamling

Kapitlet viser bl.a., at henlæggelserne i den almene boligsektor generelt er øget væsentligt, svarende til en gennemsnitlig årlig realvækst på 5 pct. i perioden 2007-2019. Denne udvikling skal formentlig tilskrives et skærpet fokus på vedligeholdelse i reguleringen på området. Trods et generelt stigende henlæggelsesniveau er der stadig et mindretal af de almene boligafdelinger, som systematisk henlægger for lidt, hvilket analysen viser, at der kan være forskellige mulige årsager til, herunder geografi, husleje, fraflytningsfrekvens m.v.

For så vidt angår boligorganisationernes egne forklaringer på for lave henlæggelser viser analysen, at en stor del af boligorganisationerne ikke finder, at der er tale om et for lavt henlæggelsesniveau, og således opfattes mange af afdelingerne som vedligeholdte. Dette taler for, at det nuværende benchmark i styringsrapporten bør forbedres med inddragelse af data for vedligeholdelsestilstanden af boligafdelingerne, som indtil nu ikke har været tilgængelige. Det er forventningen, at udviklingen af *Det Centrale Almene Bygningsregister* (DCAB) vil forbedre data på vedligeholdelsesområdet.

I forlængelse heraf er det vurderingen, at DCAB rummer et stort potentiale fremadrettet for at tilvejebringe et mere præcist og retvisende datagrundlag på vedligeholdelsesområdet og derved bidrage til en styrkelse af tilsynet med henlæggelserne. Der ses dog samtidig et behov for en løbende udbygning og tilpasning af registret for at indfri det fulde potentiale.

Kapitel 4

Barrierer for passende henlæggelser og løsningsforslag

4.1 Indledning

Analysen af vedligeholdelse og henlæggelser i kapitel 3 viser bl.a., at der er sket en betydelig realvækst i henlæggelserne siden 2007. Det vurderes, at væksten skal tilskrives et øget fokus på vedligeholdelse og henlæggelser i den almene boligsektor, som er delvist affødt af en skærpet regulering på området.

I den forbindelse kan styringsreformen fra 2010 fremhæves med det årlige styringsdialogmøde med beliggenhedskommunen, som et af de centrale elementer, samt efterfølgende ændringer i lovgivningen, herunder krav om ekstern granskning af vedligeholdelsestilstand og vedligeholdelsesplaner hvert 5. år og den gradvise forlængelse af planlægningsperioden for vedligeholdelsesaktiviteter. Med andre ord vurderes regelsættet vedrørende vedligeholdelse og henlæggelser, som beskrevet i kapitel 2, generelt at understøtte formålet med at sikre en rimelig eller forsvarlig vedligeholdelsesstandard i den almene boligsektor. Dog kan der alligevel være behov for ændringer og/eller nye tiltag, hvilket uddybes nedenfor.

Derudover er det opfattelsen, at den almene boligsektor generelt arbejder indgående og seriøst med vedligeholdelsesdagsordenen. Dette ses eksempelvis ved Landsbyggefondens udvikling af Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB) med idriftsættelse i 2022 forventes at bidrage væsentligt til formålet ved at sikre mere retvisende data på vedligeholdelsesområdet samt muliggøre en langt mere præcis benchmarking af de almene boligafdelingers henlæggelser, end det er muligt i dag. Ligeledes har Landsbyggefonden, som opfølgning på kravet i lovgivningen, været hel central for igangsættelsen og tilrettelæggelsen af de eksterne granskninger af vedligeholdelsesområdet.

Selvom det generelle billede viser en væsentlig stigning i henlæggelserne på sektorniveau viser analysen også, at der stadig findes et mindretal af boligafdelinger, som ud fra det eksisterende datagrundlag ser ud til systematisk at henlægge for lidt til planlagt og periodisk vedligeholdelse, hvilket skal indtænkes i arbejdet med at sikre passende henlæggelser fremadrettet.

4.2 Barrierer for passende henlæggelser og mulige løsninger

Væksten i henlæggelserne på sektorniveau indikerer overordnet set, at der ikke er væsentlige barrierer for at sikre passende henlæggelser i den almene boligsektor. Det vurderes dog, at der på visse punkter kan være behov for mindre tilpasninger/ændringer for at give endnu bedre muligheder på henlæggelsesområdet.

Analysen indikerer samtidig, at der trods den positive udvikling på vedligeholdelsesområdet, er visse boligafdelinger, som har ”kronisk” for lave henlæggelser baseret på den nuværende benchmarking (som dog rummer visse begrænsninger). Uagtet dette er det vigtigt at fastholde, at alle almene boligafdelinger skal have en forsvarlig vedligeholdelsesmæssig stand. Derfor ses afdelinger med kronisk lave henlæggelser som et særligt opmærksomhedspunkt i denne kontekst.

På den baggrund foreslås der neden for en række løsningsforslag, som har et generelt sigte mod at sikre passende henlæggelser, men også kan bidrage til at øge henlæggelserne i boligafdelinger med kronisk lave henlæggelser. Forslagene er vist i tabel 4.1 og uddybes i afsnit 4.3 nedenfor.

Tabel 4.1

Mulige løsningsforslag (sorteret efter type)

Forslag	Type
Nyt benchmark i styringsrapporterne af afdelingernes vedligeholdelsestilstand og henlæggelsesniveau baseret på resultaterne i DCAB	Dokumentationskrav
Obligatoriske handleplaner for henlæggelser	Dokumentationskrav
Tydligere sammenhæng mellem en boligafdelings henlæggelser og evt. tilskud fra boligorganisationens disponible midler	Tilretning af kontoplan
Sondring mellem vedligeholdelses- og forbedringsarbejder	Tilretning af kontoplan / vejledningsindsats
Henlæggelser for afdelinger beliggende i områder med ”svage” boligmarkeder	Analyse
Evaluering af krav om ekstern granskning og DCAB	Evaluering
Samlet og opdateret vejledning på vedligeholdelsesområdet	Vejledningsindsats
Længere planlægningsperiode for bygningsdele med levetider over 30 år	Præcisering af lovgivning / vejledningsindsats

Løsningsforslagene i nærværende analyse skal ses i sammenhæng med de anbefalinger, som følger af andre nyligt offentliggjorte analyser, som har relevans for vedligeholdelsesområdet.

Indenrigs- og Boligministeriets ”Analyse af tilsyn med den almene boligsektor” indeholder således en række anbefalinger til en styrkelse af kommunernes tilsyn generelt, hvilket også vil have en positiv effekt på vedligeholdelsesområdet. Analysens anbefalinger er under implementering, jf. afsnit 2.6.

Copenhagen Governance’s ”Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner” kommer med en række anbefalinger til, hvordan datagrundlaget på vedligeholdelsesområdet i den almene boligsektor kan styrkes på en række centrale områder relateret til kontoplanen, vedligeholdelsesplaner og begreber, definitioner m.v. Der vil i løbet af 2022 blive taget stilling til implementering af analysens anbefalinger.

4.3 Forslag til ændringer

Nedenfor beskrives forskellige forslag til ændringer/justeringer baseret på resultaterne i de foregående afsnit. Samtlige forslag vurderes at kunne implementeres uden nævneværdige omkostninger for det offentlige og inden for rammerne af den gældende lovgivning. Det bemærkes, at der er et vist overlap mellem løsningsforslagene i denne analyse og anbefalingerne i analysen af driftskontoplanen i den almene boligsektor.

4.3.1 Nyt benchmark i styringsrapporterne af afdelingernes vedligeholdelsestilstand og henlæggelsesniveau baseret på resultaterne i DCAB

En barriere for at kunne foretage passende henlæggelser og føre et effektivt tilsyn med disse er kvaliteten af sammenligningsgrundlaget for henlæggelserne, herunder det nuværende benchmark i styringsrapporterne, som, grundet manglende data, ikke tager højde for vedligeholdelsestilstanden i de enkelte afdelinger.

Indenrigs- og Boligministeriets analyse af det kommunale tilsyn viser bl.a., at en række kommuner finder, at benchmarkene fra styringsrapporten ikke giver et retvisende billede af henlæggelsesbehovet.

Det er derfor relevant, at der i serviceeftersynet af styringsrapporterne²⁵ medtages et nyt og mere retvisende benchmark for afdelingernes vedligeholdelsestilstand og henlæggelsesniveau baseret på den uvildige granskning af boligafdelingernes tilstand og vedligeholdelsesplaner (dvs. et dataudtræk fra DCAB). Et nyt benchmark med udgangspunkt i DCAB vil potentielt kunne væsentligt forbedre kommunernes tilsyn med henlæggelsesområdet på samme måde, som det kommunale tilsyn blev styrket med indførelsen af effektiviseringsnøgletal i styringsrapporterne. Det er i den forbindelse afgørende, at der er tale om få, enkle og valide nøgletal for henlæggelserne, hvilket også beror på den videre udvikling af DCAB. Der arbejdes p.t. på en implementering af forslaget, hvis tidshorisont bl.a. vil afhænge af den igangværende indlæsning af data i DCAB.

De nye nøgletal vil endvidere kunne danne grundlag for et styrket fokus på henlæggelsesniveauerne i regi af Bolig- og Planstyrelsens mere proaktive tilsynsrolle med monitorering af kommunernes tilsyn med den almene boligsektor.

Det kan ligeledes overvejes, at der til det foreslåede benchmark af henlæggelsesniveau tilknyttes et kommentarfelt i styringsrapporten, hvor boligorganisationen kan eller skal angive årsager til afdelingens afvigende henlæggelsesniveau i forhold til benchmarkingen.

²⁵ Dette er ligeledes besluttet med effektiviseringsaftalen for den almene boligsektor for 2021-2026, jf. afsnit 3.3.

4.3.2 Obligatoriske handleplaner for henlæggelser

Såfremt analyser mv. af henlæggelser til vedligeholdelse i styringsrapporten viser, at der henlægges for lidt (eller for meget), er det vigtigt, at boligafdelingerne og boligorganisationerne reagerer på dette og tilpasser henlæggelsesniveauet. I den forbindelse kan det overvejes, om der skal indføres egentlige lovkrav til henlæggelsesniveauet i afdelingerne – fx lovkrav om et vis minimum af henlæggelser til vedligeholdelse. Det vurderes dog, at et decideret lovkrav om et vist henlæggelsesniveau er uhensigtsmæssigt af forskellige årsager. Væsentligst er, at et lovkrav ikke tager tilstrækkelig højde for den usikkerhed, der alt andet lige vil være i de eksterne granskninger af boligafdelinger i forhold til vurdering af bygningsdeles restlevetid og priser for udskiftning/udbedring m.v. Derudover vil et lovkrav kunne underminere boligorganisationernes lovpligtige ansvar for at sikre den nødvendige vedligeholdelse, samt at der henlægges de nødvendige midler hertil og derved påvirke beboerdemokratiet negativt.

Frem for et lovkrav foreslås det i stedet, at der indføres krav om, at boligorganisationer, der har afdelinger med for lave henlæggelser over en årrække (fx 3 år), skal udarbejde obligatoriske handleplaner²⁶ med henblik på at sikre passende henlæggelser. Handleplanerne skal drøftes på det årlige styringsdialogmøde med beliggenhedskommunen. Det foreslås derfor, at handleplanerne udarbejdes som en del af styringsrapporterne til brug for styringsdialogmødet. Der skal i den forbindelse udvikles et simpelt format for handleplanen.

4.3.3 Tydeligere sammenhæng mellem en boligafdelings henlæggelser og evt. tilskud fra boligorganisationens disponible midler

Fastsættelsen af henlæggelser til fremtidige vedligeholdelsesarbejder sker med udgangspunkt i boligafdelingens vedligeholdelsesplan. Denne plan kan indeholde meget store og særligt udgiftskrævende opretningsarbejder – eksempelvis renovering af tag – og hvor afdelingen i planen angiver, at dette arbejde (indeholdende en høj andel vedligeholdelse) ikke finansieres af afdelingens henlæggelser men derimod på anden vis. Som udgangspunkt vil et sådant arbejde derfor fremstå som om, at der i afdelingen ikke er foretaget passende henlæggelser hertil (at det er underfinansieret), samt at arbejdet lånefinansieres og derfor medfører huslejestigninger. I praksis kan finansieringen af arbejdet dog være baseret på, at boligorganisationen har besluttet at yde et tilskud til arbejdet via boligorganisationens midler (primært dispositionsfond, arbejdskapital eller trækningssret). En sådan "aftale" vil alt andet lige reducere henlæggelsesbehovet i afdelingen.

Denne pointe understreges af, at analysen af afdelinger, der systematisk henlægger for lidt, bl.a. viser, at en andel af afdelingerne hører til boligorganisationer med betydelige midler i dispositionsfond og trækningssret, jf. afsnit 3.4. Hvis det antages, at nogle af disse disponible midler er forudsat at tilgå bestemte afdelinger til finansiering af større

²⁶ Det bemærkes, at der med effektiviseringsaftalen for den almene boligsektor for 2021-2026 indføres obligatoriske effektiviseringshandleplaner for afdelinger med lav effektivitet over en årrække.

vedligeholdelses- og renoveringsarbejder, kan dette for nogle afdelingers vedkommende være en forklaring på de lave henlæggelser.

Derfor kan en vurdering af henlæggelsesniveauet baseret udelukkende på en given afdelings henlæggelser i nogle tilfælde give anledning til en fejlagtig konklusion om underfinansiering eller for lave henlæggelser, selvom arbejderne er finansieret på anden vis end henlæggelser. Det kan derfor overvejes, hvorvidt afdelingernes finansiering af arbejder i vedligeholdelsesplanen skal tydeliggøres, herunder også en synliggørelse af evt. tilskud fra boligorganisationen. Denne problemstilling indgår som en del af anbefalingerne i analysen af den almene kontoplan²⁷.

4.3.4 Sondring mellem vedligeholdelses- og forbedringsarbejder

Analysen pointerer bl.a., at der kan være usikkerhed forbundet med konteringen af vedligeholdelses- og forbedringsinvesteringer i de almene boligafdelinger, hvilket er knyttet til driftskontoplanens opbygning. Det kan derfor overvejes om driftskontoplanen skal ændres, således at der kan sikres en bedre registrering af vedligeholdelses- og forbedringsarbejder, når disse investeringer foretages, hvilket er uddybet i kontoplansanalysen.

I samme tråd er en anden potentiel barriere for at kunne sikre passende henlæggelser til vedligeholdelse, at det i en række praktiske situationer er vanskeligt at adskille vedligeholdelses- og forbedringsarbejder, da der typisk vil være en andel af begge i mange typer arbejder. Dette er en problemstilling, fordi der gælder forskellige regler for finansieringen af hhv. vedligeholdelse og forbedringer. Der må eksempelvis ikke henlægges til forbedringer, mens forbedringer typisk skal lånefinansieres. For i praksis at lette sondringen mellem hhv. vedligeholdelses- og forbedringsarbejder kan det overvejes at udarbejde normtal/vejledninger for forbedringsandele, som afspejler den retslige praksis for de væsentligste bygningsdele og samtidig tager højde for eksisterende normtal/vejledninger for den private udlejningssektor. Dette arbejde kunne eksempelvis forankres i Landsbyggefonden.

4.3.5 Henlæggelser for afdelinger beliggende i områder med "svage" boligmarkeder

Analysen viser bl.a., at hovedparten af afdelinger med systematisk for lave henlæggelser ligger i kommuner med lave salgspriser på ejerboliger. Det er derfor nærliggende at antage, at en potentiel barriere for at sikre passende henlæggelser kan være et "svagt" lokalt boligmarked, hvor de almene boliger konkurrerer med tilsvarende billige eller billigere private lejeboliger, eller hvor det er muligt at anskaffe sig en billig ejerbolig. De almene boligafdelingers husleje kan således blive et væsentligt konkurrenceparameter for

²⁷ "Analyse af kontoplanen og vedligeholdelsesplaner" (Copenhagen Governance på vegne af Indenrigs- og Boligministeriet).

at tiltrække lejere og derved undgå ledige boliger, hvorfor boligafdelinger vil forsøge at holde huslejen mest muligt nede gennem fx lave henlæggelser²⁸. Det kan overvejes, hvorvidt der skal igangsættes et arbejde, som skal se nærmere på omfanget af denne problemstilling samt opstille mulige løsningsforslag afhængigt af problemets omfang.

4.3.6 Evaluering af krav om ekstern granskning og DCAB

Landsbyggefondens nye bygningsregister - Det Centrale Almene Bygningsregister (DCAB), skal bl.a. understøtte den eksterne granskning, og forventes at styrke kvaliteten af vedligeholdelsesplanerne i mange boligafdelinger og dermed arbejdet med at sikre robuste drifts- og vedligeholdelsesplaner i de almene boligorganisationer, herunder at sikre mere korrekte henlæggelser.

Da DCAB-registeret rummer en række nye, og ikke tidligere afprøvede initiativer, vurderes det at være relevant at gennemføre en evaluering af den obligatoriske granskning, DCAB-registeret og anvendelsen af dette. Det foreslås derfor, at Indenrigs- og Boligministeriet, i samarbejde med Landsbyggefonden, udarbejder denne evaluering i 2023-24.

4.3.7 Samlet og opdateret vejledning på vedligeholdelsesområdet

En samlet vejledning om drift af almene boliger m.v. er ikke udgivet siden 1996. Den er alene suppleret op med mindre tillægsvejledninger mv. Dette gør, at vejledningsmateriale i praksis ikke er særligt brugervenligt. Derfor foreslås det, at der igangsættes et arbejde med henblik på at udarbejde en samlet og opdateret vejledning på vedligeholdelsesområdet.

4.3.8 Længere planlægningsperiode for bygningsdele med levetider over 30 år

En boligafdelings vedligeholdelsesplan forlænges gradvist, således at planlægningsperioden udgør mindst 30 år fra og med 2024. En 30-årig planlægningsperiode omfatter ikke nødvendigvis henlæggelser til vedligeholdelsesarbejder for bygningsdele med en meget lang levetid – fx tag. Det kan derfor overvejes, at det præciseres i fx bekendtgørelse eller vejledning, at alle bygningsdele skal indgå i en vedligeholdelsesplan, herunder også bygningsdele med en restlevetid over 30 år.

²⁸ Det er endnu uvist, hvordan den eksterne granskning vil påvirke almene boligafdelinger beliggende i områder med "svage" boligmarkeder. Det må forventes, at det alt andet lige bliver vanskeligere for disse afdelinger, at henlægge mindre end nødvendigt for derved at holde huslejerne nede, hvilket igen muligvis kan give øget tilskyndelse til at effektivisere driften. Omvendt vil et øget pres til at hæve henlæggelserne, og dermed huslejen, alt andet lige på kort sigt kunne resultere i øget tomgang.

www.im.dk