



BOLIG

Den almene boligsektors finansiering

Anden rapport fra udvalget
om den fremtidige styring
af den almene boligsektor

Velfærdsministeriet 2009

Titel: Den almene boligsektors finansiering

Udgiver: Velfærdsministeriet

Udgivelsesår: 2009

Udgave, oplag: 1. udgave, 1. oplag, 500 eks
ISBN 978-87-754-6426-5
ISBN 978-87-754-6427-2

Foto: Tegnestuen Jens V. Nielsen

Prepress

Tryk og bogbind: Silkeborg Bogtryk

Pris: 100 kr. (inkl. 25% moms) ved henvendelse til:
Byggecentrum
Lautrupvang 1B
2750 Ballerup
Tlf. 70 12 06 00
E-mail: bog@byggecentrum.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	5
Kapitel 2. Sammenfatning	9
2.1. Indledning	9
2.2. Overordnede rammer for det almene nybyggeri	9
2.3. Regelindhold	12
2.4. Reglernes baggrund og sigte	17
2.5. Styringens karakter	19
2.6. Analyse af udviklingen i anskaffelsessummer og husleje	20
2.7. Konstaterede udfordringer	22
2.8. Overordnede rammer for ændringer af finansierings- og støtterejerne for nyt alment byggeri	27
2.9. Udvalgets overvejelser vedrørende ændringer	28
2.10. Mindretalsudtalelse fra Boligselskabernes Landsforening	38
2.11. Mindretalsudtalelse fra KL	48
Kapitel 3. Overordnede rammer for det almene nybyggeri	55
3.1. Indledning	55
3.2. Den almene sektors boligsociale opgaver	55
3.3. Boligpolitiske hensyn som den almene sektor skal tilgodese	59
3.4. Overordnede styringsmæssige overvejelser vedrørende nybyggeriet	60
3.5. Styringsrapportens overvejelser vedrørende nybyggeri af almene boliger	64
3.6. Sammenfatning	65
Kapitel 4. Regelindhold	67
4.1. Indledning	67
4.2. Lovhjemmel	67
4.3. Finansierings- og støtterejerne	68
4.4. Regulering af anskaffelsessum	75
Kapitel 5. Reglernes baggrund og sigte	81
5.1. Indledning	81
5.2. Finansiering og støtte	82
5.3. Reguleringen af anskaffelsessummen	90
Kapitel 6. Styringens karakter	99
6.1. Styringen af nybyggeriet i hovedtræk	99
6.2. Omfanget af incitamentsstyring	100

Kapitel 7. Analyse af udvikling i anskaffelsessummer og husleje.....	105
7.1. Indledning.....	105
7.2. Omfanget af alment byggeri 1994-2008.....	106
7.3. Udviklingen i byggeomkostninger og anskaffelsessummer.....	109
7.4. Beboerbetaling og huslejudvikling 1994-2006.....	137
Kapitel 8. Konstaterede udfordringer	147
8.1. Indledning.....	147
8.2. Husleje, indkomst og boligstøtte i det almene nybyggeri	148
8.3. Skærpet konkurrence fra ejerboligerne	159
8.4. Påvirkning af incitamentsstrukturer via finansieringsreglerne.....	175
8.5. Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri	192
Appendiks 8.1. Boligudgifts- og boligomkostningsberegninger.....	196
Kapitel 9. Rammer og ”stilleskruer”	205
9.1. Indledning.....	205
9.2. Rammer for forslag	205
9.3. Stilleskruer vedrørende nedsættelse af startlejen.....	206
9.4. Stilleskruer vedrørende styring af anskaffelsessummen	210
Kapitel 10. Overvejelser om ændringer	215
10.1. Indledning.....	215
10.2. Lavere startleje i nybyggeriet.....	218
10.3. Påvirkning af incitamentsstrukturer via finansieringsreglerne.....	233
10.4. Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri	250
10.5. Andre mulige ændringer.....	253

Kapitel 1. Indledning

Som led i boligaftalen af 5. november 2006 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre om anvendelsen af den almene sektors midler og den fremtidige styring blev det aftalt, at der skulle igangsættes et udvalgsarbejde om den fremtidige styring af den almene boligsektor.

Formålet med udvalgsarbejdet var som udgangspunkt at opstille forslag til en reform af styringen af den almene boligsektor, som øger decentraliseringen og dereguleringen af sektoren. Udvalget skulle endvidere pege på områder, hvor decentraliseringen kan udbygges med henblik på at øge metodefriheden, således at muligheder for innovative og lokalt tilpassede løsninger styrkes. Som led heri skal der samtidig ske en forenkling og afbureaukratisering af regelsættet.

Udvalget har i juni 2008 afsluttet denne del af arbejdet med rapporten ”*Den almene boligsektors styring*”.

Regeringen anmodede i starten af 2008 udvalget om at supplere sit kommissorium for så vidt angår finansieringen af det almene byggeri, således at de økonomiske rammer for nybyggeriet tillige blev belyst.

Baggrunden herfor var blandt andet, at reguleringen af maksimumsbeløbene ikke fuldt ud har kunnet følge udviklingen i byggeomkostningerne. Det indebærer, at det kan være vanskeligt at tage hensyn til byggeriets totaløkonomi og opfylde de mål for bygningers energiforbrug, der ligger i regeringsgrundlaget ”*Mulighedernes samfund*” og i aftalen om den danske energipolitik i årene 2008-2011.

På den baggrund skal udvalget tillige belyse mulighederne for at erstatte den gældende styring af nybyggeriet gennem maksimumsbeløbsordningen med en øget incitamentsstyring samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Da reguleringen af anskaffelsessummerne har væsentlig betydning for huslejen i den almene byggeri, er det naturligt at overveje dette i sammenhæng med eventuelle ændringer af finansieringen.

Det supplerende kommissorium fremgår af boks 1.1.

Boks 1.1. Det supplerende kommissorium for udvalget vedrørende styring af den almene boligsektor

Udvalget skal som en del af sit oprindelige kommissorium afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne.

Udvalget skal som led heri yderligere belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og -areal med en øget incitamentsstyring, samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Det er en forudsætning, at den nuværende finansierings- og støttemodel, herunder adskillelsen af beboerbetalning og underliggende lånefinansiering, danner rammen om udvalgets arbejde, ligesom princippet om, at beslutningskompetence og finansieringsansvar skal gå hånd i hånd, fastholdes.

Udgangspunktet for udvalgsarbejdet er endvidere, at en ændring af styringen af den almene sektor ikke samlet set må medføre offentlige merudgifter.

Udvalget aflægger sin hovedrapport i april 2008, mens der rapporteres om ovenstående inden den 1. juli 2008.

Udvalgets overvejelser og forslag vedrørende finansiering og de økonomiske rammer for det almene nybyggeri fremlægges med denne delrapport om *"Den almene boligsektors finansiering"*.

Udvalget fik følgende sammensætning for så vidt angår arbejdet med finansiering mv.:

Afdelingschef Frank Bundgaard, Velfærdsministeriet (formand)
Direktør Gert Nielsen, Boligselskabernes Landsforening
Vicedirektør Bent Madsen, Boligselskabernes Landsforening
Kontorchef Eske Groes, Kommunernes Landsforening
Chefkonsulent Christian S. Nielsen, Kommunernes Landsforening
Fuldmægtig Laura Glavind, Finansministeriet
Fuldmægtig Mickey Jan Petersen, Økonomi- og Erhvervsministeriet

Kontorchef Mikael Lynnerup Kristensen, Velfærdsministeriet
Kontorchef Lise Nielsen, Velfærdsministeriet

Sekretariat:

Chefkonsulent Karsten Gullach, Velfærdsministeriet
Fuldmægtig Allis Ougaard, Velfærdsministeriet
Afdelingsleder Michael Kaadtmann, Velfærdsministeriet
Chefkonsulent Per Larsen, Velfærdsministeriet
Specialkonsulent Hans Erik Svarre, Velfærdsministeriet

Herudover har følgende bidraget til rapporten:

Fuldmægtig Steffen L Poulsen, Velfærdsministeriet
Kontorfuldmægtig Katarina Saczek, Velfærdsministeriet

Udvalget har holdt 3 møder i perioden maj - juni 2008 og 2 møder i februar 2009

Kapitel 2. Sammenfatning

2.1. Indledning

Som det fremgår af udvalgets kommissorium, skal udvalget afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne.

Udvalget skal yderligere belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og -areal med en øget incitamentsstyring, samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Som baggrund for udvalgets overvejelser er der derfor i kapitel 3 til 6 foretaget en gennemgang og vurdering af de gældende finansierings- og støtterejer, herunder reguleringen af anskaffelsessummerne. I kapitel 7 er analyseret udviklingen i anskaffelsessummer og husleje. I kapitel 8 belyses ændringsbehov og problemer omkring lavere startleje i nybyggeriet via lavere beboerbetalning, mulighederne for at erstatte styring af anskaffelsessummerne gennem maksimumsbeløb med øget incitamentsstyring og endelig øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri. I kapitel 9 skitseres rammerne for en tilpasning af finansieringsreglerne med henblik på at sænke starthuslejen i nybyggeriet og styrke incitamentsstyringen, mens kapitel 10 indeholder udvalgets konkrete overvejelser over mulige ændringer af det gældende regelsæt.

Nedenfor gives en sammenfattende gennemgang af rapportens enkelte kapitler.

2.2. Overordnede rammer for det almene nybyggeri

Baggrunden og rammerne for opførelse af alment boligbyggeri hviler helt overvejende på boligsociale hensyn. Den offentlige støtte til nybyggeriet skal sikre, at der sker en stabil tilvækst af lejeboliger til en fornuftig pris, herunder boliger

målrettet grupper med særlige behov som f.eks. ældre og handicappede. Hermed sikres, at samfundet råder over boliger til løsning af de boligsociale opgaver, og at der på boligmarkedet findes et varieret udbud af boligformer, herunder plejeboliger og ungdomsboliger, der kan imødekomme borgernes frie boligvalg og dække de boligsøgendes forskellige økonomiske forhold og livssituationer, herunder understøtte mobiliteten/fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Endvidere skal opførelsen af almene boliger ske på en sådan måde, at byggeriet indgår i det øvrige boligbyggeri på rimelige og konkurrencedygtige vilkår, herunder kvalitetsmæssigt. Det er i den forbindelse vigtigt, at byggeriet allerede i anlægsfasen tilgodeser behovet for effektiv drift samt en effektiv energiøkonomi.

Styringen af det almene byggeri tager udgangspunkt i de overordnede boligpolitiske hensyn og mål og sker under anvendelse af en række forskellige midler, jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Overordnede mål, delmål og reguleringsinstrumenter i finansieringsreglerne for nybyggeri

Overordnede hensyn/mål

- At sikre, at der i passende omfang opføres alment nybyggeri, som tilgodeser grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår.
- At sikre, at der etableres boliger for befolkningsgrupper med særlige behov, især ældre og handicappede.
- At øge integration og undgå ghettoisering ved at sikre en attraktiv boligsektor for en bred del af befolkningen.
- At sikre et huslejeniveau, som er tilpasset løsningen af boligsociale opgaver, og som er sikret mod pludselig lejestigning.

Delmål

- At lejere i videst muligt omfang skal sikres mod udefrakommende huslejestigninger eksempelvis som følge af rentestigninger.
- At boligene pris- og kvalitetsmæssigt vedvarende holder en tidsvarende standard, herunder opfylder de ældres og handicappedes krav til en tidssvarende bolig.
- At de offentlige udgifter under hensyntagen til de overordnede mål skal holdes på lavest mulige niveau.
- At den almene boligsektor i størst mulig omfang skal være selvfinansierende.
- At understøtte konjunkturpolitiske målsætninger.

Reguleringsinstrumenter vedrørende finansiering

- Renteafhængig beboerbetaling
- Engangstilskud (grundkapital) og løbende støtte
- Regulering af anskaffelsessummen
- Byggetekniske krav (minimumskrav)
- Kvoter, omdrejningspunkt, låneadgang og puljeordninger
- Fleksibel finansiering
- Beboerbetaling til fondene efter udamortisering af lån sikrer midler til renoveringer og moderniseringer.

2.3. Regelindhold

Reglerne for finansiering af alment nybyggeri følger af den finansieringsreform, der blev gennemført i 1999.

Finansieringen af det almene boligbyggeri er i de sidste 30-40 år sket efter en grundmodel med tre elementer, hvis fordeling er ændret hyppigt gennem årene, men som i dag er følgende:

- Beboerindskud på 2 pct.
- Kommunal grundkapital på 14 pct. (dog 7 pct. for plejeboliger med tilsagn i 2008 og 2009)
- Kreditinstitutlån på 84 pct. (dog 91 pct. for plejeboliger med tilsagn i 2008 og 2009), hvortil der ydes statslig ydelsesstøtte.

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

I perioden fra 1999-2008 har den kommunale grundkapital udgjort enten 7 eller 14 pct. af anskaffelsessummen. Grundkapitalen ydes som et rentefrit lån, der tillige er afdragsfrit i op til 50 år. Med disse vilkår får det reelt karakter af et investeringstilskud.

Den resterende del af anskaffelsessummen, svarende til 84 pct. (91 pct.) af anskaffelsessummen, finansieres med et lån, enten baseret på traditionelle realkreditobligationer eller på særligt dækkede obligationer, hvortil der ydes statslig ydelsesstøtte. Lånetyper fastsættes af Velfærdsministeriet i samarbejde med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet med henblik på at opnå de lavest mulige langsigtede finansieringsomkostninger. For tiden anvendes 30-årige lån med fuld årlig rentetilpasning (RTL-1) ved finansieringen af nye boliger. Kommunen stiller garanti for den del af lånet, som overstiger 60 pct. af ejendommens værdi.

2.3.1. Beboerbetaling og offentlig støtte

Til betaling af ydelserne på de optagne lån betaler lejerne over huslejen en løbende beboerbetaling. Som udgangspunkt udgør beboerbetalingen 3,4 pct. af byggeriets anskaffelsessum. Beløbet er uafhængigt af de faktiske ydelser på lånet. Det betyder blandt andet, at huslejen er uafhængig af renteutvikling, låne-

type og løbetid, hvilket giver lejerne en stor sikkerhed for udviklingen i den fremtidige lejebetaling.

Beboerbetalingen reguleres én gang om året med 75 pct. af den laveste stigning i henholdsvis nettoprisindekset og lønindekset (valsetakt og reallønsklausul).

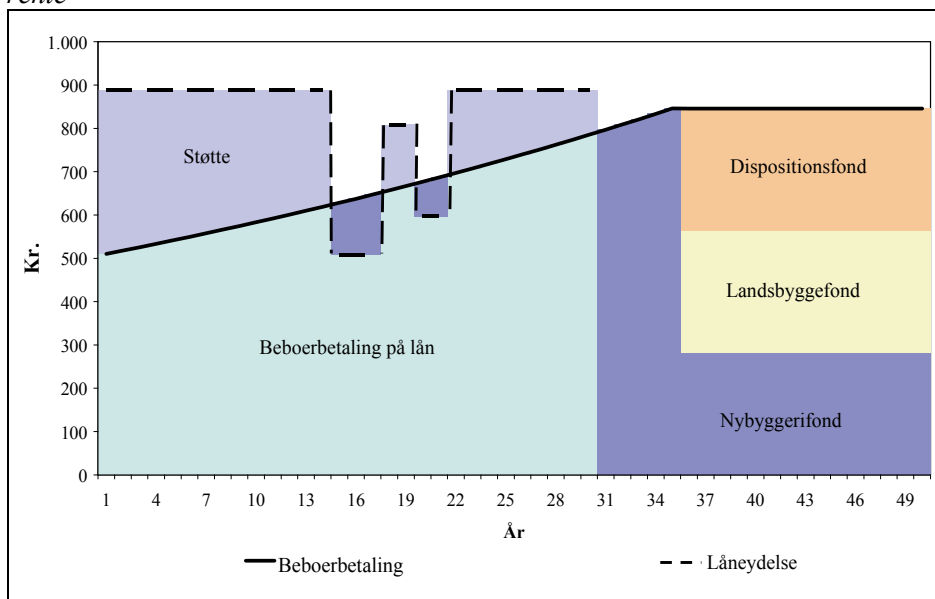
Udover ovennævnte betaler beboerne løbende bidrag på de optagne lån. Bidraget kan maksimalt udgøre 0,27 pct. af lånets hovedstol.

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

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

Staten påtager sig altså renterisikoen og får derfor også en eventuel rentefordel. Beboerbetalingen kan i perioder overstige ydelserne på lånet, hvorfor den statslige ydelsesstøtte sættes i bero, og en eventuel forskel mellem beboerbetalning og ydelse indbetales i stedet til nybyggerifonden under Landsbyggefonden. Det bemærkes, at ydelsesbetalingen på lånet ændres løbende i forbindelse med de årlige refinansieringer, hvilket indebærer, at udbetaling af ydelsesstøtte genoptages, hvis låneydelsen som følge af en rentestigning igen bliver højere end beboerbetalingen. Mekanismen er illustreret i figur 2.2.

Figur 2.2. Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved varierende rente



Når lånet efter 30 år er tilbagebetalt, falder beboerbetalingsen ikke væk, idet opreguleringen af beboerbetalingsen for det første fortsætter til det 35. år, hvorefter den for det andet fastholdes på det nominelle niveau, der da er nået. I de første 5 år efter, at lånet er afdraget, indbetales beboerbetalingsen fuldt til nybyggerifonden under Landsbyggefonden. Efter 35 år nedsættes nybyggerifondens andel til $\frac{1}{3}$ og de sidste $\frac{2}{3}$ fordeles ligeligt mellem Landsbyggefonden og den lokale dispositionsfond.

2.3.2. Landsbyggefondens refusion af ydelsesstøtte

Landsbyggefonden har siden 2002 refunderet en del af statens udgifter til ydelsesstøtte efter tre forskellige ordninger. I 2002-2004 var der ikke fastsat en bestemt andel, men andelen afhang især af det almene byggeris omfang. Andelen udgjorde 71 pct. i 2002, 55 pct. i 2003 og 53 pct. i 2004. I 2005 og 2006 var andelen fastsat til 50 pct. – dog med 100 pct. refusion af den del af de statslige udgifter til ydelsesstøtte, der oversteg 1,3 mia. kr. For 2007-2010 er bidraget fastsat til 25 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte.

2.3.4. Regulering af anskaffelsessum - maksimumsbeløb

Finansierings- og støtterejerne indebærer, at anskaffelsessummens størrelse har en meget direkte effekt på beboerbetalingerne – og dermed på huslejen. Der er på den baggrund indført begrænsninger på såvel de støttede boligpriser (anskaffelsessum) som på deres størrelse.

Med virkning fra 1. januar 2004 blev der indført et *maksimumsbeløb* for det almene byggeri. Formålet var at undgå meget dyrt byggeri ved at fastsætte en øvre grænse for anskaffelsessummerne, således at huslejen kan holdes på et rimeligt niveau. Maksimumsbeløbet blev indført som følge af stigninger i byggeriets anskaffelsessummer, som ikke fuldt ud kunne forklares af stigende grundpriser og byggeomkostninger.

Fastsættelsen af maksimumsbeløbet skete ud fra konstaterede gennemsnitlige anskaffelsessummer i årene før med et tillæg, som gav plads til totaløkonomiske, herunder energibesparende investeringer. Der var således fra ordningens start indbygget et vist råderum.

Der blev fastsat i alt 4 forskellige maksimumsbeløb. Den endelig godkendte anskaffelsessum må ikke overstige det gældende maksimumsbeløb på påbegyndelsestidspunktet, jf. tabel 2.1.

Tabel 2.1. Det bindende maksimumsbeløb 2004-2008 (årets priser)

(kr. pr. m ²)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Hovedstadsregionen:</i>					
Familiebolig	17.000	17.240	17.700	18.000	18.280
Ældre- og ungdomsbolig	20.000	20.280	20.820	21.170	21.510
Ældrebolig (tilsagn i 2008)	-	-	-	-	24.070
<i>Provinsen:</i>					
Familiebolig	14.500	14.700	15.090	15.350	15.590
Ældre- og ungdomsbolig	17.500	17.740	18.220	18.530	18.820
Ældrebolig (visse kommuner ¹⁾ , tilsagn i 2008)	-	-	-	-	21.030

Note: For 2004-2006 omfatter Hovedstadsregionen Københavns og Frederiksberg kommuner, samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Provinsen omfatter det øvrige land. For 2007-2008 omfatter Hovedstadsregionen Københavns og Frederiksberg kommuner, samt kommuner i de tidligere Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Provinsen omfatter det øvrige land.

¹⁾ Århus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved og Faxe kommuner.

På baggrund af de senere års stigning i byggeomkostninger og grundpriser, blev der for tilsagn givet fra 2008 foretaget en regulering af maksimumsbeløbet for ældreboliger på omkring 12 pct. i de mest pressede områder af landet, jf. tabel 1. Reguleringen blev gennemført med henblik på opfyldelsen af regeringens plejeboliggaranti pr. 1. januar 2009. Der er således med udskillelsen af et tredje område indført en øget geografisk differentiering i ordningen.

2.3.5. Maksimumsareal

Efter de gældende regler kan boligarealet for almene familieboliger og almene ældreboliger inklusive eventuelle fællesarealer udgøre indtil 110 m² i gennemsnit pr. bolig. Den enkelte boligs areal kan ikke overstige 110 m². Dog kan en almen familiebolig opføres større, hvis det sker med henblik på udlejning til husstande med mindst 4 medlemmer, hvoraf mindst ét medlem er stærkt bevægelseshæmmet.

2.4. Reglernes baggrund og sigte

2.4.1. Finansiering og støtte

Fordelingen imellem de tre finansieringselementer i grundmodellen, jf. afsnit 2.3, har været ændret adskillige gange, idet man herved har søgt at varetage en række forskellige hensyn:

- Et *huslejev hensyn*, hvor sigtet er at sikre et rimeligt huslejeniveau i nybyggeriet (startlejen). Hensynet er navnlig kommet til udtryk ved de nedsættelser af startlejen, der fulgte af indførelsen af grundkapital i 1975 og indeksfinansiering i 1982.
- Et *offentligt udgiftshensyn*, hvor sigtet er at minimere de offentlige udgifter. Hensynet er blandt andet kommet til udtryk i form af indførelse af indeksslån (med realrenteafgiftsfritagelse) i 1982, aftrapning af statslig grundkapital, indførelse af lange indeksslån i 1990 og genindførelse af fondsmedfinansiering i 2002.
- Et *selvfinansieringshensyn* i form af medfinansiering fra Landsbyggefonden frem til 1982 og igen fra 2002.
- Et *incitamentshensyn*, hvor sigtet siden 1994, hvor kvotestyringen blev ophævet, har været at sikre, at kommunerne og boligorganisationerne har effektive incitamenters til at holde anskaffelsessummerne nede. Den kommunale grundkapital har været benyttet som redskab til at påvirke den almene byggeaktivitet.

De fire hensyn er i større eller mindre omfang forbundne og indgår med større eller mindre vægt i alle finansieringsregimerne siden 1966.

Mere uddybende kan man sige, at fællestrækkene siden boligforliget i 1966 *for det første* har været, at man løbende har måttet justere reglerne for at sikre en konkurrencedygtig sektor. Det har ikke mindst gjort sig gældende i forhold til at nedbringe startlejen i nybyggeriet og for at sikre lejerne mod huslejestigninger som følge af renteutviklingen. Der er således gennemført ændringer med henblik på at reducere startlejen i 1966, 1975 og 1982.

For det andet har staten løbende givet støtte til nybyggeriet i form af blandt andet grundkapital, rentesikring, rente- og afdragsbidrag og ydelsesstøtte, mens kommuner og Landsbyggefond i varierende omfang har bidraget til den samlede nybyggeristøtte. Staten har løbende søgt at holde den direkte statslige støtte

nede via finansieringsomlægninger, herunder anvendelse af skiftende lånetyper, øgede kommunale bidrag og bidrag fra Landsbyggefonden.

For det tredje har finansieringsreglerne afspejlet forskellige konjunktur- og boligpolitiske hensyn blandt andet gennem kvotefastsættelse og senere gennem fastlæggelsen af den kommunale grundkapital. Centralt har stået decentraliseringen af tilsagnsgivningen til byggeriet, som har understøttet den rolle, som kommunerne har som de primære ansvarlige for den lokale boligpolitik.

For det fjerde har finansieringsreglerne skullet bidrage til at øge den almene boligsektors selvfinansiering – både i forhold til renoveringer, boligsociale indsatser og nybyggeri. Midlerne hertil sikres blandt andet ved, at beboerbetalingerne ikke ophører, når de bagvedliggende lån er udamortiseret.

Og endelig er finansieringen *for det femte* sammensat af både engangstilskud og en løbende støtte.

Kommunerne er blevet kompenseret for merudgifter i forbindelse med fastsættelsen af bloktilskuddet i de årlige økonomiaftaler, jf. blandt andet de almindelige DUT-principper.

Samlet set er der således en direkte sammenhæng mellem gældende og tidligere finansieringsregler og de overordnede hensyn, som sektoren skal varetage.

2.4.2. Reguleringen af anskaffelsessummen

I hele perioden fra omkring 1970 har der været tale om stort set vedvarende reale stigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri, jf. afsnit 7.3. Der har derfor også været en betydelig opmærksomhed på mulighederne for at sikre de rette incitamenter til at holde anskaffelsesudgifterne nede.

Den dominerende reguleringsform har været et bindende, inflationsreguleret loft over anskaffelsesudgifterne – rammebeløbet i perioden 1972-1993 og maksimumsbeløbet siden 2004.

Kun i en periode på 10 år fra 1994 til 2003 har man forsøgt sig med andre, mere incitamentsbaserede reguleringsformer. Det var det vejledende rammebeløb (høj marginal kommunal støtteandel) i 1994-1997 og en høj grundkapitalprocent (up front støtte) fra 1998 til medio 2001.

Det centrale spørgsmål i forbindelse med reguleringen er naturligvis at sikre, at der på den ene side kan opføres byggeri i passende omfang og med en tidssvarende kvalitet, og at dette byggeri på den anden side kan udlejes med en husleje, der kan betales af et bredt udsnit af befolkningen, herunder særligt boligmarkedets svagere grupper.

Det er således væsentligt, at kommunerne har de rette incitamentter til at holde igen på anskaffelsesudgifterne, så den almene sektors overordnede formål fortsat kan tilgodeses. Samtidig er det vigtigt, at byggerierne kan gennemføres på en fleksibel måde, der på én gang sikrer, at byggerierne er tidssvarende, skaber plads til en tilpasning til de lokale grund- og byggeomkostninger samt, at der kan ske den fornødne udvikling af byggeriet under hensyntagen til stigende krav til energiforbruget og totaløkonomien.

Udmelding af en maksimumpris er et effektivt, men også et relativt ufleksibelt instrument, som kan have uheldige følger, f.eks. i form af en tendens til, at det udmeldte maksimum efterhånden udvikler sig til at blive normen. Reguleringsformen kan derfor indebære en tendens til diskretionære tilpasninger, hvilket trækker i retning af større kompleksitet.

Anvendelse af maksimumsbeløb indebærer endvidere en potentiel konflikt mellem en målsætning om enkle ordninger og en målsætning om ”millimeterretfærdighed”. Forskelle i priser som følge af beliggenhed, boligstørrelse, byggeriets art etc. taler isoleret set for en mere kompliceret ordning med vidtgående differentiering, herunder om visse udgifter som følge af f.eks. særlige vinterforanstaltninger, byggelånsrenteændringer og energibesparende foranstaltninger skal kunne afholdes ud over maksimumsbeløbet.

Hertil kommer, at reguleringen af rammebeløbet/maksimumsbeløbet har udgjort en særlig udfordring, idet det har vist sig vanskeligt at finde en reguleringsmekanisme, der i alle tilfælde er retvisende og som sikrer, at maksimumsbeløbet reguleres i takt med byggeomkostningernes reale udvikling.

2.5. Styrelses karakter

Kompetencen til at beslutte det enkelte byggeprojekts udformning og pris ligger hos boligorganisation og kommune, mens der ikke er nogen direkte beslut-

ningskompetence hos staten og lejerne. For staten er det en naturlig følge af decentraliseringen af det almene byggeri, og for lejerne afspejler det, at de kommende beboere ikke er fundet, når de afgørende beslutninger bliver truffet. Lejernes generelle interesser er dog repræsenteret i beslutningsprocesserne via boligorganisationen, idet lejerne har flertallet i de besluttende organer. Endvidere er dækning af lejetab med virkning fra 1. januar 2007 overført fra den berørte afdeling og dermed fra lejerne til boligorganisationen, hvilket har givet boligorganisationen øget incitament til at sikre nybyggeri til en pris og kvalitet, der gør, at det kan udlejes. Endelig giver maksimumsbeløb og arealgrænser nogle mærkbare begrænsninger i den decentrale beslutningskompetence.

Kommunerne har via forsyningsforpligtelsen, men også som følge af kommunalreformen (overtagelse af den amtskommunale boligforsyningsopgave over for stærkt fysisk og psykisk handicappede) og plejeboliggarantien, et stærkt incitament til at sikre boliger, som kan udlejes til ældre og handicappede, som har særligt behov for sådanne boliger.

En grundkapitalandel på 14 pct. bevirker, at kommunerne har et relativt stærkt incitament til at holde igen på udgifterne til alment byggeri, herunder anskaffelsessummen pr. m². Den kommunale finansieringsstøtteandel er uafhængig af prisen pr. m², dvs. den marginale og den gennemsnitlige kommunale støtteandel er ens.

2.6. Analyse af udviklingen i anskaffelsessummer og husleje

2.6.1. Anskaffelsessummer og tilsagnsgivning

Udviklingen i tilsagnsomfang og anskaffelsessummer i det almene byggeri siden decentraliseringen af tilsagnsgivningen i 1994 viser, at anskaffelsessummerne (pr. m²) har været stigende i hele perioden. Dette beror blandt andet på, at byggeomkostninger og grundpriser er steget mere end den almindelige inflation. Arbejdsproduktiviteten i nybyggeriet er dog i samme periode antagelig ligeledes steget, hvilket må forventes at have bidraget til at dæmpe stigningen i prisen på byggeriet.

Stigningerne i anskaffelsessummerne afspejler i første række, at det generelt er blevet dyrere at bygge. Samtidig er kvaliteten af det almene byggeri steget som

følge af nye lovkrav om handicaptilgængelighed og energistandard, gennemførte totaløkonomiske investeringer og som følge af øgede krav til en tidssvarende bolig i forbindelse med den generelle indkomststigning. Der kan endvidere peges på, at der har været tale om svagt stigende gennemsnitlige boligstørrelser.

Styringsmæssigt har der siden 1994 været anvendt en række forskellige reguleringsformer, idet der har været anvendt forskellige kombinationer af kommunal grundkapital, maksimumsbeløb/rammebeløb, marginal kommunal betaling, kommunal likviditetsbelastning mv. Hertil kommer, at kommunerne i nogle perioder har haft adgang til lånefinansiering af grundkapitalindskuddet. Der har således indenfor de sidste 15 år været anvendt en række forskellige reguleringsformer, som hver for sig har været af så relativ kort varighed og ofte under meget forskellige konjunkturmæssige forhold, at det er vanskeligt præcist at vurdere effekten af reguleringsformen for styringen af anskaffelsessummerne.

Det synes dog muligt at konstatere,

- at en højere kommunal marginal betaling ved højere anskaffelsessummer (vejledende rammebeløb 1994-97) bidrager til at holde anskaffelsessummerne nede, uden at tilsagnsniveauet tilsvarende reduceres.
- at kommunal støtte i form af up-front støtte, som straks belaster kommunernes likviditet, har større effekt på såvel tilsagnsniveauet som anskaffelsessummerne i alment byggeri, end en løbende støtte. Omlægningen af kommunernes støtte fra en kombination af løbende støtte og up-front støtte til udelukkende up-front støtte (grundkapitalindskud på 14 pct.) i 1998 dæmpede således relativt effektivt såvel væksten i anskaffelsessummerne som tilsagnsomfanget – selvom det samlede kommunale støtteomfang var tilstræbt uændret. Tilsvarende førte reduktionen af grundkapitalen til 7 pct. medio 2001 til en stigning i tilsagnsomfanget og projekter med meget høje anskaffelsessummer.
- at et bindende loft for anskaffelsessummerne er et effektivt værktøj til at afskære det meget dyre byggeri, og bremse væksten i de gennemsnitlige anskaffelsessummer, men at værktøjet samtidig kan indebære et behov for diskretionære tilpasninger, der kan sikre, at nye lovkrav såvel som generelle prisstigninger i byggeomkostningerne ikke medfører en

utilsigtet begrænsning af mulighederne for at bygge almene boliger i den ønskede kvalitet.

2.6.2. Huslejeudvikling

Beboerbetalingen og huslejeudviklingen i perioden 1994-2006 belyses i afsnit 7.4. Det fremgår heraf, at huslejeniveauet i nybyggeriet er knap $\frac{1}{5}$ lavere i familieboliger end i ældreboliger. Niveauet varierer endvidere geografisk, således at huslejen er omkring $\frac{1}{5}$ lavere i provinsen end i Hovedstadsregionen uanset boligtype. Forskellen har været stigende – særligt siden 2003.

De stigende anskaffelsessummer har medført, at den del af huslejen i nybyggeriet, der beror på kapitalomkostninger, er steget til at udgøre omkring $\frac{2}{3}$ af de samlede huslejeomkostninger i 2006. Medvirkende hertil har også været, at øvrige huslejeomkostninger har haft en mere moderat udvikling og dermed udgjort en mindre andel af huslejen i nybyggeriet. I provinsen har den gennemsnitlige samlede nybyggerileje således fulgt det almindelige prisniveau, mens der i Hovedstadsregionen har været en mindre realvækst. Udviklingen i anskaffelsessummer har således resulteret i en forøgelse af afstanden mellem huslejen i nybyggeriet og bestanden særligt i Hovedstadsregionen siden 2003.

2.7. Konstaterede udfordringer

2.7.1. Indledning

I kapitel 8 belyses uhensigtsmæssigheder ved og mulige justeringer af finansieringen af alment nybyggeri nærmere.

Finansieringsreglerne for alment byggeri skal sikre, at der opføres nybyggeri af en tidssvarende kvalitet og i passende omfang, herunder boliger målrettet befolkningsgrupper med særlige behov, især ældre og handicappede, at huslejeniveauet tilgodeser grupper i samfundet, der vanskeligt har mulighed for at erhverve egen bolig samt at modvirke tendenser til ghettoisering.

Siden 1998 er huslejen i det almene nybyggeri, særligt i Hovedstadsregionen løbet fra udviklingen i lavindkomstgruppernes indkomster. Dette afspejler blandt andet høje reale stigninger i anskaffelsessummerne. Dermed er det også blevet relativt dyrere for både lav- og mellemindkomstgrupper at bosætte sig i

det almene nybyggeri. Hvor meget afhænger af de enkelte mellemindkomstgrupperes indkomstudvikling. Samtidig kan disse gruppers tilskyndelse til at bosætte sig i det almene nybyggeri være blevet dæmpet af, at andre boligformer som følge af blandt andet udvikling i realindkomster, renter og finansieringsvilkår fremstår som mere attraktive. Det vurderes derfor som relevant at belyse mulighederne for en reduktion af startlejeniveauet i nybyggeriet nærmere.

Hertil kommer, at stigende grundpriser og byggeomkostninger under de senere års højkonjunktur har betydet, at der er kommet stigende fokus på maksimumsbeløbet som styringsinstrument. Den reducerede fleksibilitet, som karakteriserer et bindende loft over anskaffelsessummen, kan således have reduceret muligheden for at tilgodese hensyn til totaløkonomi samt påvirket kommunernes mulighed for at opføre tidssvarende byggeri i det ønskede omfang. På baggrund heraf er der pr. 1. januar 2008 foretaget en opjustering af maksimumsbeløbet for ældreboliger i dele af landet.

Endvidere kan der inden for de skitserede mål og rammer være behov for at se på andre initiativer, der kan bidrage til fortsat at sikre en konkurrencedygtig almen boligsektor, blandt andet via en øget konkurrence om finansieringen af det almene byggeri.

Belysningen af ændringsbehov og problemer omkring finansieringen af alment nybyggeri sker under tre temaer, hvor hovedvægten ligger på de to første:

- Lavere startleje i nybyggeriet via lavere beboerbetaling (afsnit 8.2 og 8.3)
- Påvirkning af incitamentsstruktur via finansieringsreglerne (afsnit 8.4)
- Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri (afsnit 8.5).

2.7.2. Startleje

Siden 1998 er huslejen i det almene nybyggeri som nævnt løbet fra udviklingen i lavindkomstgruppernes indkomster. Dette gælder særligt i Hovedstadsregionen. Huslejeudviklingen har samtidig medført, at en høj andel af boligstøttehusstandene i nybyggeriet løber ind i boligstøttereglernes maksimumbestemmelser og dermed får en lavere dækningsgrad. Den berørte gruppe består i høj grad af folkepensionister.

Samtidig har den betydelige velstandsstigning, der generelt har præget hele perioden siden 1970, men med særlig styrke siden 1993, medført, at flere i mel-

lemgruppen har fået mulighed for at løse deres boligbehov ved køb af ejerbolig. Mange års stigning i husholdningernes disponible realindkomster forventes at fortsætte i de nærmeste år, jf. *"Økonomisk Redegørelse December 2008"* (Finansministeriet).

Beregninger af boligomkostningerne i nyopførte ejerboliger, andelsboliger og almene boliger, jf. afsnit 8.3, belyser den konkurrencesituation, som nye almene boliger befinder sig i, når det gælder om at tiltrække de boligtagere, der økonomisk har mulighed for at vælge mellem forskellige boligtyper. Det er først og fremmest udviklingen i indkomster og ledighed, renten samt i ejerboligpriserne og huslejerne, der har betydning for valget mellem nye almene familieboliger og tilsvarende ejerboliger, men også forhold som udbuddet af finansielle produkter (nye låneformer) og skatteregler har betydning.

Renten har stor betydning for de gennemsnitlige boligomkostninger i en ejerbolig. Da huslejen i en almen bolig er uafhængig af renten, betyder det, at rentestigninger vil styrke den almene boligs konkurrenceevne, mens rentefald vil svække den. Efter mange år med faldende renteniveau har der været nogle år med stigende renter. På det seneste er i hvert fald den korte rente dog faldet igen som følge af finanskrisen. Virkningen af faldende renter synes at være blevet understøttet af den store udbredelse af rentetilpasningslån, som ud fra en gennemsnitsbetragtning kan antages at have medført et yderligere og mere vedvarende skift nedad i renteniveauet for ejerboliger. Med til billedet hører dog, at der er større risiko forbundet med rentetilpasningslån.

Det er nu tydeligt, at udviklingen på boligmarkedet er vendt. Efter en periode på næsten 15 år med stigende ejerboligpriser, hvor de i den sidste del af perioden var endog meget kraftigt stigende, er dette er nu langt de fleste steder i landet afløst af direkte faldende priser, og der forventes yderligere (reale) prisfald i de kommende år, jf. *"Økonomisk Redegørelse December 2008"* (Finansministeriet).

2.7.3. Maksimumsbeløbsordningen

Som styringsinstrument for anskaffelsesudgifterne i alment byggeri udmærker maksimumsbeløbet sig ved at afskære det meget dyre byggeri, idet det lægger et entydigt loft over anskaffessummen og dermed huslejen i et nybyggeri. Samtidig begrænses den offentlige støtte til det enkelte byggeri.

Endvidere må det antages, at maksimumsbeløbet er med til at holde priserne på byggeriet nede, ligesom maksimumsbeløbet eventuelt kan presse tilbudsgivere til at give tilbud, der ligger under, hvad tilbudsgiverne alternativt ville have lagt sig på i forbindelse med tilbud på ikke-almment byggeri. Denne effekt forudsætter dog antagelig, at tilbudsgiverne har ledig kapacitet.

Ved indførelsen af maksimumsbeløbet tilstræbtes en balance mellem det overordnede styringshensyn og hensynet til fleksibilitet, idet beløbene blev fastsat med udgangspunkt i de gennemsnitlige anskaffelsessummer med et tillæg, der gav plads til såvel lokale løsninger som totaløkonomiske investeringer.

Hvis grundpriser og byggeomkostninger over længere perioder stiger mere end maksimumsbeløbene, vil den oprindelige rummelighed gradvist blive mindsket, hvorved fleksibiliteten successivt forsvinder. En første effekt heraf vil naturligt være et pres på entreprenørerne for at bygge billigere og bestræbelser på at reducere anskaffelsessummen gennem reduktion af byggeriets kvalitet. Fortsætter udviklingen, vil presset på maksimumsbeløbet stige yderligere og vil på et tidspunkt slå over i regulære opgivelser af projekter. I første omgang vil dette vise sig som bortfald af projekter, der allerede har opnået tilsagn. I anden omgang som et fald i tilsagnsgivningen.

Siden maksimumsbeløbsordningens indførelse i 2004 er byggeomkostningerne steget mere end den almindelige inflation. Forholdsvis mange af de projekter, som fik tilsagn i 2006, er blevet opgivet (bortfaldet). Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad er steget og ligger flere steder op imod 100 pct. I 2007 og 2008 ligger tilsagnsniveauet endelig meget lavt.

Der er således klare indikationer på, at der fra 2007 har været et stærkt pres på maksimumsbeløbet, hvilket kan have påvirket omfanget af totaløkonomiske investeringer, ligesom presset kan have påvirket kommunernes muligheder for at opføre det ønskede omfang af tidssvarende alment byggeri.

Udvalget har overvejet muligheden for en mere incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummen. Denne kan muliggøre byggeri i en højere kvalitet, herunder investeringer i totaløkonomi, og i en energistandard, der kan leve op til de skærpede energikrav, der indføres fra 2010. Da en mere incitamentsbaseret styring ikke lægger noget absolut loft over anskaffelsessummerne, giver den på den anden side en større risiko for en uønsket kvalitetsmæssig standardglidning

i byggeriet, således at byggeriet bliver for dyrt for den almene sektors målgruppe.

Det er således vanskeligt at pege på en alternativ regulering af anskaffelsessummerne, som samtidigt sikrer det centrale hensyn i sektoren om at holde anskaffelsessummerne, og dermed huslejerne, nede.

I forhold til den nuværende maksimumsbeløbsordning kan det overvejes, om den gældende regulering af maksimumsbeløbene kan ændres, således at der i højere grad tages højde for omkostningsudviklingen i byggeriet. Det kan ligeledes overvejes, hvordan man med systemet kan sikre, at projekter, som af forskellige grunde er af lang varighed, ikke påføres u hensigtsmæssige besparelser under udførelsesfasen som følge af, at indeksregulering af entreprissummen er indeholdt i maksimumsbeløbet.

For at sikre gennemførelsen af plejeboligarantien blev maksimumsbeløbene for ældreboliger i særlige dele af landet i januar 2008 opjusteret med ca. 12 pct. På samme vis kan der også fremover løbende foretages diskretionære justeringer af beløbenes størrelse. I den sammenhæng er det relevant at vurdere, om der som følge af de skærpede energikrav fra 2010 vil være behov for ændringer, der tager højde for afledte prisstigninger.

Maksimumsbeløbet har i kombination med et loft over den maksimale boligstørrelse sat et entydigt loft over anskaffelsessummen pr. bolig. De almene boliger er over en længere årrække blevet større, hvilket antagelig kan henføres til øgede krav til en tidssvarende bolig og skærpede lovgivningskrav til f.eks. øget tilgængelighed for fysisk handicappede og energi.

Opfyldelsen af regeringens energipolitiske målsætninger vil skabe et pres på det maksimale boligareal, ligesom lovgivning på andre områder, f.eks. tilgængelighed, kan bidrage hertil. Hvis det almene byggeri skal være tidssvarende og fortsat – med henblik på at undgå ghettodannelser – skal tiltrække og fastholde en blandet beboergruppe, kan det derfor synes hensigtsmæssigt at øge loftet over den maksimale boligstørrelse til et niveau, hvor der tages højde for dette.

2.7.4. Øget konkurrence om finansieringen

Afsnit 8.5 belyser konkurrencen om finansieringen af det almene byggeri. Det fremgår, at det løbende bidrag altid ligger på maksimumsatsen på 0,27 pct. af

hovedstolen. Samtidig opkræves der i omkring $\frac{2}{3}$ af projekterne ikke stiftelsesprovision, men der er fortsat en del boligorganisationer, som betaler den maksimalt tilladte stiftelsesprovision på 1 pct. af låneprovenuet, uanset at der ses at være gode muligheder for at forhandle stiftelsesprovisionen væk. Undersøgelsen af realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor fra 2006 indikerer dog, at en høj stiftelsesprovision i nogle tilfælde er udtryk for, at man har forhandlet byggelånsrenten ned.

Boligorganisationerne synes således, formentlig blandt andet i lyset af de stigende vanskeligheder med at holde byggeriet under det gældende maksimumsbeløb, især at have fokus på at reducere de omkostningselementer (stiftelsesprovision og byggelånsrenter), der indgår i anskaffelsessummen. Der er således fortsat behov for yderligere at skærpe konkurrencen på finansieringsomkostningerne – ikke mindst omkring det løbende bidrag – samt for at gøre konkurrencen mere gennemsigtig.

2.8. Overordnede rammer for ændringer af finansierings- og støttere reglerne for nyt alment byggeri

En tilpasning af finansieringsreglerne skal sikre implementeringen af de overordnede hensyn/mål, jf. figur 2.1, herunder at der etableres et passende antal boliger til befolkningsgrupper med særlige behov, især ældre og handicappede. Herudover skal tilpasningen ske under respekt af en række forhold, der sætter rammerne for den mulige tilpasning.

For det første er det uomgængeligt, at ændringer af finansieringen skal ske inden for de rammer, balancelejeprincippet sætter. Huslejen i alment byggeri fastsættes ud fra et modificeret balanceprincip, som medfører, at hvert enkelt byggeforetagende udgør en økonomisk selvstændig enhed (afdeling), hvor (leje)indtægterne skal dække afdelingens udgifter.

For det andet skal lejerne have tryghed omkring huslejeudviklingen. Det er en grundlæggende forudsætning for regeringens boligpolitik, at både lejere og ejere skal have en rimelig sikkerhed for deres fremtidige boligudgifter. I praksis indebærer dette, at huslejen ikke bør stige væsentligt mere end inflationen, når der ses bort fra lejestigninger som følge af forbedringer.

For det tredje skal grundtrækkene i den nuværende finansieringsmodel så vidt muligt opretholdes. Det gælder særligt adskillelsen af beboerbetaling og underliggende realkreditfinansiering, som indebærer, at beboerbetalingen hverken påvirkes af lånetypen, løbetiden eller renteutviklingen under låneforløbet. Endvidere gælder det den høje grad af selvfinansiering, som er indbygget i modellen i form af fondsindbetalingsystemet.

For det fjerde skal den kommunale grundkapitals størrelse fortsat forholdsvis let kunne ændres med henblik på at styre aktiviteten (antal boliger), idet det har vist sig at være et meget effektivt instrument i den henseende, jf. afsnit 4.4.1.

For det femte skal det sikres, at det almene nybyggeri kan leve op til de skærpede energikrav, som påtænkes indført i bygningsreglementet med virkning for 2010, 2015 og 2020. Denne skærpelse indgår såvel i regeringsgrundlaget som i den energipolitiske aftale fra februar 2008.

For det sjette skal der ved valg af styringsinstrumenter, som har fokus på totaløkonomi, og dermed potentielt medfører bindinger over en lang tidshorison, tages hensyn til øget anvendelse af mål- og aftalestyring på lokalt niveau. Endvidere skal sådanne løsningsforslag respektere, at beboerne via beboerdemokratiet har stor indflydelse på boligafdelingernes drift.

For det syvende skal der være tale om økonomisk neutralitet for det offentlige.

I forlængelse heraf beskrives i kapitel 9 de ”stilleskruer”, dvs. de virkemidler, som det indenfor disse rammer er muligt at anvende til henholdsvis nedsættelse af startlejen og øget incitamentsstyring.

2.9. Udvalgets overvejelser vedrørende ændringer

2.9.1. Indledning

Udvalget har overvejet 14 mulige ændringer af det gældende regelsæt, grupperet efter følgende temaer:

Lavere startleje:

- 1) Generel nedsættelse af startleje
- 2) Særlig nedsættelse af startleje

Påvirkning af incitamentsstrukturer:

- 3) Højere marginal kommunal støtteandel i stedet for maksimumsbeløb
- 4) Særlig model for totaløkonomisk rentable energiinvesteringer
- 5) Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger
- 6) Modificeret indeksering af beløbsgrænser
- 7) Forhøjelse af arealgrænser

Øget konkurrence om finansieringen:

- 8) Vejledningsmateriale til långivere og låntagere
- 9) Større gennemsigtighed i lånetilbud
- 10) Adgang til opdeling af lån i fuldt garanteret og ugaranteret lån

Andre mulige ændringer:

- 11) Indførelse af Det Digitale Byggeri
- 12) Energitillæg til maksimumsbeløb
- 13) Adgang til at overskride maksimumsbeløbet ved afholdelse af udgifter til indeksregulering af entreprisesummen efter fast-pris periodens udløb
- 14) Begrænsning af omgængelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen.

Ændringerne kan gennemføres samlet, hver for sig eller i forskellige kombinationer, idet nr. 12, 13 og 14 kun er aktuelle, hvis maksimumsbeløbet fastholdes i stedet for nr. 3.

Neden for gives en oversigt over de overvejede ændringer, idet der henvises til kapitel 10 for en nærmere beskrivelse og argumentation.

BL og KL har hver for sig mindretalsudtalelser til rapporten. Der henvises til afsnit 2.10 og 2.11, hvor udtalelserne er gengivet.

2.9.2. Lavere startleje

Generel nedsættelse af startleje

Ændring 1: Det kan overvejes at nedsætte startlejen med 11-12 pct. ved en reduktion af beboerbetalingsprocenten fra 3,4 til 2,8 pct. Udgiftsneutralitet for det offentlige sikres ved at tilpasse finansierings- og støttemodellen på følgende måde:

- Den maksimale løbetid – og dermed starttidspunktet for fondsindbetalingerne – ændres fra de nuværende 35 til 40 år, dvs. en forlængelse på 5 år.
- Overskydende beboerbetalning i den maksimale løbetid tilfalder staten.
- Den periode, hvor beboerbetalingen opreguleres, ændres fra de nuværende 35 til 45 år, dvs. en forlængelse på 10 år.
- Den løbende regulering af beboerbetalingen ændres fra $\frac{3}{4}$ af inflationstakten til fuld inflationsregulering i de første 20 år, mens reguleringen sker med $\frac{3}{4}$ af inflationstakten i de resterende 25 år.

For at undgå store huslejeforskelle mellem det sidste byggeri efter gældende regler og det første byggeri efter ændringen, kan det overvejes at indføre en frivillig mulighed for, at de seneste års byggeri kan benytte den nye model.

Særlig nedsættelse af startleje

Ændring 2: Det kan overvejes at indføre en mulighed for, at kommunen kan yde en løbende startlejesikring, som i en periode kan nedsætte beboerbetalingen med op til 0,4 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis. Startlejesikringen aftrappes over højest 20 år.

I regeringsgrundlaget ”Mulighedernes Samfund” er der lagt op til, at starthuslejen i alment nybyggeri skal sænkes. Udvalget har med udgangspunkt heri fået til opgave at udvikle en model, hvorefter dette kan ske.

Med henblik på at sikre en husleje i det almene nybyggeri, der er i bedre overensstemmelse med den primære målgruppes betalingsevne, og for at gøre det mere attraktivt at bo i dette byggeri også for indkomstgrupper, der ikke modtager individuel boligstøtte, har udvalget overvejet en model, hvorefter der gen-

nemføres en mærkbar sænkning af startlejen i nybyggeriet via en nedsættelse af beboerbetalingen (nettokapitaludgifterne) (Ændring 1).

Startniveauet for beboerbetalingen i nybyggeriet kan således overvejes nedsat fra 3,4 pct. af den samlede anskaffelsessum (ekskl. bidrag) til 2,8 pct.

Det vil medføre, at beboerbetalingen i det første år vil falde med knap 18 pct. og startlejen dermed med 11-12 pct. For en bolig på 100 m² og med en typisk månedlig husleje på 8.000 kr. på indflytningstidspunktet, vil det medføre et fald i den månedlige husleje på 900-950 kr.

Den lavere startleje finansieres fuldt ud, således at der sikres udgiftsneutralitet for det offentlige. Dette kan ske ved at tilpasse finansierings- og støttemodellen på fire punkter, jf. boks (Ændring 1) ovenfor.

Herudover kan overvejes indført en frivillig mulighed for, at de seneste års byggerier kan benytte den nye model med henblik på at undgå store huslejeforskelle mellem det sidste byggeri efter gældende regler og de første byggerier efter ændringen.

Med henblik på at øge den lokale fleksibilitet har udvalget herudover - som supplement til den generelle nedsættelse af startlejen - overvejet en ændring (Ændring 2), som giver kommunen mulighed for at yde tilskud til en yderligere nedsættelse af startlejen på op til 0,4 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis med henblik på lokal tilpasning af huslejen. Startlejesikringen aftrappes over højst 20 år.

Udvalget finder ikke at kunne anbefale en sådan ændring. Med en nedsættelse af startlejen til 2,8 pct., jf. Ændring 1, vurderes der ikke at være noget særligt behov for, at kommunerne herudover kan yde startlejesikring.

Hertil kommer, at fuld inflationsregulering af beboerbetalingen i de første 20 år i kombination med aftrapningen af startlejesikringen kan resultere i for store lejestigninger, hvis startlejesikringen skal aftrappes inden for en rimelig tidshorisont.

Endelig kan adgangen til at yde kommunal startlejesikring resultere i forøgede huslejespænd i forhold til det allerede opførte nyere almene byggeri, idet husle-

jen i nybyggeriet som følge af startlejesikringen kan komme så langt ned, at det kan give udlejningsvanskeligheder i det allerede opførte nyere almene byggeri.

2.9.3. Påvirkning af incitamentsstrukturer

Højere marginal kommunal støtteandel i stedet for maksimumsbeløb

Ændring 3: Det kan overvejes at give kommunen mulighed for at give tilsagn til alment nybyggeri med en højere anskaffelsessum end det nuværende maksimumsbeløb. Kommunen refunderer en del af den statslige merudgift til ydelsesstøtte som følge af en højere anskaffelsessum.

Særlig model for totaløkonomisk rentable energiuinvesteringer

Ændring 4: Det kan overvejes at indføre adgang til i alment nybyggeri at gennemføre totaløkonomisk rentable merinvesteringer uden støtte og dermed uden højere marginal kommunal støtteandel, hvis byggeriet som minimum opfylder bygningsreglementets krav til lavenergiklasse 1(2015-krav). Den konkrete udmøntning af en model for lavenergibyggeri må overvejes nærmere.

Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger

Ændring 5: Det kan overvejes, at der for alle almene nybyggerier indføres skærpede krav til totaløkonomiske vurderinger. For byggerier omfattet af Ændring 4 vil der herudover gælde særlige krav.

Indeksning af beløbsgrænser

Ændring 6: Det kan overvejes fremover at inflationsregulere maksimumsbeløb med et sammensat indeks, hvor nettoprisindekset tæller med 50 pct. og lønindekset for industriens arbejdere med 50 pct. Hvis Ændring 3 gennemføres, foreslås tilsvarende regulering af tringræner.

Afskaffelse af arealmaksimum for den enkelte bolig

Ændring 7: Det kan overvejes, at opjustere den gældende bruttoarealgrænse for den enkelte almene bolig for at korrigere for den reduktion af nettoarealet, som følger af de allerede gennemførte og planlagte skærper af energikravene frem til 2020.

Udvalget har i forlængelse af kommissoriet overvejet mulighederne for at erstatte maksimumsbeløbsordningen med en mere incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummerne for det almene nybyggeri.

Ændring 3 er baseret på, at det bindende maksimumsbeløb afskaffes, således at bygherrer og kommuner får større fleksibilitet til at opføre tidssvarende alment byggeri, som tilgodeser hensyn til totaløkonomi og skaber mulighed for at gennemføre de merinvesteringer, som er nødvendige for, at regeringens energipolitiske målsætninger opfyldes.

En afskaffelse af det bindende maksimumsbeløb indebærer imidlertid en risiko for en uønsket standardglidning, som øges ved en samtidig nedsættelse af starthuslejen, (jf. Ændring 1 og 2). Der bør derfor samtidig etableres kraftige målrettede økonomiske incitament, der kan fastholde kommunernes tilskyndelse til at holde igen på anskaffelsessummerne. Et sådant incitament kunne være en højere kommunal støttebetaling, når anskaffelsessummen overstiger et vist niveau.

En model med højere kommunal støttebetaling kan udformes på flere måder. En mulighed er at lade kommunen refundere en del af statens udgifter til ydelsesstøtte efter en progressiv skala med flere trin, for den del af anskaffelsessummen som overstiger et givent niveau (knæpunktet). For at der kan opnås en mærkbar incitamentsvirkning for kommunen, uden at refusionsprocenten bliver meget høj, kan det samtidig overvejes at kræve refusionen betalt som et engangsbeløb ved byggeriets fuldførelse, dvs. som et permanent finansieringsbidrag, der betales *up-front*. En større likviditetsbelastning, jf. afsnit 2.6.1 har således tidligere vist sig at være et effektivt incitament til at sikre, at kommunerne holder igen på de godkendte anskaffelsessummer.

Indførelse af en knæpunktmodel med kommunal refusion vil – afhængigt af det niveau, knæpunktet i givet fald fastsættes på – betyde, at kommunerne i

højere grad kommer til at medfinansiere de øgede krav til bygningers energiforbrug. Det vil således være tilfældet i det omfang, det er nødvendigt at øge anskaffelsessummen ud over det givne knæpunkt for at gennemføre de merinvesteringer, som følger af de energipolitiske målsætninger.

Samtidig vil knæpunktmodellen med en højere marginal kommunal betaling alt andet lige indebære, at kommunernes incitament til at gennemføre totaløkonomiske investeringer dæmpes i forhold til en model, hvor den marginale kommunale støtteandel ikke afhænger af anskaffelsessummens niveau.

Hertil kommer, at det første knæpunkt – for at sikre en tilstrækkelig tilskyndelse til at holde anskaffelsesudgifterne nede – bør ligge under det niveau, der ved indførelsen af knæpunktmodellen udgør ”normen”, f.eks. det gældende maksimumsbeløb. Det medfører kommunale merudgifter for den del af anskaffelsessummen, der ligger under den nævnte norm ved uændret grundkapital.

Det kommunale grundkapitalindskud er gennem årene, blandt andet af konjunkturpolitiske hensyn, blevet justeret op og ned. Hvis muligheden herfor skal fastholdes uden, at kommunens incitament til at holde igen på anskaffelsessummerne reduceres ved en nedsættelse af grundkapitalen, medfører det, at den marginale kommunale støttebetaling skal være høj, idet der ellers ikke kan kompenseres for effekten af nedsættelsen på anskaffelsessummerne.

Endelig virker knæpunktmodellen ikke over for boligorganisationerne. Selvom det forhold, at boligorganisationen skal dække et eventuelt lejetab øger incitamentet til at holde anskaffelsessum og huslejen nede i nybyggeriet, vurderes det ikke at være tilstrækkeligt til at afholde boligorganisationerne fra i alle tilfælde at presse på for at kunne gennemføre dyrere byggeri.

Udvalget finder på den baggrund ikke at kunne anbefale, at maksimumsbeløbsordningen erstattes af en kommunal refusionsmodel.

Udvalget har endvidere i forlængelse af kommissoriet overvejet mulighederne for at styrke totaløkonomiske, herunder energiøkonomiske investeringer i forbindelse med alment nybyggeri.

Udvalget har derfor overvejet Ændring 4, hvorefter der indføres adgang til at gennemføre totaløkonomisk rentable merinvesteringer uden statslig støtte og ud

over maksimumsbeløbet, hvis byggeriet som minimum opfylder Bygningsreglementets krav til lavenergiklasse 1 (2015-krav). I forlængelse heraf foreslår udvalget samtidig, at der sker en opstramning af kravene til de totaløkonomiske vurderinger, som skal ligge til grund for nybyggeriet (Ændring 5).

Udvalget har endvidere overvejet en ændret regulering af maksimumsbeløbet (Ændring 6), således at reguleringen bedre afspejler udviklingen i byggeomkostninger og grundpriser.

Endelig har udvalget overvejet en opjustering af det gældende loft for bruttoarealet i den enkelte bolig (Ændring 7). Baggrunden herfor er, at de allerede gennemførte og planlagte skærpelser af energikravene frem til 2020 medfører en utilsigtet reduktion af boligernes nettoareal. Hvis de hidtil gældende nettoarealer skal fastholdes, er det på baggrund af isoleringskravene, der medfører tykkere vægge, derfor nødvendigt at opjustere loftet for bruttoarealet.

Især ved etablering af passivhuse, som har et meget lavt energiforbrug, kan nettoboligarealet komme under pres.

2.9.4. Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri

Vejledningsmateriale til långivere og låntagere

Ændring 8: Det kan overvejes at udarbejde vejledningsmateriale til långivere og låntagere med henblik på at øge konkurrencen om lånefinansieringen af alment byggeri (køgebog).

Gennemsigtighed i lånetilbud

Ændring 9: Det kan i forbindelse med lånetilbud overvejes at stille krav om gennemsigtighed og sammenlignelighed med hensyn til finansielle omkostninger.

Adgang til opdeling af lån i fuldt garanteret og ugaranteret lån

Ændring 10: Det kan overvejes at give kommunen mulighed for at undlade tinglysning af lån, som fuldt ud er dækket af en kommunal garanti. I sammenhæng hermed skabes mulighed for at opdele støttede lån i et fuldt garanteret lån og et ugaranteret lån.

Øget konkurrence om finansieringen af det almene byggeri kan alt andet lige medvirke til at reducere både husleje og offentlige udgifter til nybyggeriet. Udvalget har derfor overvejet ændringer, som kan styrke konkurrencen vedrørende finansieringen af det almene nybyggeri.

Udvalget peger på, at der på den ene side bør udarbejdes vejledningsmateriale for både långivere og låntagere (Ændring 8) og på den anden side, at der stilles krav om større gennemsigtighed og sammenlignelighed i forbindelse med lånetilbud (Ændring 9).

Herudover har udvalget overvejet en ændring, som åbner adgang til at opdele lån i et garanteret og ugaranteret lån og efterfølgende undlade at tinglyse det garanterede lån (Ændring 10).

Udvalget finder ikke at kunne anbefale Ændring 10. For det første vil den manglende tinglysning ændre kommunens stilling i tilfælde af garantiens udløsning, idet kommunens krav ikke vil være sikret. Og for det andet vil staten miste et provenu fra tinglysningsafgiften, hvilket samtidig indebærer en øget (indirekte) støtte til det almene byggeri.

2.9.5. Andre mulige ændringer

Indførelse af Det Digitale Byggeri

Ændring 11: Det kan overvejes at påbegynde indfasning af Det Digitale Byggeri i alment byggeri i 2009.

Energitillæg til maksimumsbeløb

Ændring 12: Det kan overvejes at indføre et energitillæg til maksimumsbeløbet svarende til de merinvesteringer som følger af de planlagte skærpelser af energikravene i 2010.

Indeksring af enterprisesummen holdes uden for maksimumsbeløb

Ændring 13: Det kan overvejes at holde udgifter til indeksregulering af enterprisesummen efter fast-pris periodens udløb uden for maksimumsbeløbet. Der gives således adgang til at overskride maksimumsbeløbet ved afholdelse af udgifter hertil.

Begrænsning af omgængelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen

Ændring 14: Det kan overvejes for alt alment nybyggeri at indføre en karenperiode på 4 år efter ibrugtagelsen for gennemførelse af forbedringer, såfremt summen af godkendt anskaffelsesudgift og forbedringsudgift overstiger maksimumsbeløbet.

Udvalget har endelig overvejet en række ændringer, som forbedrer rammerne for det almene nybyggeri. Det gælder for det første en fremrykket indfasning af Det Digitale Byggeri og for det andet en ændring, der sigter på at holde regulering af entreprisesummen uden for maksimumsbeløbet.

Regeringens energimålsætninger, herunder især den skærpelse af energikravene i Bygningsreglementet, der forventes at ske allerede i 2010, og som skal medføre en reduktion af energiforbruget i nybyggeriet med 25 pct., vil medføre et behov for at skabe plads til de merinvesteringer, som indfrielsen af disse krav vil medføre. Udvalget har derfor overvejet en model, hvorefter der indføres et energitillæg til maksimumsbeløbet, som giver mulighed for, uanset bygningstype og opvarmningsform, at afholde de merinvesteringer, som er nødvendige for at kunne opfylde de skærpede krav fra 2010.

Endelig har udvalget overvejet en ændring, der – hvis det vælges at fastholde maksimumsbeløbsordningen – kan forhindre den eksisterende omgængelsesmulighed, der ligger i at udskyde bestemte arbejder til umiddelbart efter ibrugtagelsen.

2.9.6. Udvalgets samlede forslag

Sammenfattende foreslår udvalget, at følgende forslag overvejes gennemført:

Lavere startleje:

- 1) Generel nedsættelse af startleje

Påvirkning af incitamentsstrukturer:

- 4) Særlig model for totaløkonomisk rentable energiinvesteringer
- 5) Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger
- 6) Modificeret indeksering af beløbsgrænser
- 7) Forhøjelse af arealgrænser

Øget konkurrence om finansieringen:

- 8) Vejledningsmateriale til långivere og låntagere
- 9) Større gennemsigthed i lånetilbud

Andre mulige ændringer:

- 11) Indførelse af Det Digitale Byggeri
- 12) Energitillæg til maksimumsbeløb
- 13) Adgang til at overskride maksimumsbeløbet ved afholdelse af udgifter til indeksregulering af entreprisesummen efter fast-pris periodens udløb
- 14) Begrænsning af omgåelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen.

2.10. Mindretalsudtalelse fra Boligselskabernes Landsforening

2.10.1. Indledning

Indledningsvis skal Boligselskabernes Landsforening (BL) udtrykke forundring og kritik af den måde, hvorpå udvalgsarbejdet er gennemført.

Baggrunden for udvalgsarbejdet var den helt uholdbare situation, at der stort set ikke blev givet tilsagn til alment nybyggeri i 2007. I februar 2008 blev der udarbejdet et såkaldt supplerende kommissorium for et særligt udvalgsarbejde om finansiering, som allerede inden 1. juli 2008 skulle komme med forslag til en ændret finansiering af nybyggeriet. Oplægget var således, at der hurtigt skulle findes løsninger, så der kunne komme gang i byggeriet af almene boliger.

Udvalget behandlede allerede på sit første møde den 6. maj 2008 en model for ny finansiering, som både gav lavere startleje og rummede muligheder for større fleksibilitet omkring maksimumsbeløb mv. De tekniske, finansieringsmæssige forhold var således belyst allerede i begyndelsen af maj, og hvis regeringen havde haft den politiske vilje, ville det uden problemer have været muligt at præsentere en ny model for finansiering af alment byggeri den 1. juli 2008, som var fristen i kommissoriet.

Imidlertid blev udvalgsarbejdet udskudt gentagne gange med aftaler om møder, som senere blev aflyst. Reelt blev udvalgsarbejdet sat i stå efter det tredje møde den 25. juni 2008, og der blev først igen indkaldt den 3. februar 2009.

BL finder det helt uacceptabelt, at regeringen på denne måde bevidst har sat en reform af finansieringen af det almene byggeri i stå i mere end trekvart år, og dermed fastholdt et næsten totalt byggestop for almene familieboliger og ungdomsboliger. Fra 1. januar 2008 har et løft i den maksimale anskaffelsessum for ældre- og plejeboliger samt en reduktion af den kommunale grundkapital for plejeboliger dog ført til et vist byggeri af ældre- og plejeboliger, men det er dog beskedent i forhold til behovet.

Udvalgsarbejdet er blevet afsluttet med to møder den 3. og 12. februar 2009, og i realiteten er der taget udgangspunkt i den skitse til finansiering, som blev drøftet allerede den 6. maj 2008, men der er på de to seneste møder taget afgørende punkter ud.

Finansieringsreformen er således blevet svækket i forhold til sit oprindelige udgangspunkt fra maj 2008, hvilket er kritisabelt og uforståeligt, da behovet for almene boliger kun er blevet større i mellemtiden, og samtidig er der ikke læn- gere nogen risiko for overophedning men i stedet et markant behov for øget økonomisk aktivitet i byggeriet.

Endelig skal BL beklage arbejdsformen i forbindelse med afslutningen af udvalgsarbejdet, hvor der efter sidste udvalgsmøde og uden reel mulighed for yderligere dialog er foretaget en betydelig mængde rettelser i flere kapitler, og disse har i flere tilfælde svækket væsentlige argumentationer og konklusioner.

2.10.2. Maksimumsbeløb og byggeri i områder med høje grundpriser

Det bindende maksimumsbeløb bør efter BL's opfattelse helt afskaffes. Både boligorganisationer og kommuner har en klar interesse i at holde anskaffelsessummerne for alment byggeri inden for rimelige rammer, der sikrer, at de ønskede målgrupper af beboere kan flytte ind, og at der ikke opstår lejeledighed.

Et statslig fastsat maksimumsbeløb er således unødvendigt og vil føre til utilsigtede skævvridninger, hvor det enten bliver umuligt at bygge i visse områder, eller hvor der må bygges skrabet uden hensyn til totaløkonomi både i forhold til energi og fremtidig vedligeholdelsesomkostninger.

I og omkring de større byer, hvor der ofte er meget høje grundpriser, er det nødvendigt at have særlige instrumenter enten via planloven og/eller via tilskud,

som overhovedet kan gøre det muligt at bygge almene boliger, herunder ældre- og plejeboliger.

Inden for rammerne af planloven kunne det således være logisk, at kommunerne kunne sælge grunde billigere, når der skal opføres almene boliger. Alternativt kunne der som i Ændring 2 i udvalgsrapporten gives mulighed for, at kommunerne yder tilskud til at nedbringe huslejen i nybyggeriet.

Imidlertid må det konstateres, at regeringens repræsentanter i udvalget ikke støtter Ændring 2, og at der i udvalgsrapporten ikke er forslag til at ændre planloven, som beskrevet ovenfor. Dermed er der i udvalgsrapporten ingen forslag, der kan sikre, at der også kan bygges almene boliger, herunder ældre- og plejeboliger (=plejehjem) i de større byområder. Det finder BL yderst problematisk.

2.10.3. Intet forslag til nyt maksimumsbeløb

Regeringens repræsentanter i udvalget anbefaler således, at der fortsat skal styres efter et bindende maksimumsbeløb. Når flertallet i udvalget (= statens repræsentanter) anbefaler dette, så er et helt afgørende spørgsmål, hvor højt dette bindende maksimumsbeløb så anbefales at være. Erfaringerne fra de seneste år viser jo, at et lavt bindende maksimumsbeløb reelt kan føre til byggestop.

Helt paradoksalt må det imidlertid konstateres, at der i udvalgsrapporten ikke eksisterer en konkret anbefaling om at løfte det bindende maksimumsbeløb til et bestemt niveau. En hel central og afgørende anbefaling er således udeladt af udvalgsarbejdet, og dermed er det også helt umuligt at gætte på, om udvalgets øvrige anbefalinger overhovedet fører til mere alment byggeri.

BL finder det helt utilfredsstillende, at et så afgørende spørgsmål helt er udeladt af udvalgsarbejdet.

2.10.4. Målgrupperne for alment byggeri

Huslejen i nyt alment byggeri er blevet for høj. En familiebolig på 90 kvadratmeter bygget til maksimumsbeløbet i hovedstadsområdet har en husleje på ca. 9.000 kr. om måneden. Det er for højt, og derfor blev udvalget også bedt om at "... afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen...".

Konkret anbefaler udvalget den såkaldte Ændring 1, se nedenfor, hvor beboerbetalingen reduceres fra 3,4 pct. af anskaffelsessummen til 2,8 pct. I det ovenstående eksempel vil det betyde en reduktion af den månedlige husleje med ca. 800 kr.

Hvorvidt denne reduktion af starthuslejen er stor nok, afhænger af målgruppernes indkomstforhold og rådighedsbeløb, og disse spørgsmål er der ikke taget stilling til i udvalgsrapporten.

I kapitel 8 er der beregnet rådighedsbeløb for grupper på overførselsindkomst, nemlig for en arbejdsløs og en pensionist. Disse beregninger er lavet ud fra forudsætninger om huslejer mellem 4.000 kr. og 7.400 kr. om måneden, og det fremgår klart, at rådighedsbeløbet er forholdsvist beskedent pr. måned for disse familier.

Det må derfor konstateres, at den reduktion af huslejen, der er foreslået i udvalgsrapporten, ikke er tilstrækkelig til at gøre det muligt for grupper på overførselsindkomst at flytte ind i nye almene boliger. Huslejereduktionen er for beskeden, og samtidig må det forventes, at en del af huslejereduktionen så at sige spises op af det løft i den maksimale anskaffelsessum, der er nødvendig, hvis der igen skal kunne bygges almene boliger.

BL anbefaler, at udvalget anbefaler en endnu større reduktion i starthuslejen, og at staten også yder et tilskud hertil. I forslaget fra udvalget er huslejereduktionen alene betalt af de almene beboeres opsparing efter udløbet af realkreditlånene.

2.10.5. Udgiftsneutralitet og økonomisk råderum

Udvalget skal ifølge sit kommissorium arbejde indenfor en økonomisk ramme, hvor det ”... ikke samlet set må medføre offentlige merudgifter”.

Grundlæggende mener BL ikke, at det har været et rimeligt udgangspunkt for udvalgsarbejdet. Byggeri af almene boliger, herunder også ungdoms-, ældre- og plejeboliger, er et centralt anliggende for velfærdssamfundet, og derfor bør staten bidrage til en ændret finansiering, som gør det muligt at opføre almene boliger til rimelige huslejer, der også kan betales af de svageste i samfundet.

Dette har imidlertid ikke været udgangspunktet for udvalgsarbejdet, der har haft til opgave at komme med forslag til en ny finansiering, der som nævnt i kommissoriet ikke ”samlet set må medføre offentlige merudgifter.”

Normalt vil de samlede, offentlige udgiftsmæssige konsekvenser af en finansieringsomlægning blive tolket som påvirkningen af de offentlige udgifter til grundkapital, ydelsesstøtte og boligstøtte (boligsikring og boligydelse). Dermed vil man i gængs forstand få det samlede billede af de offentlige merudgifter, som det er beskrevet i kommissoriet.

Stik mod denne normale fortolkning har staten kun valgt at fokusere på de offentlige merudgifter til ydelsesstøtte og grundkapital, hvorimod virkningerne af de afledte besparelser på boligstøtte ikke er indregnet.

Konsekvensen er, at råderummet til nedsættelse af beboerbetalingen er lavere, end det ellers ville have været, hvis også den afledte besparelse på boligstøtten var indregnet.

BL finder det meget problematisk, at staten anlægger en anden og mere restriktiv måde at beregne udgiftsneutralitet for det offentlige på, hvilket fører til, at startlejen ikke reduceres så meget, som den ellers kunne være blevet. Konsekvensen er dermed også, at Ændring 1 samlet set fører til offentlige mindreudgifter, dvs. det offentlige tjener på forslaget, hvilket BL finder helt uacceptabelt.

2.10.6. Kommentarer til de enkelte forslag

Generel nedsættelse af startlejen

BL støtter forslaget, men som også kommenteret på ovenfor, så burde reduktionen af startlejen have været større af hensyn til målgrupperne for alment byggeri, og det vil være muligt, hvis de afledte besparelser fra færre udgifter til boligstøtte også indregnes.

Som Ændring 1 er konstrueret nu, tjener det offentlige rent faktisk penge på en reduktion af startlejen, hvilket ikke er acceptabelt. Tværtimod burde der i kommissoriet have været mulighed for, at det offentlige kunne yde et yderligere subsidie for at nedbringe startlejen.

Den grundlæggende sammenhæng i Ændring 1 er, at en forlænget løbetid af lånene og dermed en udskydelse af betalingerne på de udamortiserede lån finansierer den lavere startleje. Konsekvensen af Ændring 1 er således, at indbetalingerne til Landsdispositionsfondens og de lokale dispositionsfonde reduceres, hvilket er betænkeligt, fordi der derved bliver færre muligheder for at støtte renoveringer og opretning af nødlidende boligområder i fremtiden.

For at undgå dette mener BL, at Nybyggerifonden bør nedlægges, og at der indføres samme regler for indbetalingerne på de udamortiserede lån for byggeri med tilsagn før og efter 1999. Dermed skal der også for nyt byggeri gælde, at to-tredjedel af midlerne indbetales til Landsdispositionsfondens og en-tredjedel til de lokale dispositionsfonde.

Endelig skal det i forhold til Ændring 1 nævnes, at BL ikke kan støtte, at beboerbetalingen opreguleres med den fulde inflation de første 20 år. Hidtil har hovedreglen i alment byggeri været, at beboerbetalingen opreguleres med tredjedel af prisstigningerne for at skabe et råderum til den nødvendige vedligeholdelse og fornyelse.

I forbindelse med den genberegning af den offentlige udgiftsneutralitet, hvor også de afledte virkninger af besparelserne på boligstøtten indregnes, bør der således også indgå forudsætninger om, at beboerbetalingen opreguleres med valsetakt i hele opreguleringsperioden.

Særlig nedsættelse af startleje

BL støtter Ændring 2, der giver mulighed for en såkaldt startlejesikring på 0,4 pct. af anskaffelsessummen. I udvalgsrapporten kan et flertal (=statens repræsentanter) ikke anbefale ændringen blandt andet ud fra den begrundelse, at en aftrapning af startlejesikringen kombineret med en fuld inflationsregulering af beboerbetalingen de første 20 år samlet set vil betyde, at kapitaludgifterne stiger reelt. Dette problem kan dog løses ved, at beboerbetalingen kommer til at stige med valsetakt også i de første 20 år, jf. ovenfor.

Som nævnt i de indledende afsnit finder BL det helt afgørende, at der indføres instrumenter, som gør det muligt at opføre alment byggeri i og omkring de store byområder, hvor grundpriserne kan være meget høje. Startlejesikring som et ekstra tilskud fra det offentlige og ændringer af planloven vil være sådanne

instrumenter, og BL finder det helt uforståeligt og uansvarligt, at et flertal i udvalget (=statens repræsentanter) afviser disse instrumenter.

Højere marginal kommunal støtteandel i stedet for maksimumsbeløb

Ændring 3 er formuleret i meget overordnede vendinger, men af udvalgsrapporten fremgår, at der er tale om en såkaldt knæpunktmodel, hvor den kommunale grundkapital stiger i takt med højere anskaffelsessum.

BL støtter modellen forudsat, at niveauerne for de såkaldte knæpunkter og de marginale stigninger i den kommunale grundkapital er fastsat på en sådan måde, at der sikres råderum til byggeri af en tidssvarende kvalitet og god totaløkonomi både angående vedligeholdelse og energi.

I kapitel 10 i figur 10.4 er skitseret en knæpunktmodel, hvor den kommunale grundkapital som udgangspunkt er 10 pct. og gradvist optrappes, så den gennemsnitlige grundkapital er ca. 13-14 pct., når anskaffelsessummen svarer til 140 pct. af det nuværende maksimumsbeløb. Denne model kan som udgangspunkt sikre det nødvendige råderum for nyt alment byggeri.

Særlig model for totaløkonomiske energiinvesteringer

BL kan ikke støtte Ændring 4, fordi forslaget hæmmer i stedet for at fremme energiinvesteringer. BL finder det misvisende, at Ændring 4 øjensynlig lanceres som en særlig mulighed for, at der kan gennemføres ekstra energiinvesteringer i det almene byggeri. Tværtimod betyder forslaget, at staten som noget helt nyt fjerner sin ydelsesstøtte til en andel af anskaffelsessummen i et alment nybyggeri, hvilket selvfølgelig vil gøre byggeriet dyrere og reelt bremse de ekstra energiinvesteringer.

Begrundelsen for Ændring 4 er angiveligt, at de ekstra energiinvesteringer op til 2015-kravene skal være totaløkonomisk rentable og dermed hvile i sig selv, hvilket skulle gøre statslig støtte unødvendig. Virkeligheden er imidlertid, at markedet for de ekstra energiinvesteringer ikke er opdyrket endnu, og at det næppe er muligt at sikre en fornuftig totaløkonomi i de ekstra investeringer. Det er dokumenteret overfor det såkaldte Partnerskab om energi i en rapport fra Statens Byggeforskningsinstitut.

På den baggrund burde staten ikke trække sin støtte som foreslået i Ændring 4, men derimod give en ekstra støtte for at opdyrke markedet for energiløsninger, der på sigt kan medvirke til at gøre 2015-kravene rentable.

Herudover finder BL det meget betænkeligt, at staten med Ændring 4 kan indføre en ny praksis, hvor den statslige støtte fjernes til visse dele af anskaffelsessummen i alment byggeri. Staten bør tage sit medansvar også for investeringer i energi og dermed et bedre klima.

Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger

BL støtter Ændring 5 om skærpede krav til totaløkonomiske beregninger og har medvirket til at udvikle en totaløkonomisk model, der fremover skal sikre endnu bedre totaløkonomiske vurderinger i alment nybyggeri. I forhold til den reference, der er til Ændring 4 i Ændring 5 nedenfor i forslagsboksen, skal der henvises til bemærkningerne ovenfor.

Indeksring af beløbsgrænser

Som nævnt indledningsvist mener BL, at maksimumsbeløbet helt skal afskaffes, og dermed vil der ikke længere være behov for overvejelser om pristalsreguleringer.

Men bibeholdes maksimumsbeløbet, så er forslaget i Ændring 6 om en ny pristalsregulering bedre end den nuværende regulering ud fra nettoprisindekset. Det nye forslag til en regulering er dog fortsat problematisk, fordi det ikke i tilstrækkelig grad afspejler faktorerne bag ændringer i anskaffessummerne, og BL anbefaler, at der arbejdes videre med at udforme et relevant prisindeks.

Samtidig bør det dog også understreges, at der aldrig kan konstrueres et prisindeks, som retvisende kan afspejle alle relevante prisændringer og geografiske forskelle. I tilknytning til en mekanisk prisjustering vil der altid være behov for justeringer med jævne mellemrum for at undgå for store forvridninger. Dette er også en væsentlig begrundelse for, at bindende maksimumsbeløb simpelthen bør opgives som en forældet styringsmetode.

Afskaffelse af arealmaksimum for den enkelte bolig

BL mener, at de nuværende arealgrænser helt bør fjernes. De er unødvendige og baseret på en forældet opgørelsesmetode, hvor arealerne opgøres inklusive ydervægge. Boligorganisationer og kommuner er selv i stand til at vurdere, hvor store nybyggede boliger bør være i forhold til den lokale boligefterspørgsel og de relevante målgrupper, og i denne sammenhæng bør det relevante areal selvfølgelig være det faktiske nettoboligareal.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt kun at ophæve maksimumarealerne i almenboligloven, da boligstøttelovgivningen i praksis har mindst ligeså stor betydning for boligarealerne i alment nybyggeri.

Det boligstøtteberettigede areal opgøres i dag inklusive ydervæggene, og for enlige ydes der kun støtte til de første 65 kvadratmeter og for par de første 85 kvadratmeter. Disse begrænsninger vil i nyt byggeri med nye skærpede energikrav med tykkere vægge betyde, at nettoboligarealet formindskes. Det er både problematisk af hensyn til komfort og standard og ikke mindst i forhold til at sikre den nødvendige tilgængelighed for gangbesværede og kørestolsbrugere.

I det ældre byggeri har kravene desuden den utilsigtede bivirkning, at efterisolering, som gør ydervæggene tykkere, faktisk også fører til en forøgelse af boligarealet, fordi væggene som nævnt medgår i boligarealet. Konsekvensen kan i mange tilfælde blive, at efterisolering medfører reduktion i boligydelse og boligsikring, fordi der eksempelvis kun gives støtte til de første 65 kvadratmeter for enlige.

Det er helt uholdbart og en utilsigtet bivirkning af boligstøttereglerne. Derfor bør boligstøttereglerne straks moderniseres. Det er helt nødvendigt at ændre arealopgørelsen til en nettoopgørelse eksklusive ydervægge, og herudover bør spørgsmålet om boligstørrelse overvejes i lyset af krav til bedre komfort og tilgængelighed.

Vejledningsmateriale til långivere og låntagere

BL støtter bedre vejledningsmateriale, så der kan sikres en øget konkurrence om lånefinansiering.

Gennemsigtighed i lånetilbud

BL støtter, at der opstilles standardiserede krav, der kan sikre en gennemsigtighed og en sammenlignelighed af finansielle omkostninger som grundlag for en mere virksom konkurrence.

Adgang til opdeling af lån i fuldt garanteret og ugaranteret lån

BL støtter, at der gives mulighed for at opdele de støttede lån i et fuldt garanteret og et ugaranteret lån. Det kan for det første give mulighed for at spare omkostningerne til tinglysning af det garanterede lån, og for det andet ville Kommunekredit derved få mulighed for at byde på finansieringen af det garanterede lån, hvilket kunne give en besparelse for de almene beboere.

Indførelse af det digitale byggeri

BL støtter digitalisering af byggeriet, men det er afgørende, at grundlaget for denne digitalisering er helt på plads. Det drejer sig først og fremmest om en alment accepteret og anvendt klassifikation af bygningsdele, som rådgiverbranchen både nationalt og internationalt vil anvende. Dernæst drejer det sig om alment tilgængelige og anvendte bygningsmodeller på baggrund af klassifikationen af bygningsdele, så der kan sikres et solidt grundlag for blandt andet digitalt udbud.

Dette grundlag for en fuld digitalisering af byggeriet har staten imidlertid endnu ikke bragt på plads, og BL anbefaler, at det sker hurtigst muligt.

Energitillæg til maksimumsbeløbet

Som nævnt indledningsvist har det i udvalgsarbejdet ikke været drøftet, hvor meget det bindende maksimumsbeløb burde forhøjes, hvis det blev bibeholdt som styringsinstrument. Det er således heller ikke blevet belyst, hvor meget energikravene i 2010 isoleret set vil fordyre det almene byggeri.

I forbindelse med Ændring 12 finder BL det helt afgørende, at der nu sker en grundig belysning af, hvor meget de ekstra energikrav i 2010 kommer til at fordyre det almene byggeri, og at det bindende maksimumsbeløb løftes, svarende til denne merudgift. Herudover skal maksimumsbeløbet opjusteres, svarende til de senere års efterslæb i forhold til byggeomkostninger, grundpriser mv.

Indeksring af entreprisesummen holdes uden for maksimumsbeløb

BL støtter Ændring 13.

Begrænsning af omgængelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen

BL finder det helt ubegrundet, at der nu lægges begrænsninger på, hvornår der kan gennemføres kollektive forbedringer. Overskriften for udvalgsarbejdet om en ny styring af den almene sektor, som også finansieringsudvalget formelt er en del af, er forenklinger og aftalefrihed frem for reguleringer. Denne Ændring 14 går stik imod det overordnede mål for hele udvalgsarbejdet, og BL kan følgelig ikke støtte forslaget.

2.11. Mindretalsudtalelse fra KL

2.11.1. KL's mål for arbejdet i udvalget

KL har haft to klare mål for arbejdet i udvalget:

1. Det skal være muligt at opføre nye, almene boliger i hele landet.

Da ca. $\frac{3}{4}$ af alle nye almene boliger er ældreboliger rettet mod unge og ældre med særlige handicap, så er dette mål en forudsætning for ligebehandling i hele landet af denne sårbare målgruppe på det sociale område. Det er også en forudsætning for at nå målet om plejeboliggaranti.

2. Det skal være muligt for beboerne i de nyopførte almene boliger at betale den husleje, som er knyttet til disse boliger.

Disse to mål tilgodeses ikke med de forslag, der ligger fra udvalget. Det er baggrunden for denne mindretalsudtalelse.

Mindretalsudtalelsen er delt op i to hovedafsnit. Det første afsnit kommenterer de forslag, der indgår i rapporten og det andet redegør for en række yderligere forslag og synspunkter, som KL har fremført under udvalgsarbejdet.

2.11.2. Bemærkninger til forslagene i rapporten

Generel nedsættelse af startleje

KLs repræsentanter støtter forslaget.

Særlig nedsættelse af startleje

KLs repræsentanter støtter forslaget, da det giver en helt nødvendig fleksibilitet i en situation, hvor man fortsat arbejder med en beregning af maksimumsbeløb.

KLs repræsentanter anser forslaget for at være en ny type boligstøtte og forudsætter derfor, at de afledte udgifter for kommunerne er omfattet af de samme finansieringsregler som den nuværende, individuelle boligstøtte; altså økonomisk kompensation via DUT og statsrefusion.

Højere marginal kommunal støtteandel i stedet for maksimumsbeløb

KL's repræsentanter støtter forslaget, da det giver en helt nødvendig fleksibilitet i en situation, hvor man fortsat arbejder med en beregning af maksimumsbeløb.

KL's repræsentanter anser forslaget for at være en ny type boligstøtte og forudsætter derfor, at de afledte udgifter for kommunerne er omfattet af de samme finansieringsregler som den nuværende, individuelle boligstøtte, altså økonomisk kompensation via DUT og statsrefusion.

Desuden forudsættes det, at der straks gennemføres en gennemgribende ændring af de nuværende maksimumsbeløb, jf. afsnittet "De konkrete maksimumsbeløb bør forhøjes straks" nedenfor.

Særlig model for totaløkonomisk rentable energiinvesteringer

KLs repræsentanter støtter intentionen om, at der skal gives mulighed for at tilrettelægge nybyggeri efter totaløkonomiske principper, men kan ikke støtte den del af forslaget, der går på, at staten ikke indregner de generelle, nye statslige krav til energiinvesteringer i den almindelige finansieringsmodel for det almene nybyggeri.

Der er ikke lang tid til 2015, når det drejer sig om nybyggeri, og man bør derfor allerede nu indarbejde de nye statslige krav til energiinvesteringer frem mod 2015 i den almindelige finansieringsmodel for det almene nybyggeri.

KLs repræsentanter kan derfor støtte forslaget, hvis det ændres til, at man kan gennemføre totaløkonomisk rentable merinvesteringer uden støtte, hvis disse investeringer ligger ud over de nye krav, der skal gælde fra 2015.

Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger

KLs repræsentanter støtter forslaget under den forudsætning, at Ændring 4 ændres som anført ovenfor.

Indeksring af beløbsgrænser

KLs repræsentanter støtter forslaget, men ønsker at påpege, at analyserne i udvalgets rapport dokumenterer, at forslaget kun i meget begrænset omfang kan anses for at være en forbedring.

Opretholdes en model med maksimumsbeløb, forudsætter det blandt andet, at disse beløb med få års mellemrum må tages op til ny vurdering i lyset af udviklingen i grundpriser og de samlede omkostninger ved nybyggeri.

Endelig forudsætter KL's repræsentanter, at der straks gennemføres en gennemgribende ændring af de nuværende maksimumsbeløb, jf. afsnittet ”De konkrete maksimumsbeløb bør forhøjes straks” nedenfor.

Afskaffelse af arealmaksimum for den enkelte bolig

KLs repræsentanter støtter forslaget om en opjustering af arealnormer, og anbefaler helt generelt, at arealmaksimum for almene boliger afskaffes.

Vejledningsmateriale til långivere og låntagere

KLs repræsentanter støtter forslaget.

Gennemsigtighed i lånetilbud

KLs repræsentanter støtter forslaget.

Adgang til opdeling af lån i fuldt garanteret og ugaranteret lån

KLs repræsentanter støtter forslaget.

Indførelse af Det Digitale Byggeri

KLs repræsentanter støtter forslaget helt generelt, men forudsætter en nærmere drøftelse af, hvordan indfasningen konkret skal tilrettelægges, herunder må der fra statens side tilvejebringes de nødvendige værktøjer til klassifikation og grundlaget for digitale bygningsmodeller.

Energitillæg til maksimumsbeløb

KLs repræsentanter er enige i forslaget, men som anført under Ændring 4, bør de yderligere, nye krav frem til 2015 indregnes.

Indeksering af entrepreneursummen holdes uden for maksimumsbeløb

KLs repræsentanter støtter forslaget.

Begrænsning af omgængelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen

KLs repræsentanter støtter ikke forslaget, idet der i så fald vil være tale om lovgivning på baggrund af en enkelt sag.

2.11.3. Andre forslag og synspunkter fremført af KL under udvalgsarbejdet

Der er behov for et virkemiddel i planloven

KL ønsker en tilføjelse til planlovens § 15, stk. 2 om lokalplaner, der giver kommunerne mulighed for at stille krav om, at der på nærmere angivne arealer opføres boliger som alment byggeri efter reglerne i lov om almene boliger m.v. Begrundelsen for at indføre en sådan mulighed er, at det vil skabe mere varierede boligområder, hvilket mindsker risikoen for ghettoisering.

Maksimumsbeløbet bør afskaffes

Maksimumsbeløbet er et forældet styringsredskab og bør fjernes helt, så kommunerne kan bygge de almene boliger, der er behov for.

Det første store problem ved maksimumsbeløbet er, at det ikke tager højde for, at grundpriserne varierer meget rundt om i landet – også inden for den enkelte kommune. Skulle der tages højde for dette fænomen, ville det føre til et helt uoverskueligt antal maksimumsbeløb.

Det andet store problem ved maksimumsbeløbet er, at priserne ændrer sig meget fra år til år – såvel grundpriserne som byggeomkostningerne. Der findes ikke nogen regulering, der kan tage højde for dette, og derfor kommer givne maksimumsbeløb hurtigt ud af trit med de faktiske forhold.

Det tredje store problem ved maksimumsbeløb er, at det helt aktuelt hindrer en række kommuner i at bygge blandt andet ældreboliger. Det er i strid med grundhensynet i den sociale lovgivning om ligebehandling og med plejeboliggarantien.

De konkrete maksimumsbeløb bør forhøjes straks

Hvis forslaget om helt at afskaffe maksimumsbeløbene ikke gennemføres, bør de eksisterende maksimumsbeløb forhøjes straks. Dette har ikke været til drøftelse i udvalget.

Efter lang ventetid udsendte Velfærdsministeriet den 22. januar 2008 en bekendtgørelse, som hævede maksimumsbeløbene for ældreboliger 12 pct. i udvalgte dele af landet.

Dette løste kun delvist problemerne med at opføre ældreboliger. Dels var alt for få kommuner omfattet af ændringen, dels var forhøjelsen utilstrækkelig. KL har redegjort herfor blandt andet i en artikel i Danske Kommuner nr. 6, 2008.

Hertil kommer, at justeringen i 2008 alene vedrørte ældreboliger og således ikke bidrager til at afhjælpe de betydelige problemer med at opføre nye familieboliger.

Der er derfor aktuelt mange kommuner, der ikke kan bygge nye ældreboliger. For familieboligernes vedkommende er problemerne endnu større som følge af de utilstrækkelige maksimumsbeløb.

Reglerne for individuel boligstøtte bør justeres

Med de seneste års stigende udgifter til opførelse eller renovering af byggeri, kombineret med ændringer i reglerne for boligstøtte, er der opstået et stigende misforhold mellem huslejeudgifterne og beboernes evne til at betale huslejerne.

Der har specielt vist sig problemer for beboere i ordinære ældreboliger og i plejeboliger samt for førtidspensionister efter den nye ordning, der trådte i kraft 1. januar 2003.

Med de aktuelle byggeudgifter er en normal husleje for plejeboliger i nyere byggeri eller nyligt ombygget byggeri på 6-8.000 kr. om måneden. Folkepensionister i ældreboliger, herunder plejeboliger, har mulighed for kompensation for udgiften gennem reglerne om boligydelse.

Der er imidlertid visse begrænsninger på ydelsens størrelse.

For det første kompenseres der for maksimalt 65 m². Imidlertid er den gennemsnitlige størrelse af nyopførte plejeboliger på ca. 73 m².

Det betyder i praksis, at en beboer i en plejebolig kan få kompensation for de første 65 m², mens lejen for de resterende 8 m² skal betales fuldt ud – uanset borgerens indkomst. Konsekvensen er, at borgere med lav indkomst fravælger moderne plejeboliger, og i stedet søger en mindre og ofte ældre plejebolig.

Eksempel 1:

En beboer i en plejebolig med en husleje på 7.000 kr. om måneden (84.000 kr. årligt). Boligen er på præcist 65 m². Beboerens eneste indkomst er folkepension, dvs. ca. 122.700 årligt. Borgeren har en formue under 671.800 kr.

Beboerne vil i dette tilfælde få ca. 5.700 kr. i boligydelse, og dermed have en faktisk månedlig husleje på godt 1.300 kr.

Eksempel 2:

Hvis boligen er 73 m² i stedet for 65 m², vil beboeren kun kunne få 5.100 kr. i boligydelse, og dermed får en faktisk månedlig husleje på knap 1.900 kr.

Eksempel 3:

Hvis boligen er 73 m² og borgeren har en pensionsindkomst der gør, at den samlede årlige indkomst er 150.000 kr., bliver den månedlige boligydelse på 4.700 kr. og den faktiske månedlige husleje på godt 2.300 kr. Den månedlige udgift ved at have en privat pensionsordning med en udbetaling på 27.300 kr. før skat vil koste borgeren ca. 4.800 kr. årligt i øget husleje.

Eksemplerne viser, hvordan selv ganske små ændringer i boligens størrelse eller i beboerens indkomst får stor betydning for boligydelsen.

KLs repræsentanter i udvalget finder derfor, at boligstøtteleovens regler om kvadratmetergrænsen bør hæves således, at de svarer til de plejeboliger, kommunerne bygger.

Før det andet blev førtidspensionen sat op med virkning fra 1. januar 2003. Til gengæld fik førtidspensionister færre muligheder for at søge en række ydelser. Blandt andet kan førtidspensionister efter den nye ordning ikke længere modtage boligydelse, men skal i stedet søge boligsikring.

Konsekvensen af udviklingen i perioden siden da er, at førtidspensionister ikke længere har råd til at flytte i nyopførte eller ombyggede ældreboliger. Netop førtidspensionister, der bor i ældreboliger, er borgere med et stort behov for støtte – f.eks. handicappede, psykisk syge, autister og lignende grupper.

KLs repræsentanter i udvalget finder derfor, at førtidspensionister på ny ordning, der bor i kommunale plejeboliger, bør ligestilles med folkepensionister i kommunale plejeboliger.

Udvalget arbejder med en helt ny definition af ”offentlige merudgifter”

Det hedder i kommissoriet for udvalgsarbejdet, at udgangspunktet er, at ”ændring af styringen af den almene sektor ikke samlet set må medføre offentlige merudgifter”.

I løbet af udvalgsarbejdet er det imidlertid blevet klart, at statens fortolkning af kommissoriet er, at en ændring af styringen af den almene sektor ikke isoleret set må øge de midler, som staten anvender til støttet byggeri.

Denne indsnævrende fortolkning finder KL’s repræsentanter meget problematisk.

Beskrivelsen af forslagene om at nedsætte beboerbetalingsprocenten fra 3,4 til 2,8 pct. samt at forlænge løbetiden på lånene viser, at der vil være en væsentlig besparelse i udgifterne til boligstøtte, hvis ændringerne vedtages.

På grund af statens fortolkning af kommissoriet, bliver midlerne ikke anvendt som et finansieringsbidrag til at opfylde formålet med udvalgsarbejdet. Eks. kunne huslejerne være kommet endnu længere ned. I stedet bliver den samlede effekt af forslagene, at staten sparer penge.

Kapitel 3. Overordnede rammer for det almene nybyggeri

3.1. Indledning

Baggrunden og rammerne for opførelse af alment boligbyggeri hviler helt overvejende på boligsociale hensyn. Der skal således med byggeriet varetages en række forskellige boligsociale opgaver spændende fra overordnede samfundsmæssige hensyn som f.eks. foranstaltninger i relation til ghettoiseringsproblematikken til hensyn, der kan være rettet mod afgrænsede grupper af befolkningen og det enkelte individ.

Den primære målgruppe for det almene nybyggeri er resourcesvage boligsøgende samt boligsøgende med særlige behov som unge, ældre og handicappede. For at undgå, at der i løsningen af denne opgave sker en social skævvridning, der isolerer de svageste beboere og dermed svækker samfundets sammenhængskraft, er det vigtigt, at beboersammensætningen i den enkelte bebyggelse bliver blandet og dermed også omfatter mere ressourcestærke husstande. Dermed undgås også de ghettoiseringstendenser, der er set i eksisterende almene bebyggelser.

Det almene nybyggeri har således en relativ bred målgruppe, hvilket må vurderes som afgørende, hvis sektoren på såvel kort som langt sigt skal kunne varetage den boligsociale opgave, den er pålagt.

3.2. Den almene sektors boligsociale opgaver

De primære boligsociale opgaver, der varetages af den almene boligsektor, blandt andet gennem nybyggeri, kan sammenfattes som følgende:

Mindre ressourcestærke boligsøgende

Den almene sektor løser boligsociale opgaver for den mindre ressourcestærke del af befolkningen eller boligsøgende med et akut boligbehov, herunder hjem-

løse og andre særligt udsatte grupper, som typisk anvises en bolig gennem den kommunale anvisning.

Boligsøgende med særlige behov

Sektorens målgruppe omfatter også bredere dele af befolkningen med særlige behov som f.eks. unge studerende, som har brug for en ungdomsbolig og ældre og handicappede, som har brug for en bolig med indretning og/eller økonomi rettet specifikt mod den målgruppe.

Integration og modvirkning af segregering

Det har siden 2. verdenskrig været et centralt mål for dansk boligpolitik at undgå en ensidig beboersammensætning i de enkelte boligområder.

De senere års udvikling i beboersammensætningen i de almene bebyggelser med en tendens til stigende andel af beboere udenfor arbejdsmarkedet og med en stigende andel af danskere af anden etnisk herkomst har understreget, at det fortsat må være en vigtig boligsocial opgave at modvirke udviklingen af sociale og etniske ghettoer.

Varieret boligmarked

Den almene boligsektor har som en væsentlig opgave at understøtte et varieret boligmarked i sammenhæng med de øvrige boligformer. Den almene bolig har en selvstændig rolle på boligmarkedet som et tilbud til boligsøgende, hvis behov og økonomiske situation ikke matcher de øvrige boligtyper.

Mobilitet

Den almene boligsektor skal bidrage til et lejeboligmarked med rimelig husleje, som kan understøtte mobiliteten på arbejdsmarkedet. Der er indikatorer for - og formentligt særligt i stigende grad i Københavnsområdet - at visse grupper i samfundet ikke har råd til at bosætte sig der, hvor arbejdskraften efterspørges på grund af stigende grundpriser og ejerboligpriser og mangel på udlejningsboliger.

Andre funktioner

Gennem tiden har den almene boligsektor haft og har opgaver og funktioner, der ikke har en egentlig boligsocial karakter. Det almene nybyggeri har været og bliver fra statens side brugt som instrument i konjunkturreguleringen, jf. boks 3.2 og som instrument til udvikling af byggeriet (senest med den byggepo-

litiske handlingsplan ”*Bedre og billigere byggeri*”, Økonomi- og Erhvervsministeriet, maj 2007), jf. boks 3.3.

Disse funktioner skal ses i sammenhæng med, at staten har haft afgørende indflydelse på fastsættelse af rammerne for det almene nybyggeri. Mens den konjunkturregulerende effekt er opnået ved fastsættelse af økonomiske rammer og eventuelle kvoter for nybyggeri eller ved direkte indgreb med hjemmel i almenboliglovens § 103, jf. boks 3.2, er de byggepolitiske målsætninger væsentligst blevet fremmet ved, at staten har pålagt kommunerne at stille bestemte krav til byggeriet som led i tilsagnsgivningen.

Boks 3.1. Konjunkturregulering

Almenboligloven indeholder følgende hjemmel til regulering af blandt andet det almene boligbyggeri:

”§ 103: Med henblik på en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af boligbyggeriet og den øvrige bygge- og anlægsvirksomhed ud fra samfundsøkonomiske hensyn, herunder byggebehov og byggekapacitet, kan velfærdsministeren træffe bestemmelse om regulering af bygge- og anlægsvirksomheden, herunder fastsætte tidsfrister for påbegyndelse og gennemførelse af byggeri.”

Med hjemmel i denne bestemmelse kan der udstedes bekendtgørelser om regulering/styring af bygge- og anlægsarbejder. Der er ikke fastsat regler om særlige betingelser, der skal være til stede for anvendelsen af denne hjemmel. I det omfang, det er sagligt begrundet, kan der således prioriteres bestemte boligformer/byggeri/anlæg.

Bestemmelsen blev f.eks. anvendt i 1986 i forhold til en række offentlige bygge- og anlægsarbejder (støttet boligbyggeri og byfornyelse var ikke omfattet af indgrebet) og i 1997 og 1998, hvor indgrebene omfattede alment boligbyggeri.

Boks 3.2. Udviklingen af byggeriet

Det almene byggeri er med afsæt i den offentlige støtte til byggeriet generelt blevet brugt til at udvikle og fremme en lang række bolig- og byggepolitiske samt byggetekniske initiativer. Som tilsagnsgiver til det almene byggeri har det offentlige kunnet stille krav til det færdige byggeri såvel som til byggeprocessen. Dette er gennem årene løbende blevet udnyttet til at udvikle byggeriet, idet der som tilsagnsvilkår er blevet stillet såvel produkt- som proceskrav til det almene byggeri. Det almene byggeri har herved spillet en væsentlig byggepolitisk rolle som redskab for en effektivisering af byggeriet.

I denne sammenhæng har det spillet en vigtig rolle, hvordan den almene sektor er organiseret, ligesom sektoren i mange henseender homogene – og dermed styrbare - bygningsmasse udgør en direkte og forholdsvis bred kanal til at påvirke udviklingen i byggeriet.

Konkret har det almene byggeri gennem årene gennemført en lang række forsøg med nye byggemetoder, boligformer eller forhold vedrørende driften. Forsøgene har øget statens mulighed for at få gennemført nødvendige afprøvninger af nye idéer og tanker i et segment af byggemarkedet, som staten gennem godkendelsen af forsøg og gennem tilførsel af støttekroner har kunnet påvirke i en positiv retning.

Byggeskadefonden, der blev oprettet i 1986, har i den forbindelse spillet en væsentlig rolle ved at afdække en del af risikoen ved udviklingen af det almene byggeris byggeteknik, ligesom fondens indsats løbende er med til at sikre byggeriets kvalitet. Ligeledes skal der peges på, at disse forsøg har spillet en stor rolle også for boligbyggeriet udenfor den almene sektor, idet en lang række af resultaterne direkte kan overføres til og udnyttes i det private boligbyggeri. Dette skyldes, at forsøgsresultaterne er offentlige og stilles til rådighed for hele byggebranchen. Fondens seneste årsberetning viser i øvrigt, at omfanget af svigt i det almene byggeri er faldet yderligere. Samlet set har omfanget af svigt undergået en meget kraftig reduktion i fondens levetid.

Som eksempler på krav, der har været stillet til det almene kan nævnes:

- Kvalitetssikring, herunder oprettelse af Byggeskadefonden
- Totaløkonomiske vurderinger
- Logistikplanlægning
- Indsamling og anvendelse af nøgletal.

Som det seneste eksempel på det almene byggeris rolle kan peges på implementeringen af regeringens byggepolitiske handlingsplan ”Bedre og billigere byggeri”, maj 2007, hvor flere af initiativerne forudsættes gennemført i det almene byggeri, jf. kapitel 11 i ”*Den almene boligsektors styring*” (Velfærdsministeriet, juni 2008). Ligeledes kan peges på udviklingen af en byggeskadeforsikring for det private boligbyggeri, der har taget udgangspunkt i den mangeårige kvalitetssikring af nybyggeriet, som har været gennemført i det almene byggeri. Endelig kan der peges på Landsbyggefondens innovationspulje, som har til hensigt at understøtte innovation og udvikling byggeriet.

3.3. Boligpolitiske hensyn som den almene sektor skal tilgode

Ved indretningen af styringen i en sektor, der skal leve op til ovenstående, må der tages udgangspunkt i en række boligpolitiske hensyn samt mere generelle hensyn vedrørende offentlig regulering. Disse overordnede hensyn kan sammenfattes i følgende punkter, jf. ”*Den almene boligsektors fremtid*” (Socialministeriet 2006) og kapitel 3 i ”*Den almene boligsektors styring*” (Velfærdsministeriet, juni 2008):

- *Nybyggeri:*
De boligsociale opgaver skal løses, herunder skal der i passende omfang opføres nybyggeri, som er målrettet ressourcensvage befolkningsgrupper.
- *Lejeniveau:*
Lejeniveauet skal være fastsat i overensstemmelse med den boligsociale opgave og sikret mod pludselig lejestigning.
- *Udlejning:*
Som led i varetagelsen af boligsociale hensyn skal udlejningen tilgode-se grupper med særligt behov for de pågældende boliger.
- *Ghettoisering:*
Som led i varetagelsen af boligsociale hensyn skal tendenser til social og etnisk ghettoisering modvirkes.

- *Beboerdemokrati:*
Beboerne skal inddrages i driften i så høj grad som muligt, herunder især på områder, der direkte berører dem. Beboerdemokratiet skal bevareres/styrkes.
- *Konkurrenceforhold:*
Konkurrenceforvridning over for andre sektorer skal undgås. Konkurrencen inden for sektoren skal styrkes for at sikre optimal opgavevaretagelse. Det skal sikres, at boligorganisationerne på passende og fleksibel måde kan indgå i et samspil med det omgivende samfund.
- *Effektiv udnyttelse af offentlige og samfundsmæssige ressourcer:*
Der skal sikres en forsvarlig, effektiv og moderne drift med henblik på at muliggøre et højt serviceniveau for alle grupper til en rimelig udgift. Der skal også sikres et effektivt nybyggeri af boliger i god kvalitet. Boligerne skal løbende vedligeholdes, reoveres og forbedres, således at de fortsat matcher nutidige krav til boligen og dermed er attraktive for de boligsøgende.
- *Hensyn til retssikkerhed og rettigheder:*
Der skal tages de nødvendige hensyn til borgeres (boligsøgendes og lejeres) retssikkerhed og rettigheder. Lejerne skal sikres en høj grad af beskyttelse og udlejningen skal være præget af gennemsigtighed og saglighed.
- *Ensartethed og objektivitet versus individuelle løsninger.*
Det er på nogle områder relevant at sikre ensartede standarder og objektivitet, mens der på andre områder kan arbejdes dynamisk og innovativt med udvikling af individuelle og behovstilpassede løsninger.

3.4. Overordnede styringsmæssige overvejelser vedrørende nybyggeriet

Den almene boligsektor spiller og skal fortsat spille en betydelig rolle på boligmarkedet i forhold til at løse boligsociale opgaver for en personkreds, som ellers vil have vanskeligt ved at finde en passende bolig. Det er tillige vigtigt, at der fortsat sikres en boligforsyning, som kan følge med den efterspørgsel efter al-

mene boliger, som den demografiske, erhvervsmæssige og boligsociale udvikling kan forventes at afstedkomme, jf. analysen af ”*Den almene boligsektors fremtid*” (Socialministeriet 2006).

Byggeri af nye almene boliger skal således sikre, at den almene boligsektor også fremover kan dække det behov, der er for boliger til løsning af de boligsociale opgaver, herunder ikke mindst i forhold til de grupper i befolkningen, der har svært ved at finde en bolig.

Det er væsentligt, at der opføres boliger i tidssvarende kvalitet med en husleje, som almindelige husstande kan betale. Samtidigt er det væsentligt at sikre et byggeri, der også efterspørges af husstande med mellemindkomster, således at en blandet beboersammensætning kan sikres og ghettoisering dermed undgås.

Når det drejer sig om finansiering og økonomiske vilkår for nybyggeriet, er det navnlig hensynene vedrørende nybyggeri og lejeniveau, der er centrale, men set i et længere tidsperspektiv spiller også hensynet til at modvirke ghettoisering ind. Hvilke implikationer, det har for den måde, styringen af nybyggeriet indrettes på, uddybes nedenfor, jf. kapitel 3 i ”*Den almene boligsektors styring*” (Velfærdsministeriet, juni 2008).

Nybyggeri

Almenboligloven indeholder ikke en egentlig formålsbestemmelse, der direkte definerer det boligsociale hensyn bag opførelse af alment boligbyggeri. Lovens § 108 indeholder overvejende de tekniske rammer for byggeriet og indikerer et boligsocialt sigte med den almene bolig. Som det fremgår af boks 3.4, kan der dog udskilles nogle overordnede mål, som har dannet basis for de gældende regler for opførelse af almene boliger:

- Almene boliger skal opføres rationelt og til en anskaffelsessum, der er tilpasset det boligsociale formål.
- Almene boliger skal inden for den boligsociale målsætning opføres i tidssvarende kvalitet med hensyn til funktion, arkitektur, byggeteknik samt miljømæssige og sundhedsmæssige egenskaber.
- Byggeri af almene boliger skal modsvares af et fremtidigt behov for de pågældende boliger og hvile på et socialt bæredygtigt grundlag – dvs. at det skal medvirke til at imødegå segregering og social marginalisering.

Boks 3.3. Krav til alment nybyggeri

§ 108 i almenboligloven:

Alment boligbyggeri skal tilrettelægges efter rationelle, produktivitetsfremmende byggemetoder og søges gennemført for den lavest mulige pris under hensyntagen til kvaliteten. Boligerne skal være uden luksuspræg, men udstyret og indrettet således, at de opfylder de boligsøgendes rimelige krav til boliger af den pågældende art. Det almene byggeri skal have en tilfredsstillende udformning i planmæssig og teknisk henseende. Bygherren skal stille fornødne krav til byggeriets andre parter om den arkitektoniske bearbejdning af byggeriet, om kvalitetssikring i forbindelse med gennemførelsen og driften af byggeriet samt om totaløkonomiske vurderinger. Der skal i videst muligt omfang tages økologiske hensyn. Anskaffelsesudgifterne skal søges holdt inden for rammer, der muliggør et sådant lejeniveau, at boligerne kan påregnes udlejet.

Byggeriet skal derfor gennemføres så omkostningseffektivt og rationelt som muligt, således at de samlede udgifter er minimeret og huslejen dermed så lav som mulig.

Samtidig skal byggeriets gennemgående kvalitet sikres – den tekniske kvalitet skal være tidssvarende, ligesom der skal være taget højde for totaløkonomi, energi, miljø, tilgængelighed, sundhed, stabilitet, arkitektur, funktionalitet mv.

Styringen af tilsagnsgivningen, herunder vurderingen af behovet for opførelse af nye almene boliger, er gennem årene blevet decentraliseret fra en ren statslig styring, hvor staten tog stilling til samtlige tilsagnsansøgninger og uddelte en årlig kvote for nybyggeriet, til en kommunal styring, hvor det er helt overladt til kommunen som led i den lokale boligpolitik at vurdere behovet og give tilsagnet.

Reguleringen er i dag baseret på, at kommunen har afgørende indflydelse på nybyggeriet. Kommunens indflydelse udøves ved, at kommunen på statens vegne giver tilsagn om ydelsesstøtte. Kommunen kan stille saglige og proportionale vilkår i forbindelse med tilsagn om støtte til byggeri til både bygherre og driftsherre som betingelse for tilsagnet. Der er i lovgivningen indarbejdet visse rammer, begrænsninger¹ og incitamenter, som sigter på at styre kommunens til-

¹ Eksempelvis indeholder almenboligloven i § 115 en bestemmelse om, en kommune ikke må give tilsagn til nybyggeri, hvis det samlede antal ledige almene boliger i kommunen, der påfører de pågældende bebyggelser/afdelinger lejetab, overstiger 2 pct.

sagnsgivning. Der er herunder fastsat begrænsninger vedrørende boligernes anskaffelsessum, areal mv. Endelig har den enkelte byggende boligorganisation en indflydelse som bygherre for det konkrete byggeri.

Denne regulering betyder, at beslutningsansvaret i vid udstrækning er decentraliseret til kommunerne og boligorganisationerne, mens staten alene fastlægger visse overordnede krav til byggeriet.

Lejefastsættelse og finansiering

Fastsættelsen af lejen og tilvejebringelsen af finansiering i øvrigt i forbindelse med nybyggeriet er et afgørende hensyn bag reguleringen. Reguleringen skal sikre, at lejeniveauet er tilstrækkeligt lavt og stabilt til at modsvare sektorens boligsociale opgaver, og at ressourcerne i øvrigt udnyttes effektivt.

Dette sikres i dag ved en tæt regulering, som dog indebærer visse frihedsgrader for lejerne.

Udgangspunktet er balancelajeprincippet, som medfører, at der skal være balance mellem udgifter og indtægter. Grundlaget for lejefastsættelsen er driftsbudgettet, der skal godkendes både af boligorganisation og afdeling. Der er krav om, at der skal henlægges til planlagt vedligeholdelse, således at pludselige lejestigninger undgås i forbindelse med større vedligeholdelsesarbejder. En del af udgifterne er bestemt udefra, herunder nettokapitaludgifterne, som er snævert forbundet med de statslige finansieringsregler for nybyggeriet.

Ghetto/områdeløft

Styringen af boligorganisationernes indsats for at forbedre boligområderne og modvirke tendenser til ghettoisering skal sikre, at der tages de nødvendige initiativer til både at genoprette eksisterende udsatte områder og til at forebygge nye ghettodannelser.

Hensynet tilgodeses i dag ved, at der ved lov er stillet en række redskaber til rådighed for boligorganisationer med problemramte afdelinger, ligesom der er muligheder for at yde støtte – herunder især fra Landsbyggefonden - til særlige initiativer.

3.5. Styringsrapportens overvejelser vedrørende nybyggeri af almene boliger

Rammerne og de tekniske betingelser for nybyggeri af almene boliger er nærmere beskrevet i kapitel 11 i rapporten ”*Den almene boligsektors styring*” (Velfærdsministeriet, juni 2008), jf. afsnit 3.4. Kapitlet indeholder også en række forslag, hvoraf nogle vil kunne understøtte de ændringer af finansiering og økonomiske vilkår, der indgår i nærværende rapport.

Af kapitlet fremgår, at byggeri efter almenboligloven samlet set kendetegnes ved en vidtgående decentralisering og kan karakteriseres som mål- og rammestyring med metodefrihed på en række af de centralt fastsatte styringsbestemmelser som f.eks. kravet om totaløkonomi og logistik.

Staten fastlægger de overordnede økonomiske, organisatoriske og tekniske krav til de boliger, der opføres med offentlig støtte. Som betingelse for den statslige støtte stilles krav til produktet - den almene bolig - i form af krav til økonomi, størrelse og kvalitet af de støttede boliger. Der er tale om en ret håndfast regulering, for så vidt angår loft over anskaffelsessum og boligstørrelse.

Kommunen meddeler inden for de givne rammer på statens vegne tilsagn til det konkrete byggeri af almene boliger. Det er således kommunen, der suverænt afgør, om der skal opføres nyt alment byggeri og i givet fald hvilken slags boliger, der skal opføres. Det er tillige kommunen, der fører tilsyn med den almene boligsektor.

Det er derfor kommunen, der har den centrale rolle ved byggeri af almene boliger. Kommunen kan - inden for de gældende rammer - som led i denne rolle blandt andet styre byggeriet ved at stille vilkår for:

- Beliggenhed af boligen
- Antallet, typen og størrelsen af boliger der skal bygges
- Prisen, kvaliteten og arkitekturen af/på boligen
- Hvem der skal være bygherre og /eller driftsherre på boligen

Det gældende regelsæt for styringen af det almene nybyggeri vurderes at være i overensstemmelse med et mål- og aftalestyringskoncept. Samtidig udgør den gennemførte decentralisering i kombination med de gældende indberetnings-

krav (via Velfærdsministeriets informations- og forvaltningssystem BOSSINF-STB) en velfungerende ramme for det almene nybyggeri, som giver kommunerne gode muligheder for med udgangspunkt i en lokal vurdering af behovet for nybyggeri at styre tilsagnsgivningen, ligesom systemet på mange punkter tilfredsstiller behovet for effektivvurdering.

Der ses således ikke at være behov for grundlæggende ændringer af den gældende *styring* af det almene nybyggeri, når der ses bort fra de forhold, som er omfattet af nærværende rapport.

Der er imidlertid et løbende behov for at effektivisere byggeriet, skabe mere konkurrence, sikre højere kvalitet osv., herunder ikke mindst med hensyn til byggeriets energimæssige standard.

Med henblik herpå har regeringen senest fremlagt en byggepolitisk handlingsplan ”*Bedre og billigere byggeri*” (2007) samt ”*En visionær dansk energipolitik*” (2007). Disse udspil omfatter initiativer, som også vil få indflydelse på styringen, tilrettelæggelsen og gennemførelsen af det almene byggeri.

3.6. Sammenfatning

Samlet set skal den offentlige støtte til nybyggeri sikre, at der sker en stabil tilvækst af lejeboliger til en fornuftig pris. Hermed sikres, at samfundet råder over boliger til løsning af de boligsociale opgaver, og at der på boligmarkedet findes et varieret udbud af boligformer, der kan imødekomme borgernes frie boligvalg og dække de boligsøgendes forskellige økonomiske forhold og livssituationer, herunder understøtte mobiliteten/fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Endvidere skal opførelsen af almene boliger ske på en sådan måde, at byggeriet indgår i det øvrige boligbyggeri på rimelige og konkurrencedygtige vilkår, herunder kvalitetsmæssigt. Det er i den forbindelse vigtigt, at byggeriet allerede i anlægsfasen tilgodeser behovet for effektiv drift.

Kapitel 4. Regelindhold

4.1. Indledning

Huslejen i almene boliger fastsættes efter et balanceprincip, hvorefter udgifter og indtægter i den enkelte boligafdeling skal balancere. Huslejen skal ikke alene dække driftsomkostningerne, herunder henlæggelser til vedligeholdelse, men også afdelingens (netto)kapitalomkostninger (låneydelse på realkreditlån til finansiering af oprindelig anskaffelse minus offentlig støtte). Finansierings- og støttereglerne for alment boligbyggeri er således afgørende for huslejeniveauet i det almene nybyggeri. Med den måde, nettokapitalomkostninger fastsættes på (som andel af anskaffelse), jf. afsnit 4.3.2, får de regler, der regulerer anskaffelse, tillige stor betydning for huslejen.

I en nybygget almen bolig udgør kapitalomkostningerne efter støtte godt 60 pct. af lejebetalingen.

Ud over nettokapitalomkostninger udgøres huslejen af de løbende driftsudgifter til almindelig vedligeholdelse, renholdelse, administration, skatter og afgifter mv. samt henlæggelser til planlagt vedligeholdelse mv.

Huslejen indeholder imidlertid ikke alle udgifter, som er forbundet med at bo i en given bolig. Det drejer sig især om forbrugsafhængige forsyningsudgifter, dvs. udgifter til varme, el, vand mv., som i nybyggeriet betales ”ved siden af” huslejen, jf. også afsnit 6.3. I et vist omfang er især udgifterne til energiforbrug afhængige af byggeriets anskaffelse, idet den valgte tekniske løsning, der kan være afgørende for energiforbrugets størrelse, finansieres over anskaffelse summen.

4.2. Lovhjemmel

De gældende regler for alment nybyggeri og finansiering af dette fremgår af:

- Lov om almene boliger m.v., kapitel 8 og 9
- Bekendtgørelse om støtte til almene boliger m.v. ("Støttebekendtgørelsen").

Hertil kommer reglerne, der regulerer Landsbyggefondens aktiviteter. Disse regler fremgår af:

- Lov om almene boliger m.v., kapitel 6 og 7.

4.3. Finansierings- og støtterealer

4.3.1. Finansiering

Reglerne for finansiering af alment nybyggeri følger af den finansieringsreform, der blev gennemført i 1999.

Den samlede anskaffelsessum for alment nybyggeri finansieres med:

- Beboerindskud på 2 pct.
- Kommunal grundkapital på 14 pct. (dog 7 pct. for plejeboliger med tilsagn i 2008 og 2009)
- Kreditinstitutlån med statslig ydelsesstøtte på 84 pct. (dog 91 pct. for plejeboliger med tilsagn i 2008 og 2009).

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

I perioden fra 1999-2008 har den kommunale grundkapital udgjort enten 7 eller 14 pct. af anskaffelsessummen. Grundkapitalen ydes som et rentefrit lån, der tillige er afdragsfrit i op til 50 år. Med disse vilkår får det reelt karakter af et investeringstilskud. Kommunerne har periodevis haft generel eller selektiv adgang til at lånefinansiere grundkapitalindskuddet i medfør af Velfærdsministeriets lånebekendtgørelse, senest i 2004, som led i bestræbelser på at fremrykke byggeaktivitet.

Den resterende del af anskaffelsessummen, svarende til 84 pct. (91 pct.) af anskaffelsessummen, finansieres med et lån, enten baseret på traditionelle realkreditobligationer eller på særligt dækkede obligationer, hvortil der ydes statslig

ydelsesstøtte. Beboernes betaling på lånet er fast og fuldstændig uafhængig af den underliggende finansiering, jf. nedenfor.

Lånetypen fastsættes af Velfærdsministeriet i samarbejde med Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet med henblik på at opnå de lavest mulige langsigtede finansieringsomkostninger.

Siden 1999 er finansieringen sket med nominallån med 30 års løbetid. Fra 2000 har der været anvendt 30-årige lån med fuld årlig rentetilpasning (RTL-1) ved finansieringen af nye boliger. Efterfølgende er der et vist omfang sket profilskifte til RTL-3 og RTL-5.

Løbetiden på lånene kan maksimalt andrage 35 år, dvs. fem år længere end den hidtil gældende maksimale løbetid for lån til ejerboliger. Realkreditinstitutterne har i øvrigt ikke udbudt lån med længere løbetid end 30 år, selvom de ville kunne være anvendt til f.eks. finansiering af andelsboliger.

For tilsagn givet frem til primo april 2008 stillede kommunen en garanti for den del af realkreditlånet, der lå udover 65 pct. af ejendommens anskaffelsessum. Med den nugældende lånegrænse på 84 pct. betyder det, at kommunen garanterede for 22,6 pct. af restgælden. Denne garantiandel gjaldt i hele lånets løbetid.

Imidlertid er der nu gennemført en ændring af almenboligloven, som medfører, at også alment byggeri vil kunne finansieres med lån baseret på særligt dækkede obligationer (SDO). Det drejer sig især om en tilpasning af garantibestemmelserne og værdiansættelsen som følge af, at den ugaranterede restgæld ikke på noget tidspunkt i låneforløbet må overstige 80 pct. af ejendomsværdien, ansat til markedsværdien efter en rentabilitetsberegning, jf. boks 4.1. Det indebærer, at der sker en betydelig forøgelse af det samlede garantiomfang, idet garantien fremover vil dække den del af lånet, som ligger ud over 60 pct. af markedsværdien. Ved det nuværende renteniveau skønnes det, at den kommunale garantiandel typisk vil udgøre op mod 50 pct. af restgælden.

Boks 4.1. Beregningen af den nye garanti

Reglerne om værdiansættelse af almene boligejendomme findes i Finanstilsynets værdiansættelsesbekendtgørelse for SDO-lån §§ 6-8 og § 15.

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

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

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

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

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

4.3.2. Beboerbetalning og offentlig støtte

Over huslejen betaler lejerne en løbende beboerbetalning, der som udgangspunkt udgør 3,4 pct. af byggeriets anskaffelsestallet. Beløbet er uafhængigt af de faktiske ydelser på lånet. Det betyder blandt andet, at huslejen er uafhængig af rentudvikling, lånetype og løbetid, hvilket giver lejerne en stor sikkerhed for udviklingen i den fremtidige lejebetaling.

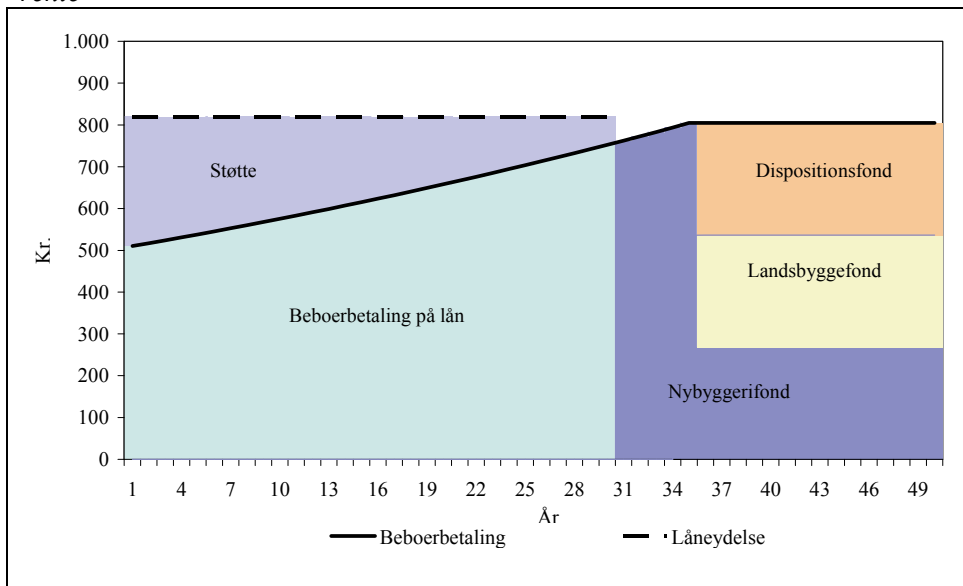
Det løbende bidrag på lånet indgår dog fuldt ud i huslejen. Tidligere indgik bidraget i den samlede ydelse og blev således i praksis dækket fuldt ud af statslig ydelsesstøtte. For at øge boligorganisationernes fokus på dette omkostnings-element og dermed styrke konkurrencen om bidragets størrelse blev bidraget i 2000 trukket ud af ydelsesbetalingen og dermed også ud af den statslige ydelsesstøtte. Selvom lejerne herved kom til at betale det løbende bidrag over huslejen, medførte omlægningen ikke som udgangspunkt en øget samlet lejebetaling, idet beboerbetalingen samtidig blev reduceret fra 3,6 pct. til 3,4 pct., svarende til den gennemsnitlige bidragsbetaling.

Bidraget kan maksimalt udgøre 0,27 pct. p.a. af lånets hovedstol. Stiftelsesprovision, der indgår i anskaffelsessummen, kan maksimalt udgøre 1 pct. af hovedstolen.

Beboerbetalingen reguleres én gang om året med 75 pct. af den laveste stigning i henholdsvis nettoprisindekset og lønindekset (valsetakt og reallønsklausul).

Den statslige ydelsesstøtte til lånet udgør forskellen mellem beboerbetalingen og de faktiske ydelser på lånet. Den årlige regulering af beboerbetalingen betyder, at ydelsesstøtten – alt andet lige – falder med årene for til sidst helt at bortfalde, jf. figur 4.1.

Figur 4.1. Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved konstant rente

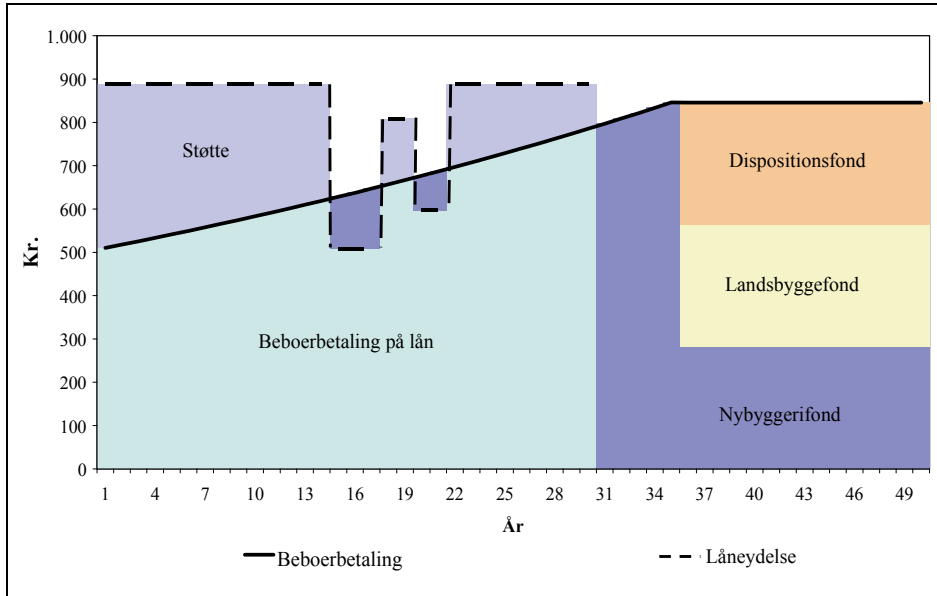


Anm.: Figuren illustrerer finansierings- og støttereglerne efter 1. januar 1999. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i den gennemsnitlige anskaffelsessum for en familiebolig i 2007 (15.000 kr. pr. m²) ved en finansieringsrente på 5 pct. p.a. og en inflation på 1,8 pct. p.a., samt 14 pct. grundkapital.

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

Staten påtager sig altså renterisikoen og derfor også en eventuel rentefordel. Under særlige omstændigheder - eksempelvis en meget lav realrente - kan det betyde, at beboerbetalingen i perioder overstiger ydelserne på lånet. I de tilfælde sættes den statslige ydelsesstøtte i bero, og en eventuel forskel mellem beboerbetaling og ydelse indbetales i stedet til nybyggerifonden under Landsbyggerifonden. Det bemærkes, at ydelsesbetalingen på lånet ændres løbende i forbindelse med de årlige refinansieringer, hvilket indebærer, at udbetaling af ydelsesstøtte genoptages, hvis låneydelsen som følge af en rentestigning igen bliver højere end beboerbetalingen. Mekanismen er illustreret i figur 4.2.

Figur 4.2. Beboerbetaling, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger ved varierende rente



Når lånet efter 30 år er tilbagebetalt, falder beboerbetalingen ikke væk, idet opreguleringen af beboerbetalingen for det første fortsætter til det 35. år, hvorefter den for det andet fastholdes på det nominelle niveau, der da er nået. I de første 5 år efter, at lånet er afdraget, indbetales beboerbetalingen fuldt til nybyggerifonden under Landsbyggefonden. Hvis løbetiden var kortere, ville perioden med fuld indbetaling til nybyggerifonden være længere – og omvendt ved længere løbetid. Efter 35 år nedsættes nybyggerifondens andel til $\frac{1}{3}$ og de sidste $\frac{2}{3}$ fordeles ligeligt mellem Landsbyggefonden og den lokale dispositionsfond.

For byggerier opført før 1999 gælder dog, at der ikke indbetales midler til nybyggerifonden. I stedet indbetales $\frac{2}{3}$ af beboerbetalingen til Landsbyggefonden og $\frac{1}{3}$ til den lokale dispositionsfond. Derudover gælder for disse byggerier, at i de særlige perioder, hvor beboerbetalingen måtte overstige ydelserne på realkreditlånet – dvs. inden de er udamortiseret – tilfalder den overskydende betaling statskassen.

Inflationsreguleringen af beboerbetalingen (nettokapitaludgifterne) medfører, at den tilnærmelsesvist har karakter af et reelt kapitalafkast, som det første år udgør 3,4 pct. af anskaffelsessummen, ekskl. bidrag på lån. På grund af indekse-

ringsmetoden er den reale beboerbetalingsprocent afhængig af inflationsniveauet. Da der ikke er tale om fuld inflationsregulering, vil den reale beboerbetaling udgøre i gennemsnit godt 3 pct. årligt set over en periode på 35 år og godt 2,5 pct. p.a. over 70 år ved den nuværende inflation. Ved nul-inflation ville den udgøre 3,4 pct.

4.3.3. Landsbyggefondens refusion af ydelsesstøtte

Landsbyggefonden har siden dens oprettelse blandt andet haft til formål at medvirke til finansiering af nybyggeriet. Landsbyggefonden har tidligere – inden for rammerne af de indtægter, der kom fra de pligtmæssige bidrag – støttet nybyggeriet gennem henholdsvis kontante tilskud og grundkapital, jf. tabel 5.1. Derimod har der ikke før 2002 været taget stilling til, hvordan medfinansieringen konkret skulle ske for de langt større indtægter fra udamortiserede lån, som Landsbyggefonden fik del i med finansieringsreformen 1999. Med boligaftalerne i 2002, 2005 og 2006 er der nu truffet aftale om fondens bidrag til statens udgifter til ydelsesstøtte.

Siden 2002 har fonden således efter tre forskellige ordninger refunderet mellem 25 og 71 pct. af statens udgifter til ydelsesstøtte. I 2002-2004, hvor der ikke var fastsat en bestemt andel, men hvor andelen især afhang af det almene byggeris omfang, udgjorde den 71 pct. i 2002, 55 pct. i 2003 og 53 pct. i 2004. I 2005 og 2006 var andelen fastsat til 50 pct. – dog med 100 pct. refusion af den del af de statslige udgifter til ydelsesstøtte, der oversteg 1,3 mia. kr. For 2007-2010 er bidraget fastsat til 25 pct. og uden en øvre grænse for statens udgifter til ydelsesstøtte, jf. tabel 5.1.

4.3.4. Særligt om ungdoms- og ældreboliger

Til almene ungdomsboliger yder staten et særligt ungdomsboligbidrag på 158 kr. pr. m² (2008). Bidraget reguleres én gang årligt med 75 pct. af stigningen i nettoprisindekset. Bidraget skal anvendes til at nedsætte lejen for boliger, der udlejes til den berettigede personkreds. Den berettigede personkreds er unge under uddannelse og andre unge med særligt behov. Der er ingen øvre aldersgrænse. Såfremt boligerne bebos af andre grupper - eksempelvis på grund af udlejningsvanskeligheder - bortfalder bidraget. Ungdomsboligbidraget er finansieret med 80 pct. statsligt bidrag og 20 pct. kommunalt bidrag.

I tilknytning til almene ældreboliger kan kommunalbestyrelsen på statens vegne give tilsagn om støtte til servicearealer på 40.000 kr. pr. bolig, dog maksimalt 60 pct. af anskaffelsessummen for servicearealet.

For kommunalt ejede ældreboliger gælder, at lån kan optages i KommuneKredit i stedet for i et realkreditinstitut. KommuneKredit opkræver ikke stiftelsesprovision, og det løbende bidrag udgør 0,08 pct. af restgælden.

4.3.5. Individuel boligstøtte

Husstande med lav indkomst eller børnefamilier har mulighed for at opnå individuel boligstøtte efter boligstøtteleven til delvis dækning af huslejobetalingen. Alderspensionister og førtidspensionister efter gammel ordning kan opnå boligydelse, mens øvrige kan opnå boligsikring. Alderspensionister mv., der anvendes til en almen bolig, modtager boligydelse efter særlige gunstige regler. For boligsikringsmodtagere uden børn kan boligsikringen maksimalt udgøre 15 pct. af huslejen.

De økonomisk svagest stillede har mulighed for at få et lavt forrentet lån fra kommunen til finansiering af beboerindskuddet i form af et beboerindskudslån efter boligstøtteleven.

4.4. Regulering af anskaffelsessum

Finansierings- og støttereglerne indebærer, at anskaffelsessummens størrelse har en meget direkte effekt på beboerbetalingerne – og dermed på huslejen.

Der er på den baggrund indført begrænsninger på såvel de støttede boligpriser (anskaffelsessum) som på deres størrelse.

4.4.1. Maksimumsbeløb

Med virkning fra 1. januar 2004 blev der indført et *maksimumsbeløb* for det støttede byggeri. Formålet var at undgå meget dyrt byggeri ved at fastsætte en øvre grænse for anskaffelsessummerne for opførelsen af alment boligbyggeri, således at huslejen kan holdes på et rimeligt niveau.

Baggrunden for indførelse af et maksimumsbeløb var, at en analyse af perioden 1997-2002 viste reale stigninger i det almene byggeris anskaffelsessummer som følge af stigende grundpriser og byggeomkostninger, men også på grund af tendenser til øget standard i byggeriet, jf. afsnit 7.3.

Fastsættelsen af maksimumsbeløbet for anskaffelsessummen skete ud fra konstaterede gennemsnitlige anskaffelsessummer i årene før med et tillæg, som gav plads til totaløkonomiske, herunder energibesparende investeringer. Der var således fra ordningens start indbygget et vist råderum.

Der blev fastsat i alt 4 forskellige maksimumsbeløb, idet der blev differentieret mellem familieboliger og ældre-/ungdomsboliger samt mellem Hovedstadsregionen og provinsen, jf. tabel 4.1. Maksimumsbeløbet reguleres én gang om året pr. 1. januar i henhold til stigningen i nettoprisindekset (september-september).

Tabel 4.1. Det bindende maksimumsbeløb 2004-2008 (årets priser)

(kr. pr. m ²)	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Hovedstadsregionen:</i>					
Familiebolig	17.000	17.240	17.700	18.000	18.280
Ældre- og ungdomsbolig	20.000	20.280	20.820	21.170	21.510
Ældrebolig (tilsagn i 2008)	-	-	-	-	24.070
<i>Provinsen:</i>					
Familiebolig	14.500	14.700	15.090	15.350	15.590
Ældre- og ungdomsbolig	17.500	17.740	18.220	18.530	18.820
Ældrebolig (visse kommuner ¹⁾ , tilsagn i 2008)	-	-	-	-	21.030

Note: For 2004-2006 omfatter Hovedstadsregionen Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amt. Provinsen omfatter det øvrige land. For 2007-2008 omfatter Hovedstadsregionen Københavns og Frederiksberg Kommuner, samt kommuner i de tidligere Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter. Provinsen omfatter det øvrige land.

¹⁾Århus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved og Faxe kommuner.

Den endelig godkendte anskaffelsessum må ikke overstige det gældende maksimumsbeløb på påbegyndelsestidspunktet, fastsat som kommunalbestyrelsens

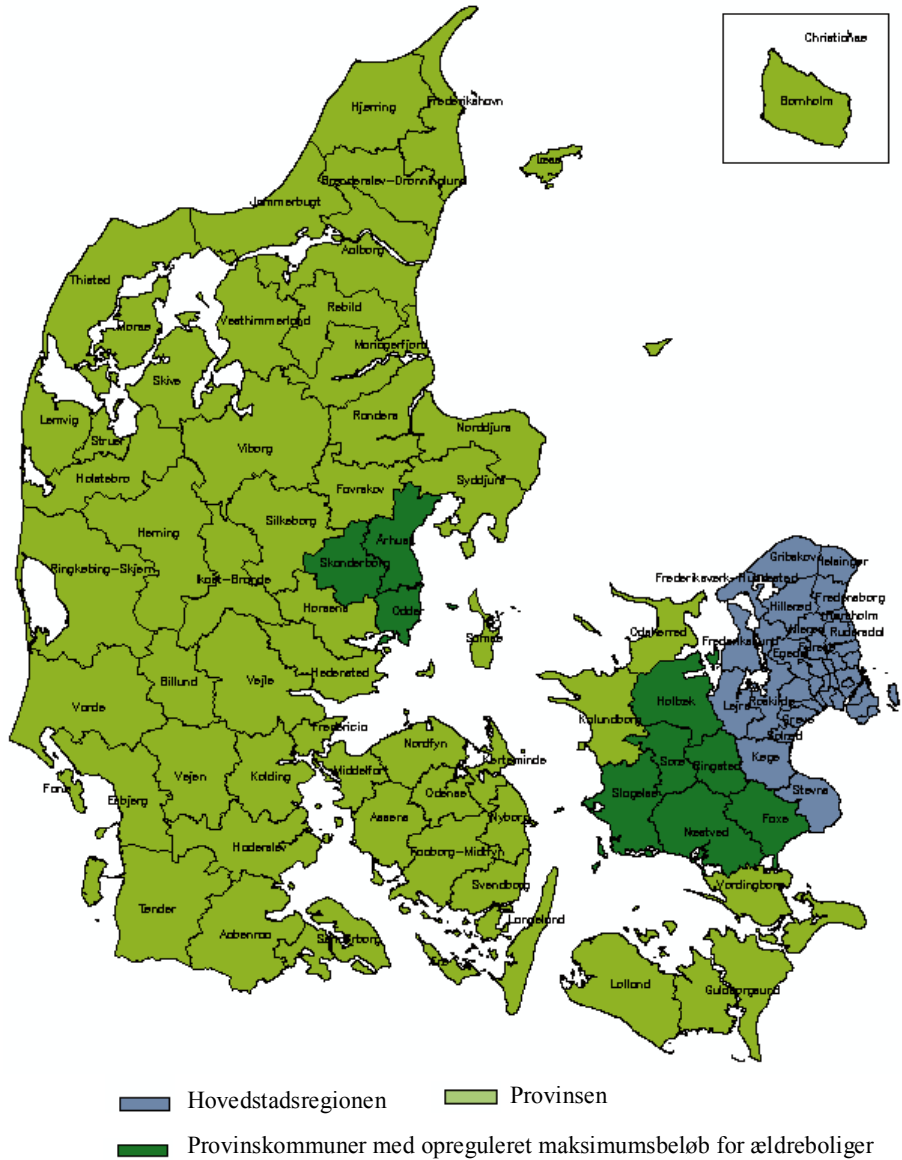
godkendelse af skema B (Godkendelsen af endelig anskaffelse sum inden byggeriets påbegyndelse).

Med de senere års stigninger på grundpriser og byggeomkostninger er der nogle steder i landet opstået pres på den maksimale anskaffelse sum, jf. afsnit 8.3. Dette har betydet, at det visse steder i landet kan være svært at opføre et givet byggeri inden for de gældende grænser.

Pr. 1. januar 2009 har ældre, der er visiteret til en plejebolig, krav på at blive tilbudt en sådan senest 2 måneder efter visitationen og optagelsen på en venteliste. Med henblik på opfyldelsen heraf er der for tilsagn afgivet fra 2008 til ældreboliger visse steder i landet foretaget en regulering af maksimumsbeløbet for ældreboliger, jf. tabel 4.1, uanset at det ikke blev vurderet som hensigtsmæssigt på baggrund af konjunktursituationen primo 2008. Dette har betydet, at maksimumsbeløbet er hævet med 12 pct. i Hovedstadsregionen og i visse kommuner i Århusområdet og på Sjælland. Der er således med udskillelsen af et tredje område indført en øget geografisk differentiering i ordningen. I figur 4.3 vises de tre geografiske områder – henholdsvis 1) Hovedstadsregionen, 2) provinskommuner med et opreguleret maksimumsbeløb for ældreboliger og 3) øvrige provinskommuner.

Med virkning for tilsagn fra 2008 er der tillige indført en bestemmelse i almenboligloven om, at maksimumsbeløbet reduceres med 20 pct. ved byggeri på lejet grund, idet der her ikke indgår udgifter til køb af grund, herunder evt. byggeomkostningsudgifter i byggeriets anskaffelse sum. Hermed sidestilles byggeri på egen og lejet grund.

Figur 4.3. Maksimumsbeløvsordningens geografiske differentiering



Kilde: Velfærdsministeriet

4.4.2. Maksimumsareal

Efter de gældende regler kan boligarealet for almene familieboliger og almene ældreboliger inklusive eventuelle fællesarealer udgøre indtil 110 m² i gennemsnit pr. bolig. Den enkelte boligs areal kan ikke overstige 110 m². Dog kan en almen familiebolig opføres større, hvis det sker med henblik på udlejning til husstande med mindst 4 medlemmer, hvoraf mindst ét medlem er stærkt bevægelseshæmmet.

Kapitel 5. Reglernes baggrund og sigte

5.1. Indledning

Grundtrækkene i finansieringen af og den hertil knyttede støtte til alment nybyggeri har siden boligforliget i 1966 været de samme, om end der løbende er sket justeringer af regelsættet.

Finansieringsreglerne for alment nybyggeri har først og fremmest skullet tilgodese følgende overordnede boligpolitiske hensyn:

- at sikre et huslejeniveau, som er tilpasset løsningen af boligsociale opgaver og som tilgodeser grupper i samfundet, der vanskeligt har mulighed for at skaffe sig en bolig, og
- at sikre, at der i passende omfang opføres (alment) nybyggeri, som er tidsvarende og af en god kvalitet – uden luksuspræg.

Endvidere har der været hensynet til:

- at undgå ghettoproblemer ved at sikre en attraktiv almen boligsektor for en bred del af befolkningen.

Derudover har finansieringsreglerne skullet medvirke til at sikre lejerne mod pludselige huslejstigninger som følge af renteutviklingen.

I afsnit 5.2 beskrives de forskellige ordninger, der siden 1966 har været gældende i forbindelse med finansiering af alment nybyggeri.

Finansierings- og støttereglerne indebærer, at anskaffelsessummens størrelse har en direkte effekt på beboerbetalingen – og dermed på huslejen.

I det meste af perioden er det derfor blevet fundet nødvendigt at supplere den påvirkning af anskaffelsessummen, som finansierings- og støttereglerne indirek-

te udøver, med en mere direkte regulering i form af loft over anskaffelsessummen. Dette beskrives i afsnit 5.3.

5.2. Finansiering og støtte

5.2.1. Oversigt over udviklingen i finansierings- og støtteregler

Fælles for de regelsæt for finansiering, der har været gældende siden boligforliget i 1966, er, at det almene boligbyggeri er finansieret ved en kombination af:

1. beboerindskud
2. grundkapitaltilskud/boligtilskud og
3. lån, hvortil der er ydet offentlig støtte.

I tabel 5.1 nedenfor fremgår i hovedtræk af finansieringsreglerne fra 1966 til i dag. Som det ses, har der - uagtet at den grundlæggende karakter af finansieringen har været den samme - løbende været justeret på regelsættet. Dette gælder blandt andet i relation til at sikre en overkommelig startleje gennem en nedsættelse af realkreditlåneandelen i 1975 og til at sikre adgangen til nybyggeriet i form af en nedsættelse af beboerindskuddet i 1971 og 1982. Men det gælder også i relation til den forholdsmæssige fordeling af bidrag til finansieringen mellem staten, kommunerne og Landsbyggefonden.

Tabel 5.1. Oversigt over finansiering af almene familieboliger (nybyggeri) i perioden 1966-2008 (pct.)

(Pct.)	Beboer- indskud	Grundkapital			Realkre- ditlån	Løbende støtte (realkreditlån)		
		Stat	Kom- mune	LBF		Stat	Kom- mune	LBF
<i>Nominallån</i>								
01.04.1967	6			1)	94	100		
01.04.1971	6			1)	94	100		
01.07.1971	3			1)	97	100		
01.04.1975	3	10	5	8	74	100		
01.04.1977	3	10	6	7	74	100		
01.01.1980	3	12,5	6	4,5	74	100		
01.01.1981	3	15	6	2	74	100		
01.01.1982	3	17	6		74	100		
<i>Indekslån</i>								
01.04.1982	2	17	6		75	100		
01.01.1984	2	12	6		80	100		
01.01.1987	2	9	4		85	100		
01.01.1989	2	4	4		90	100		
01.01.1990	2		4		94	100		
01.01.1994	2		7		91	80	20	
01.01.1997	2		7		91	80	20	
01.01.1998	2		14		84	100		
<i>Nominallån</i>								
01.01.1999	2		14		84	100		
15.06.2001	2		7		91	100		
01.01.2002	2		7		91	29-47		71-53
01.01.2005	2		7		91	50		50
01.01.2007	2		14		84	75		25

¹⁾ Fra 1. april 1967 til 31. marts 1975 ydede Landsbyggefonden et såkaldt A-lån til alment nybyggeri. Lånet var oprindeligt 3.000 kr. pr. lejlighed og blev fra 1. april 1971 forhøjet til 4.000 kr. pr. lejlighed.

5.2.2. Boligforliget i 1966

I perioden efter 2. Verdenskrig og frem til boligforliget i 1966 eksisterede der to finansierungsordninger for alment nybyggeri. Den ene var en statslånsordning (1946-1958), mens den anden var en driftstilskudsordning.

Huslejereguleringen efter 2. Verdenskrig havde medvirket til at skabe et meget opdelt boligmarked med ringe mobilitet. Boligforliget sigtede på at rette op på de generelle ubalancer på boligmarkedet, som dette havde skabt, ved langsomt at normalisere lejeniveauet i forhold til nyere boliger. Derfor ville man dels forhøje lejen i det ældre byggeri og dels bruge nogle af midlerne herfra til at nedsætte lejen i nyere byggeri. Til det formål blev Landsbyggefonden oprettet for det almene byggeri og Grundejernes Investeringsfond for det private udlejningsbyggeri. Samtidig blev indført en rentesikringsordning for nyt alment byggeri. Endelig indførtes boligsikring for lavindkomsthusholdninger.

Boligejerne fik ved samme forlig forhøjet lejeværdien af egen bolig. Endelig blev det besluttet at åbne for opdeling i ejerlejligheder i det private udlejningsbyggeri.

5.2.3. Finansieringsregler 1966-1982

For de almene boliger blev der i forbindelse med 1966-forliget aftalt et finansieringsgrundlag, der i sin grundform bestod frem til 1982.

Bygge- og finansieringsomkostninger var steget kraftigt siden 1960, hvilket havde bevirket, at den driftstilskudsordning, der havde været gældende frem 1966-forliget, ikke længere var tilstrækkelig til at sikre en rimelig startleje i nybyggeriet.

Med henblik på at sænke startlejen i nybyggeriet skulle nybyggeriet fremover finansieres gennem et beboerindskud på 6 pct., et rente- og afdragsfrit lån fra Landsbyggefonden på 3.000 – 4.000 kr. pr. bolig og et realkreditlån på op til 94 pct. af anskaffelsessummen afhængig af den kontante tilskudsandel af anskaffelsessummen. Til realkreditlånet blev der ydet rentesikring på renteudgifter udover en markedsrente på 6,5 pct.

Med de nye finansieringsregler sænkede man dels startlejen i nybyggeriet, dels forhøjede man lejen i det ældre byggeri, hvilket medvirkede til at fjerne de ubalancer, som huslejestoppet havde medført.

Rentesikringsordningen skulle være midlertidig, men forblev af mere varig karakter, idet renteniveauet fortsat var højt.

I 1974 blev der indgået et nyt større boligforlig. Med virkning fra 1975 blev det besluttet at indføre et rentefrit – og i op til 50 år afdragsfrit – grundkapitalindskud på 23 pct. af den samlede anskaffelsessum. Det nedbragte behovet for realkreditbelåning fra 97 pct. til 74 pct. Grundkapitalen blev tilvejebragt gennem stat (10 pct.), kommune (5 pct.) og Landsbyggefonden (8 pct.). Samtidig blev den fulde rentesikring nedsat fra 6 til 4 år med efterfølgende aftrapning.

Landsbyggefondens bidrag blev finansieret gennem pligtmæssige bidrag fra ældre boligafdelinger, opført før 1965. Som følge af disse bidrag steg huslejerne i disse boliger 6-10 pct.

De nye finansieringsregler medførte, at den gennemsnitlige starthusleje blev nedsat fra 230 kr. pr. m² til 190 kr. pr. m², dvs. med 17-18 pct.

Imidlertid kunne indkomstudviklingen ikke følge med aftrapningen af rentesikringen. Fra 1977 blev der derfor indført et midlertidigt loft over rentesikringsaftrapningen, således at den årlige aftrapning maksimalt kunne udgøre 7 kr. pr. m². Fra 1979 blev renteaftrapningsordningen gjort permanent, idet aftrapningen nu maksimalt måtte udgøre $\frac{3}{4}$ af udviklingen i pris- eller lønindeks – den såkaldte valsetaktsmodel, som har eksisteret siden. Hermed påtog staten sig stort set fuldt ud renterisikoen.

5.2.4. Finansieringsregler 1982-1998

I 1982 gennemførtes endnu en finansieringsreform. Formålet hermed var dobbelt, idet det var målet *for det første* at sænke starthuslejerne og *for det andet* at reducere statens udgifter til nybyggeri. Løsningen på begge problemer var en reform, hvorefter nybyggeriet fremover skulle finansieres med indeksregulerede realkreditlån.

Til lånet blev der ydet rentebidrag til dækning af alle afdelingens udgifter til forrentning af indeksslåne samt til administrations- og reservefondsbidrag (IS-lån). Herudover blev beboerindskuddet sænket fra 3 til 2 pct. Grundkapitalindskuddet på 23 pct. forblev uændret, hvormed den samlede realkreditbelåning med indeksslån blev på 75 pct. af den samlede anskaffelsessum.

Indeksslåne er inkonverterbare kontantlån, der afdrages efter et tilnærmet serielånsprincip (serielån har lige store afdrag hver termin). For at sikre indeksobligationernes attraktivitet for investorerne - og dermed lavere udgifter for staten

- blev det besluttet at friholde indeksobligationerne fra realrenteafgift og senere pensionsafkastbeskatning. Herigennem er der ydet en betydelig indirekte støtte i form af mistede skatteindtægter.

Den halvårslige afdragsprocent blev fastsat til 2,4 pct. og en samlet løbetid på ca. 20 år uden pris- og lønstigninger (såkaldte IS20-lån). Ved en gennemsnitlig årlig inflationsrate på 4 pct. ville løbetiden stige til 24 år.

Et halvårligt afdrag på 2,4 pct. af realkreditlånet på 75 pct. af den samlede anskaffelsessum svarer til en beboerbetaling på 3,6 pct. årligt af hele anskaffelsessummen. Ved indførelsen heraf og af en regulering af hovedstolen på $\frac{3}{4}$ af udviklingen i pris- eller lønindeks (valsetakt) fra år 1 - mod tidligere efter år 4 - blev grundlaget for den nuværende beboerbetaling på 3,4 pct. (ekskl. bidrag) fastlagt.

Med indførelsen af indeksslån blev starthuslejerne reduceret med ca. 15 pct. sammenlignet med situationen før finansieringsreformen i 1982. Wintherudvalget konkluderede i sin redegørelse "*Den almennyttige boligsektors rolle på boligmarkedet*" (Boligministeriet 1987) på den baggrund, at indeksslånene stort set havde afhjulpnet problemet med meget høje startlejer i nybyggeriet.

Imidlertid nødvendiggjorde den økonomiske udvikling, at staten løbende måtte finde besparelser, og med virkning fra 1. januar 1984 blev den statslige andel af grundkapitalen nedsat fra 17 til 12 pct., hvorfor realkreditbelåningen steg til 80 pct. Huslejekonsekvenserne blev dog afbødet ved, at der i tillæg til rentebidraget blev ydet et afdragsbidrag for den del af realkreditlånet, der lå udover 75 pct. af anskaffelsessummerne, således at beboerbetalingsprocenten forblev uændret.

Med henblik på at opnå lavere statslige udgifter (på kort sigt) blev den statslige andel af grundkapitalen ved en række lovændringer successivt nedsat til 9 pct. (1987), 4 pct. (1989) for helt at bortfalde fra 1990. Med virkning fra 1987 nedsattes det kommunale grundkapitalindskud fra 6 pct. til 4 pct. Ændringerne medførte, at realkreditlåneandelen successivt steg fra 75 pct. (1982) til 94 pct. i 1990. Huslejebetalingerne var upåvirkede heraf, idet det statslige afdragsbidrag fortsat dækkede den del af ydelserne, der vedrørte lån ud over 75 pct. af anskaffelsessummen.

Af samme grund blev der fra 1. januar 1990 taget en ny type indekslån i brug nemlig de såkaldte IS35-lån, hvor den halvårslige afdragsprocent var 1,4 og løbetiden mindst 35 år. Derudover blev rente- og afdragsbidrag erstattet af ydelsesstøtte. Ydelsesstøtten dækkede forskellen mellem de samlede ydelser på lånet og beboerbetalingen, der fortsat udgjorde 3,6 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis.

Beboerbetalingen – der i udgangspunktet udgjorde 3,6 pct. af byggeriets anskaffelsessum for både IS20-lån og IS35-lån og herefter opreguleres med $\frac{3}{4}$ af nettoprisindekset eller lønindekset – vil være den samme de første mange år for de to lånetyper. Imidlertid betyder den længere løbetid på IS35-lånene, at beboerbetalingen på disse kan forventes at blive opreguleret i 30-35 år mod en opregulering på kun omkring 25 år på IS20-lån. For en bolig af samme kvalitet betyder den længere opreguleringsperiode for boliger med IS35-lån, at huslejen på langt sigt bliver højere og dermed mindre konkurrencedygtig end for boliger med IS20-lån. Den bliver dog ikke mindre konkurrencedygtig end for boliger finansieret efter finansieringsreformen i 1999, hvor beboerbetalingen reguleres i 35 år, jf. afsnit 4.3.2.

5.2.5. Finansieringsregler og decentraliseringen af tilsagnsgivningen i 1990'erne

Tilsagnsgivningen til alment nybyggeri er gennem årene blevet decentraliseret fra en statslig styring til en kommunal styring. Det er således i dag overladt til kommunen som led i den lokale boligpolitik at vurdere behovet og give tilsagn til byggeriet. De vigtigste milepæle i decentraliseringsprocessen omtales kort nedenfor.

Decentraliseringen påbegyndtes i 1992, hvor sagsbehandlingen af det enkelte byggeprojekt blev udlagt til kommunerne.

Med virkning fra 1994 blev tilsagnsgivningen til det støttede byggeri yderligere decentraliseret. Den mangeårige centrale kvotestyling af nybyggeriet blev således afløst af kommunal tilsagnsgivning, også på statens vegne, hvorefter det fremover ville være op til de enkelte kommuner selv at vurdere behovet for almene boliger, jf. også afsnit 5.3.

Staten havde således i princippet ikke længere mulighed for at styre nybyggeriets omfang. For at sikre, at beslutningskompetence og finansieringsansvar gik

hånd i hånd, blev det kommunerne derfor pålagt en større del af finansieringsomkostningerne. Den kommunale grundkapital blev således sat op fra 4 til 7 pct. samtidig med, at kommunerne skulle bidrage med 20 pct. af udgifterne til ydelsesstøtte. Endvidere blev der indført et såkaldt omdrejningspunkt, som lagde loft over statens samlede udgifter til ydelsesstøtte i form af en samlet anskaffelsessum pr. tilsagnsårgang. Udgifter ud over omdrejningspunktet skulle finansieres over bloktilskuddet. Omdrejningspunktet havde således ikke nogen incitamentsmæssig effekt for den enkelte kommune.

Omdrejningspunktet blev overskredet flere gange, men kun en enkelt gang blev bloktilskuddet reduceret, nemlig for tilsagnsåret 1997. De øvrige gange gav staten i forbindelse med kommuneforhandlingerne afkald herpå.

I sammenhæng med og som et sidste led i decentraliseringen af tilsagnsgivningen til det støttede byggeri blev støtteprofilen ændret igen i 1998, hvor staten påtog sig alle udgifter til ydelsesstøtte mod, at den kommunale grundkapital blev sat op fra 7 til 14 pct. Samtidig blev både omdrejningspunkt og vejledende rammebeløb ophævet. Forhøjelsen af den kommunale grundkapital skulle endvidere ses på baggrund af et ønske om at fastholde en kommunal egeninteresse i at søge anskaffelsesudgifterne begrænset. Forhøjelsen skulle ses som modvægt til afskaffelsen af såvel den indirekte styring på projektniveau (rammebeløbet) som den overordnede styring af de statslige udgifter på landsplan (omdrejningspunktet).

Udskiftningen af kommunal ydelsesstøtte med grundkapital medførte først og fremmest en øget likviditetsbelastning for kommunerne. På den baggrund har der i nogle perioder været adgang til, at kommunerne i større eller mindre omfang kunne lånefinansiere deres grundkapitalindskud.

5.2.6. Sammenfatning

Finansieringen af det almene boligbyggeri er siden 1966 sket efter en grundmodel med tre elementer:

1. beboerindskud
2. grundkapitaltilskud/boligtillskud og
3. realkreditlån, hvortil der er ydet offentlig støtte.

Beboernes 1. års betaling på realkreditlånet (ekskl. bidragsbetaling) har i princippet ligget fast på 3,4 pct. af anskaffelsessummen siden 1982. Beboerbetalingen reguleres efterfølgende med $\frac{3}{4}$ af løn- og prisudviklingen.

Fordelingen imellem de tre finansieringselementer har været ændret adskillige gange, idet man herved har søgt at varetage en række forskellige hensyn.

Udviklingen i finansieringsreglerne har samlet set været præget af følgende hensyn:

- Et *huslejev hensyn*, hvor sigtet er at sikre et rimeligt huslejeniveau i nybyggeriet (startlejen). Hensynet er navnlig kommet til udtryk ved de nedsættelser af startlejen, der fulgte af indførelsen af grundkapital i 1975 og indeksfinansiering i 1982.
- Et *offentligt udgiftshensyn*, hvor sigtet er at minimere de offentlige udgifter. Hensynet er blandt andet kommet til udtryk i form af indførelse af indeksslån (med realrenteafgiftsfritagelse) i 1982, aftrapning af statslig grundkapital, indførelse af lange indeksslån i 1990 og genindførelse af fondsmedfinansiering i 2002.
- Et *selvfinansieringshensyn* i form af medfinansiering fra Landsbyggefonden frem til 1982 og igen fra 2002.
- Et *incitamentshensyn*, hvor sigtet siden 1994, hvor kvotestyringen blev ophævet, har været at sikre, at kommunerne og boligorganisationerne har effektive incitamenter til at holde anskaffelsessummerne nede. Den kommunale grundkapital været benyttet som redskab til at påvirke den almene byggeaktivitet.

De fire hensyn er i større eller mindre omfang tæt forbundne og indgår med større eller mindre vægt i alle finansieringsregimerne siden 1966.

Mere uddybende kan man sige, at fællestrækkene siden boligforliget i 1966 *for det første* har været, at man løbende har måttet justere reglerne for at sikre en konkurrencedygtig sektor. Det har ikke mindst gjort sig gældende i forhold til at nedbringe startlejen i nybyggeriet og for at sikre lejerne mod huslejestigninger som følge af renteutviklingen. Der er således gennemført ændringer med henblik på at reducere startlejen i 1966, 1975 og 1982.

For det andet har staten løbende givet støtte til nybyggeriet i form af blandt andet grundkapital, rentesikring, rente- og afdragsbidrag og ydelsesstøtte, mens kommuner og Landsbyggefond i varierende omfang har bidraget til den samlede nybyggeristøtte. Staten har løbende søgt at minimere den direkte statslige støtte via finansieringsomlægninger, herunder anvendelse af skiftende lånetyper, øgede kommunale bidrag og bidrag fra Landsbyggefonden.

For det tredje har finansieringsreglerne afspejlet forskellige konjunktur- og boligpolitiske hensyn blandt andet gennem kvotefastsættelse og senere gennem fastlæggelsen af den kommunale grundkapital. Centralt har stået decentraliseringen af tilsagnsgivningen til byggeriet, som har understøttet den rolle, som kommunerne har som de primære ansvarlige for den lokale boligpolitik.

For det fjerde har finansieringsreglerne skullet bidrage til at øge den almene boligsektors selvfinansiering – både i forhold til renoveringer, boligsociale indsatser og nybyggeri. Midlerne hertil sikres blandt andet ved, at beboerbetalingerne ikke ophører, når de bagvedliggende lån er udamortiseret.

Og endelig er finansieringen *for det femte* sammensat af både engangstilskud og en løbende støtte.

Samlet set er der således en direkte sammenhæng mellem gældende og tidligere finansieringsregler og de overordnede hensyn, som sektoren skal varetage.

5.3. Reguleringen af anskaffelsessummen

5.3.1. Indledning

I perioden 1972-1993 og igen fra 2004 har der været fastsat et bindende loft over anskaffelsessummen i form af henholdsvis rammebeløbet og maksimumsbeløbet. I den mellemliggende periode fra 1994 til 2003 har det været forsøgt at holde anskaffelsessummen nede gennem forskellige former for incitamentsbaseret påvirkning af anskaffelsessummen via finansierings- og støttereglerne.

Uanset hvilken reguleringsform, der har været tale om, afspejler det bestræbelserne på at sikre, at byggeriet ikke bliver for dyrt i forhold til målgruppens betalingssevne, således at formålsbestemmelsen i almenboliglovens § 108 opfyldes, jf. afsnit 3.4.

5.3.2. 1972-1993 – bindende rammebeløb

Med cirkulære af 14. december 1972 om offentlig støtte til opførelse af almen-nyttigt og privat boligbyggeri til udleje mv. (kakkelovns-cirkulæret) blev der fastsat bindende udgiftsrammer for anskaffelsessummen for nyt almen-nyttigt boligbyggeri i form af det såkaldte rammebeløb. Baggrunden for cirkulæret var udlejningsvanskeligheder, som skyldtes den generelle omkostningsudvikling i byggeriet, standardhævning, afsvækningen i stigningen i befolkningens disponible indkomster, ændring i boligefterspørgslen, aftrapningen i boligstøtteordningerne og forskellen i de økonomiske virkninger af at eje og leje boligen.

Rammebeløbet blev for familieboliger fastsat som et beløb pr. m² boligareal og blev differentieret efter geografisk omkostningsniveau (beliggenhed) og boligtype, ligesom der har været opereret med forskellige tillæg/reduktioner i forhold til byggeriets indretning/beskaffenhed, f.eks. ved tæt-lavt byggeri og udfyldningsbyggeri. Nogle af tillæggene var med allerede fra starten, mens andre er blevet indført undervejs, f.eks. for tillæg ved tæt-lavt byggeri, etablering af elevator og udfyldningsbyggeri samt ved merudgifter til visse energibesparende anlæg. Endvidere gennemførtes i 1990 en øget geografisk differentiering af rammebeløbet. I boks 5.1 er vist, hvor kompliceret rammebeløbsordningen var blevet omkring 1990.

Boks 5.1. Elementer i rammebeløbsordningen omkring 1990

Rammebeløbsordningen fastsatte fra starten i 1972 to ordinære rammebeløb – ét for provinsen og ét for Hovedstadsregionen. I forbindelse med indførelsen af ungdomsboliger i 1978 og ældreboliger i 1987 blev der for disse boligtyper fastsat særlige rammebeløb. For ungdomsboliger anvendte man som beregningsgrundlag såkaldte tilskudsenheder i stedet for m².

Især i ordningens sidste år, hvor rammebeløbet udgjorde en stadigt mere begrænsende ramme for byggeriernes anskaffelsessummer, skete der en betydelig differentiering af den fra starten relativt enkle ordning. Det betød dels, at den geografiske differentiering blev øget og dels at det præciseredes, hvilke udgifter der kunne afholdes udenfor rammebeløbet.

Den geografiske differentiering øgedes successivt. I 1990 blev landet således opdelt i 10 kommune grupper med hver sit rammebeløb, fastsat på grundlag af 2 forhold: 1) byggeriets beliggenhedsamt og 2) beliggenhedskommunens indbyggerantal.

Ordningen tillod som hovedregel ikke udgifter ud over rammebeløbet, uanset kommunen eller bygherren selv ville afholde beløbet. Der kunne dog fra starten ydes visse tillæg til rammebeløbet ligesom visse udgifter kunne holdes uden for rammebeløbet. Disse tillæg suppleredes efterhånden med en række andre tillæg ligesom der blev foretaget en række tilpasninger af eksisterende tillæg. Endvidere blev det tilladt at afholde en række nærmere specificerede udgifter udenfor rammebeløbet.

Desuden fandtes der tillæg til rammebeløbet ved (Med "(O)" er markeret, hvilke der også var gældende i 1975):

Tæt-lavt byggeri (O)

Lavt lejlighedsgennemsnit (differentieret efter henholdsvis højt byggeri eller lavt byggeri) (O)

Etablering af fælleslokaler (O)

Etablering af elevator

Udfyldningsprojekter.

Følgende udgifter kunne pr. 1. januar 1992 afholdes ud over rammebeløbet:

Udgifter som følge af forhold, der var uforudseelige for bygherren på tidspunktet for byggeriets påbegyndelse og ikke skyldtes u hensigtsmæssig tilrettelæggelse af byggeri-

et, kunne højst godkendes med indtil 2 pct. af den ved byggeriets påbegyndelse godkendte anskaffelsessum (O).

Udgifter som følge af vinterforanstaltninger og udtørring i helt ekstraordinære situationer (O).

Udgifter som følge af regulering af den faste pris efter 12 måneder fra tilbudsdagen.

Udgifter som følge af tilbudsgivers konkurs, betalingsstandsning eller lignende.

Udgifter til byggelånsrenter som var forårsaget af, at renten på byggelånet sidens dets etablering i gennemsnit var steget med mere end 1 procentpoint (O).

Nødvendige udgifter til attester, stempel, tinglysning eller promillegebyr som følge af merudgifter, som kommunalbestyrelsen godkendte efter ovennævnte merudgifter.

Endelig var der reduktioner i rammebeløbet, f.eks. ved byggeri på lejet grund.

Indtil medio 1986 blev rammebeløbet reguleret kvartalvist med udviklingen i det daværende byggeomkostningsindeks for montagebyggeri. Endvidere kunne rammebeløbet reguleres én gang årligt ud fra grundprisudviklingen og udviklingen i de boligsøgendes disponible indkomst. I et forsøg på at sikre en tættere sammenhæng mellem huslejudviklingen og lejernes muligheder for at betale for samme afløstes denne regulering medio 1986 af en kvartalsvis regulering på grundlag af timelønsindekset for industriens arbejdere.

I slutningen af 1980'erne steg timelønsindekset, som blev anvendt til regulering af rammebeløbet, forholdsvis kraftigt. Dette medførte, at der indenfor rammebeløbet var ”god plads” til stigende anskaffelsesudgifter med højere offentlige udgifter til finansieringsstøtte og boligstøtte til følge. Dette gav anledning til flere opstramninger af rammebeløbsordningen. I perioden 1989-1991 var den løbende inflationsregulering af rammebeløbet således suspenderet, hvorved der målt i faste priser skete en reduktion af rammebeløbet. Herudover blev rammebeløbet for størsteparten af det støttede byggeri i to omgange nedskåret med i alt 10-11 pct., blandt andet gennem afskaffelsen af tillægget for lavt byggeri. I den forbindelse blev der pr. 1. januar 1990 gennemført en øget geografisk differentiering af rammebeløbet.

Pr. 1. januar 1992 blev der som led i decentraliseringen af tilsagnsgivningen ændret i mulighederne for at yde tillæg til rammebeløbet. Adgangen til efter omstændighederne at give tillæg til udgiftsrammen på grund af særlige forhold vedrørende byggeriets beliggenhed og/eller beskaffenhed udgik således af støttere reglerne ved kommunernes overtagelse af sagsbehandlingen. Mulighederne

for tillæg var herefter opregnet udtømmende i støttereglerne, Dette betød, at kommunerne i henhold til støttebekendtgørelsen kun kunne godkende nærmere specificerede merudgifter ud over den endelige anskaffelsessum, som var godkendt ved byggeriets påbegyndelse, jf. boks 5.1.

Indtil 1994 lagde rammebeløbet sammen med regler om gennemsnitlig boligstørrelse (95 m² pr. bolig) et bindende loft over anskaffelsesudgifterne for det enkelte støttede byggeprojekt.

Dette system kombineret med kvoter (*kvotesystemet*) for det årlige byggeomfang sikrede en detaljeret styring af de samlede offentlige udgifter til støttet byggeri.

I 1967 blev den maksimale lejlighedsstørrelse for familieboliger hævet fra 110 m² til 130 m². I midten af 1980'erne var der visse steder vanskeligheder med at udleje især de større lejligheder. På blandt andet den baggrund blev den maksimale lejlighedsstørrelse med virkning fra 1. juli 1986 nedsat fra 130 m² til 110 m². Maksimalstørrelse på 110 m² har været gældende siden.

5.3.3. 1994-2003 – Incitamentsbaseret regulering af anskaffelsessummen

1994-1997 - vejledende rammebeløb (højere marginal kommunal støtteandel)

Som led i decentraliseringen af det almene boligbyggeri blev rammebeløbet i 1994 ændret fra at være bindende til at være *vejledende (udgiftsrammer)*. Konsekvensen af denne ændring var, at kommunerne fik mulighed for at godkende en overskridelse af rammebeløbet for det enkelte byggeprojekt – mod at kommunen skulle betale den fulde offentlige ydelsesstøtte til den del, som lå ud over det vejledende rammebeløb. For den del af anskaffelsessummen, der lå over maksimumsbeløbet, overtog kommunen således statens ydelsesstøtteandel på 80 pct. med en marginal kommunal støtteandel på 100 pct. til følge.

Ordningen indebar således et loft over den statslige ydelsesstøtte, der kunne ydes til det enkelte byggeprojekt.

Samtidig med indførelsen af det vejledende rammebeløb blev kvotesystemet afløst af det såkaldte omdrejningspunkt, jf. afsnit 5.2.5.

I denne periode udgjorde den maksimale gennemsnitsstørrelse fortsat 95 m².

1998-2003 – marginal kommunal støtteandel lig gennemsnitlig

Som endnu et led i decentraliseringen af det støttede byggeri blev *det vejledende rammebeløb afskaffet* med virkning fra 1. januar 1998. Baggrunden for afskaffelsen var blandt andet, at et rammebeløb medfører en ensidig fokusering på anskaffelsesudgifterne, hvilket igen vanskeliggør gennemførelsen af totaløkonomiske initiativer. Det var herefter et støttevilkår, at byggeriets parter herunder kommunerne i højere grad skulle sætte fokus på helheden i anskaffelsesudgifterne og driftsudgifterne – dvs. byggeriets totaløkonomi. Der blev således indført krav om, at bygherre som betingelse for at få tilsagn skal have foretaget totaløkonomiske vurderinger. Der blev ikke stillet metodemæssige krav i denne forbindelse. Med fjernelsen af det vejledende rammebeløb kunne hele regelsættet omkring beregning af rammebeløb for det enkelte byggeprojekt ophæves, hvilket var ensbetydende med en væsentlig administrativ forenkling.

Samtidig med afskaffelsen af det vejledende rammebeløb blev *omdrejningspunktet* afskaffet.

For at sikre kommunernes interesse i at begrænse anskaffelsesudgifterne ved alment boligbyggeri, blev finansieringsreglerne imidlertid også ændret, således at den kommunale grundkapital blev hævet fra 7 pct. til 14 pct. Staten påtog sig samtidig at afholde hele den løbende ydelsesstøtte, som kommunerne hidtil havde betalt 20 pct. af. Nutidsværdien af den samlede kommunale støtte var stort set uændret, men likviditetseffekten blev fordoblet, da kommunerne som udgangspunkt ikke har adgang til at lånefinansiere grundkapitalen.

Som led i kommuneaftalen for 2002 blev den kommunale grundkapital med virkning fra 15. juni 2001 midlertidig nedsat fra 14 til 7 pct. af anskaffelsessummen med henblik på at forøge det almene byggeri. Nedsættelsen blev forlænget to gange og ophørte ved udgangen af 2006.

Nedsættelsen af grundkapitalen medførte i sagens natur en væsentlig begrænsning af kommunernes incitament til at holde anskaffelsessummen nede.

Gennem en lang periode var der fastsat et maksimum for den gennemsnitlige boligstørrelse i en familieboligbebyggelse. I forbindelse med ændring af reglerne for styring og finansiering af det almene boligbyggeri blev arealgrænserne for en boligs maksimumstørrelse og den gennemsnitlige størrelse (inkl. fællesarealer) med virkning fra den 1. januar 1998 samordnet. Hermed blev den da-

gældende grænse for den gennemsnitlige størrelse af boligerne i et byggeprojekt hævet fra 95 m² til 110 m².

5.3.4. Sammenfatning

I hele perioden siden omkring 1970 har der været tale om stort set vedvarende reale stigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri, jf. afsnit 7.3. Der har derfor også – især siden slutningen af 1980'erne – været en betydelig opmærksomhed på mulighederne for at sikre de rette incitamenter til at holde anskaffelsesudgifterne nede. Allerede i 1989 blev der under det daværende Boligministerium udarbejdet rapporten, ”*Arbejdsgruppen om rammerne for det almennyttige byggeris anskaffelsesudgifter*” Heri belyses udviklingen i anskaffelsesudgifterne i lyset af styringen heraf via rammebeløbet, og der opstilles alternative styringsmodeller.

Den dominerende reguleringsform har været et bindende, inflationsreguleret loft over anskaffelsesudgifterne – rammebeløbet i perioden 1972-1993 og maksimumsbeløbet siden 2004.

Kun i en periode på 10 år fra 1994 til 2003 har man forsøgt sig med andre, mere incitamentsbaserede reguleringsformer. Det var det vejledende rammebeløb (høj marginal kommunal støtteandel) i 1994-1997 og en høj grundkapitalprocent (up front støtte) fra 1998 til medio 2001. Begge reguleringsregimer har således virket i en forholdsvis kort periode, hvilket gør det vanskeligt præcist at vurdere deres effekt, jf. afsnit 7.3.

Det centrale spørgsmål i forbindelse med reguleringen er naturligvis, hvordan det sikres, at byggeriet på den ene side har en passende og tidssvarende kvalitet og på den anden side kan udlejes med en husleje, der kan betales af et bredt udsnit af befolkningen, herunder særligt boligmarkedets svagere grupper. Styringen af det enkelte byggeprojekt skal derfor ske på en sådan måde, at det enkelte boligtilbuds standard og husleje er foreneligt med hensynet til den bolig-sociale opgavevaretagelse.

Reguleringsformen må derfor også ses i sammenhæng med ansvarsfordelingen i det støttede nybyggeri. Gennem de seneste 10-20 år er der gennemført en omfattende decentralisering af tilsagnsgivningen til det støttede byggeri, således at kommunerne nu på statens vegne giver tilsagn om statslig støtte.

Spørgsmålet er derfor på den ene side, om kommunerne har de rette incitamenter til at holde igen på anskaffelsesudgifterne, så den almene sektors overordnede formål fortsat kan tilgodeses. Samtidig er det på den anden side vigtigt, at byggerierne kan gennemføres på en fleksibel måde, der på én gang sikrer, at byggerierne ikke får luksusræg, jf. § 108 i almenboligloven, skaber plads til en tilpasning til de lokale grund- og byggeomkostninger samt, at der kan ske den fornødne udvikling af byggeriet under hensyntagen til stigende krav til energiforbruget og totaløkonomien.

Udmelding af en maksimumpris, er generelt et effektivt, men samtidig et upræcist og ufleksibelt instrument, som kan have forskellige uheldige følger, blandt andet i form af en tendens til, at det udmeldte maksimum efterhånden udvikler sig til at blive normen, og i form af at virke begrænsende på planlægningen og gennemførelsen af nyt byggeri. Det har da også været nødvendigt løbende at foretage korrektioner af ordningerne. De bindende og vejledende rammebeløb blev således løbende justeret gennem skift af reguleringsindeks, øget geografisk differentiering af rammebeløbet, ændring i tillæg og fradrag samt gennem ekstraordinære forhøjelser eller nedsættelser af beløbet. Denne udvikling afspejler først og fremmest, at byggeriets anskaffelsessummer naturligvis er særdeles følsomme overfor en række eksterne faktorer, som slår igenem på en måde, som ikke kan forudses ved fastlæggelsen af maksimumsprisen. Som det fremgår lægger reguleringsformen lægger således op til en løbende tilpasning til særlige situationer og udviklinger, som ingen havde/kunne have forudset ved systemets indførelse og trækker derfor i retning af større kompleksitet.

Anvendelse af maksimumsbeløb indebærer en konflikt mellem en målsætning om enkle ordninger og millimeterretfærdighed. Forskelle i priser som følge af beliggenhed, boligstørrelse, byggeriets art etc. taler isoleret for en kompliceret ordning med vidtgående geografisk differentiering og tillæg/fradrag til et m²-beløb. Endvidere er der spørgsmålet om, hvorvidt uforudsete merudgifter som følge af f.eks. særlige vinterforanstaltninger, indeksregulering af entreprisekontrakter og byggelånsrenteændringer skal kunne afholdes ud over maksimumsbeløbet. Som det fremgår af afsnit 4.3 og 5.3 er den ordning, der blev indført i 2004 betydeligt enklere end den, der blev afskaffet i 1998. I den vejledende rammebeløbsordning var der f.eks. en geografisk differentiering på 10 områder baseret på kommunernes regionale beliggenhed og deres indbyggertal. Denne differentiering skulle tage højde for de geografiske forskelle i grund- og bygge-

priser, der kunne konstateres. I den nuværende ordning, hvor man lagde ud med to områder, er der i 2008 indført et tredje, således at antallet af maksimumsbeløb i 2008 er udvidet fra de oprindelige 4 til nu 6 maksimumsbeløb.

I denne forbindelse har reguleringen af rammebeløbet/maksimumsbeløbet udgjort et særligt problem, idet det har vist sig vanskeligt at finde en reguleringsmekanisme, der sikrer, at maksimumsbeløbet reguleres i takt med byggeomkostningernes reale udvikling.

Berettigelsen af et loft over anskaffelsesudgifterne hviler på, at der i det gældende system kun er indarbejdet relative svage incitamenter til at fastholde en rimelig anskaffelsesudgift og dermed en husleje, som korresponderer med det almene byggeri boligsociale opgave.

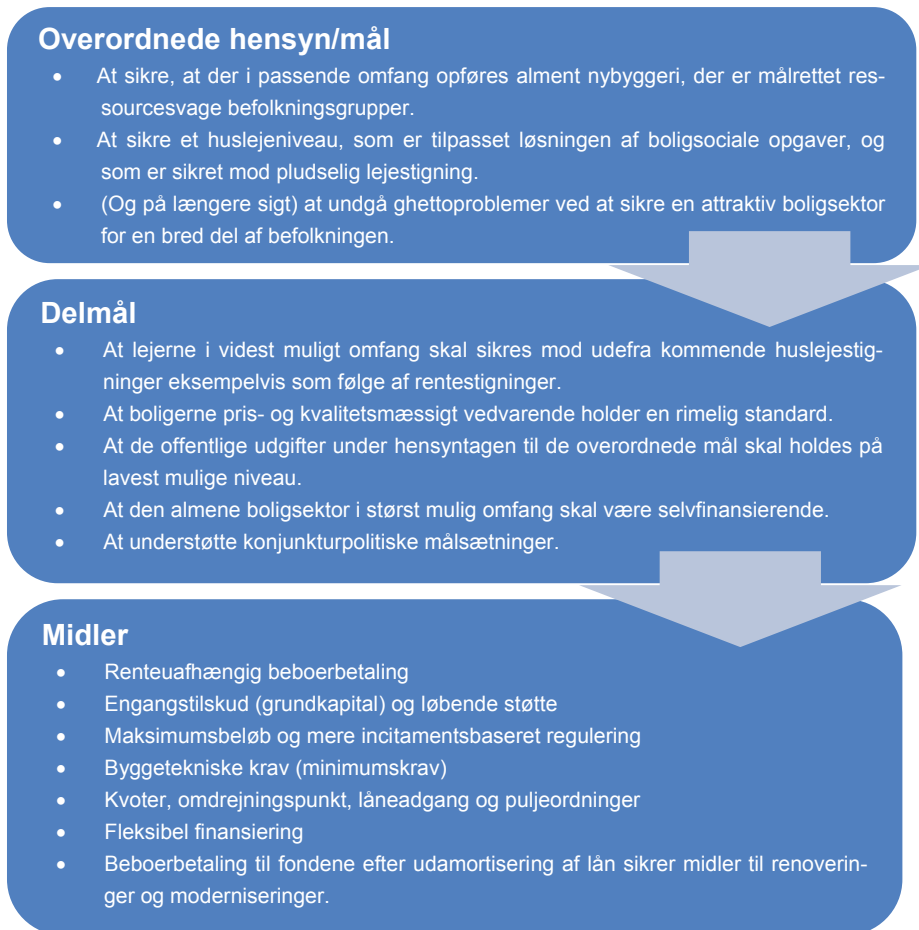
Endelig skal nævnes, at de forholdsvis hyppige ændringer af regelsættet vedrørende det almene byggeris omfang og pris, som har kendetegnet perioden siden 1994, har vanskeliggjort bygherrernes og kommunernes muligheder for mere langsigtet planlægning.

Kapitel 6. Styrelsen karakter

6.1. Styrelsen af nybyggeriet i hovedtræk

Styrelsen på området tager udgangspunkt i de overordnede boligpolitiske hensyn og mål. For at tilgodese disse hensyn har staten anvendt forskellige midler. Mål og midler er sammenfattet i figur 6.1.

Figur 6.1. Overordnede mål, delmål og midler i finansieringsreglerne for nybyggeri



Samtidig bærer styringen præg af bestræbelser på, at beslutningskompetence på den ene side og finansieringsansvar og -risiko på den anden side skal gå hånd i hånd.

For så vidt angår fastlæggelse af omfang og standard/kvalitet af nybyggeri er der i vidt omfang tale om styringsfrihed for kommunerne. Staten har således ingen direkte indflydelse på omfanget af nybyggeri og dermed heller ikke omfanget af den samlede offentlige støtte. Staten kan således kun indirekte, nemlig gennem finansieringsreglerne, herunder den kommunale grundkapitals niveau, påvirke omfanget af nybyggeri. Med hensyn til antal boliger er der således tale om styringsfrihed med indbygget incitamentspåvirkning. Dette gælder imidlertid ikke med hensyn til, hvad en almen bolig må koste pr. m² (maksimumsbeløb), og hvor stor boligen må være. Her lægger staten forholdsvis stramme rammer for den kommunale dispositionsfrihed.

Udformningen af finansierings- og støttereglerne er således præget af en direkte og intensiv statslig styring. Det gælder både i forhold til finansierings sammensætning, valg af lånetype, beboerbetalings startniveau og løbende regulering, støttens fordeling på stat, kommune og Landsbyggefond samt regulering af beboerbetalings niveau og anvendelse, når realkreditlånet er udamortiseret. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at stort set alle støtte- og finansieringsregler er at finde i selve almenboligloven. Som det fremgår af kapitel 5 har denne styringsform været gældende siden boligforliget i 1966.

Omfanget af styring via økonomiske incitament er nærmere belyst i afsnit 6.2.

Da kapital til finansiering af almene boliger i høj grad fremskaffes på det private kapitalmarked lægger den finansielle lovgivning, herunder den nye lovgivning om særligt dækkede obligationer, nogle overordnede rammer for finansieringen af alment byggeri. Kommunernes adgang til at lånefinansiere grundkapitalindskuddet reguleres via Velfærdsministeriets regelsæt om kommunal låntagning (lånebekendtgørelsen).

6.2. Omfanget af incitamentsstyring

I dette afsnit belyses omfanget af incitamentsstyring af anskaffelsessummen i den gældende finansierings- og støttemodel for de forskellige centrale aktører -

og dermed i hvilket omfang beslutningskompetence og finansieringsansvar kan siges at gå hånd i hånd.

Tabel 6.1 belyser incitamentsvirkningen af de forskellige elementer i finansieringsmodellen med hensyn til deres potentielle styrke, samt indenfor hvilken tidshorizont de virker. Den potentielle styrke er i betydelig udstrækning afhængig af tidshorizonten, især for de aktører, f.eks. kommuner og boligorganisationer, som er stærkt følsomme overfor likviditetseffekter. I hvilket omfang elementer med stor potentiel styrke faktisk har en effekt afhænger af sammenhængen mellem det samlede finansieringsansvar og beslutningskompetencen.

Tabel 6.1. Økonomiske incitamenter for centrale aktører i den eksisterende finansierings- og støttemodel

	Styrke	Tidshorizont
Kommunen		
Grundkapital	St	K
Boligstøtte	Sv St (ÆB)	L
Beboerindskudslån	Sv	K
Driftsstøtte	Sv	L
1/5-ordning	Sv	L
Garanti	Sv	L
Boligorganisationen		
Dækning af lejetab	St Sv (ÆB)	K/L
1/5-ordning	Sv	L
Lejerne		
Husleje (efter boligstøtte)	St Sv (ÆB)	L
Beboerindskud	Sv	K

Note: "St" = potentiel stærk incitamentsvirkning, "Sv" = svag, "K" = effekt på kort sigt, ofte engangsbetaling, "L" = effekt på lang sigt, ofte løbende betaling, "ÆB" = ældrebolig.

Kompetencen til at beslutte det enkelte byggeprojekts udformning og pris er koncentreret hos boligorganisation og kommune, mens der ikke er nogen direkte beslutningskompetence hos staten og lejerne. For staten er det en naturlig følge af decentraliseringen af det almene byggeri, og for lejerne afspejler det, at de kommende beboere ikke er fundet, når de afgørende beslutninger bliver truffet.

fet. Dette betyder imidlertid ikke, at lejernes generelle interesser ikke er repræsenteret i beslutningsprocesserne, idet lejerne har flertallet i boligorganisationernes besluttende organer. Endvidere er dækning af lejetab med virkning fra 1. januar 2007 overført fra den berørte afdeling og dermed fra lejerne til boligorganisationen. Dette har givet boligorganisationen et væsentligt incitament til at sikre nybyggeri til en pris og kvalitet, der gør, at det kan udlejes. Da det potentielle lejetab udgøres af den samlede husleje fra ibrugtagelsen, er der tale om et kraftigt incitament. Endelig giver maksimumsbeløb og arealgrænser nogle mærkbare begrænsninger i den decentrale beslutningskompetence.

En grundkapitalandel på 14 pct. bevirker, at kommunerne har et relativt stærkt incitament til at begrænse udgifterne til alment byggeri, herunder anskaffelsessummen pr. m². Den kommunale finansieringsstøtteandel er uafhængig af prisen pr. m², dvs. den marginale og den gennemsnitlige kommunale støtteandel er ens. Dette gælder dog ikke nødvendigvis, hvis kommunernes udgifter til boligstøtte inddrages, idet der blandt andet gælder et maksimum for den husleje, der kan ydes boligstøtte til. Det indebærer, at den marginale støtteandel kan blive lavere end den gennemsnitlige.

Endvidere udgør femtedelsordningen et, omend svagt, incitament for såvel boligorganisation som kommune til at opføre nybyggeri til en anskaffelsessum, der sikrer en rimelig husleje. Femtedels-ordningen sigter på at undgå, at økonomisk trængte afdelinger går konkurs og indebærer, at både boligorganisationen, beliggenhedskommunen og Landsbyggefonden (med vægten $\frac{2}{5}$) samt det långivende kreditinstitut inddrages i en kapitaltilførsel, hvis en boligafdeling bliver økonomisk nødlidende.

Som det fremgår, afviger vilkårene for familie- og ungdomsboliger fra ældreboliger på nogle punkter. For ældreboliger gælder der ikke noget maksimum for boligstøtteberettiget husleje og udbetalt boligydelse for pensionister, der er anvist til en almen bolig, dvs. primært en ældrebolig, hvor kommunen som hovedregel anviser samtlige beboere. Dette indebærer, at der bliver udbetalt forholdsvis store beløb i boligydelse, hvor kommunen dækker 25 pct. Da kommunen anviser de fleste ældreboliger og som følge heraf garanterer for lejetab for boligorganisationsejede ældreboliger, udgør dækningen af lejetab ikke noget særligt stærkt incitament her.

For kommunalt ejede ældreboliger gælder i sagens natur, at boligorganisationen slet ikke indgår som aktør, og at de ikke er omfattet af $1/5$ -ordningen.

Kapitel 7. Analyse af udvikling i anskaffelses- summer og husleje

7.1. Indledning

Kommunerne fastsætter det almene byggeris omfang og anskaffessum indenfor rammerne af den lovbestemte regulering. Ved fastsættelsen af anskaffessummen foretager kommunerne en afvejning af byggeriets pris kontra kvalitet. Reguleringen af anskaffessummerne afspejler, uanset reguleringsform, bestræbelserne på at sikre, at byggeriet ikke bliver for dyrt i forhold til målgruppens betalingssevne, dvs. sikre tidssvarende byggeri af en god kvalitet – uden luksuspræg, idet der som omtalt er en meget direkte sammenhæng mellem byggeriets anskaffessum og den efterfølgende husleje.

I det følgende belyses først i afsnit 7.2 antallet af tilsagn til alment byggeri siden 1994, hvor tilsagnsgivningen blev decentraliseret og udlagt til kommunerne, og hvor rammebeløbet gik fra at være bindende til vejledende.

Herefter belyses i afsnit 7.3 udviklingen i byggeomkostningerne mv. med fokus på perioden siden 1994 og på baggrund heraf anskaffessummerne for det almene byggeri i perioden 1994-2006. Endvidere belyses kvalitets-/standardudviklingen i det almene byggeri. Perioden efter maksimumsbeløbets indførelse sammenholdes med erfaringerne fra perioden 1994-2003 med incitamentsbaseret styring af anskaffessummen for at belyse, hvordan reguleringsformen påvirker kommunernes fastsættelse af anskaffessummen.

I afsnit 8.4 om konstaterede ændringsbehov/problemer med den nuværende maksimumsbeløbsordning analyseres mere detaljeret udviklingen i anskaffessummerne og tilsagnsomfanget efter indførelsen af maksimumsbeløbet i 2004 og årsagerne hertil.

Endelig belyses i afsnit 7.4 sammensætningen af og udviklingen i huslejen i det almene byggeri siden 1994 i henholdsvis provinsen og Hovedstadsregionen. Afslutningsvis belyses forsyningsomkostningerne i de almene boliger.

7.2. Omfanget af alment byggeri 1994-2008

Siden 1994, hvor tilsagnsgivningen blev decentraliseret, har landets kommuner bestemt tilsagnsomfanget ud fra en vurdering af behovet i den enkelte kommune, jf. afsnit 5.2.5. Figur 7.1 viser omfanget af det almene byggeri som kommunerne har givet tilsagn til siden 1994. Endvidere er vist det gennemsnitlige årlige tilsagnsniveau i forskellige reguleringsperioder.

Det ses af figuren, at antallet af tilsagn varierer fra år til år.

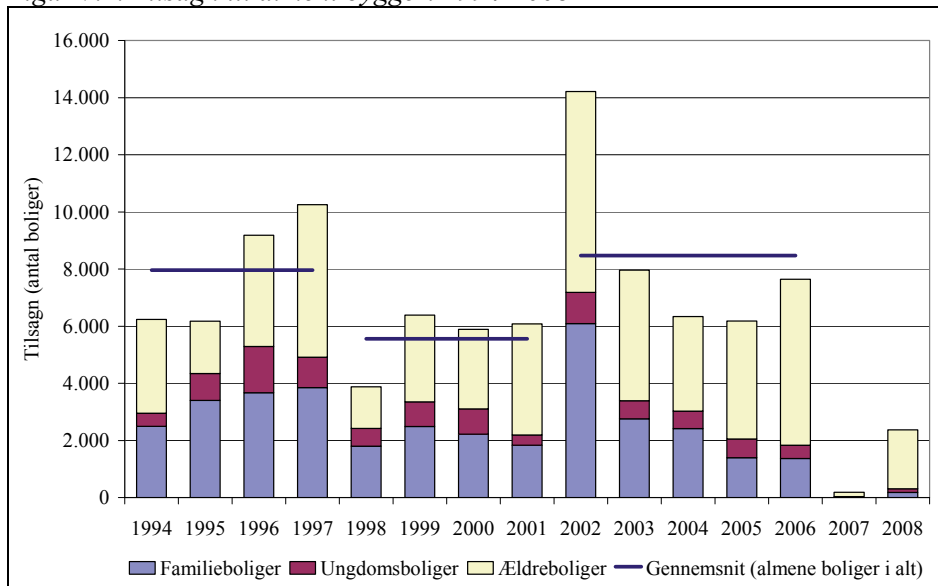
I perioden 1994-1997, hvor den kommunale støtte bestod af 7 pct. grundkapital og 20 pct. af den løbende ydelsesstøtte (dog 100 pct. over det vejledende rammebeløb), blev der gennemsnitligt givet 8.000 tilsagn årligt til alment byggeri, stigende fra omkring 6.200 tilsagn i 1994 til 10.300 tilsagn i 1997.

I den efterfølgende periode 1998- medio 2001 udgjorde grundkapitalen 14 pct., dvs. høj kommunal støtteandel ”up front”. Ved overgangen til denne periode faldt tilsagnsniveauet markant til 3.900 almene boliger i 1998. Det gennemsnitlige tilsagnsniveau lå i perioden 1998-2001 på 5.600 boliger årligt.

Medio 2001 blev den kommunale grundkapital reduceret til 7 pct., hvilket var gældende frem til og med 2006. I perioden 2002-2006 blev der i gennemsnit givet tilsagn til 8.500 almene boliger årligt, jf. tabel 7.1. Periodens gennemsnit blev trukket op af et ekstraordinært stort antal tilsagn i 2002, som må tilskrives halveringen af grundkapitalen året før².

² Det indgik i kommuneaftalen for 2002 at reducere grundkapitalen til 7 pct. med virkning for tilsagn meddelt fra 2002. Aftalen blev indgået i juni 2001 og i det efterfølgende lovforslag fremsat i oktober 2001 blev det imidlertid, for at undgå en udskydelseeffekt til 2002, foreslået at reduktionen skulle have virkning fra 15. juni 2001. Lovforslaget bortfaldt, da der blev udskrevet valg og blev først genfremsat igen i december 2001 og vedtaget i februar 2002. Udskrivelsen af valget må antages at have bidraget til en væsentlig usikkerhed om grundkapitalens størrelse, specielt i sidste halvår af 2001, og hermed til en udskydelse af tilsagn til 2002.

Figur 7.1. Tilsagn til alment byggeri 1994-2008



Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

I 2007 blev der stort set ikke givet tilsagn til alment byggeri, hvilket blandt andet kan forklares af forhøjelsen af grundkapitalen til 14 pct. og den efterfølgende reduktion til 7 pct. for plejeboliger i 2008 med kommuneaftalen for 2008 (nu forlænget til 2009). Også maksimumsbeløbsordningen og forhøjelsen af maksimumsbeløbet for ældreboliger med tilsagn fra 2008, må antages at have betydning herfor.

I 2008 ligger tilsagnsniveauet også på et lavt niveau, med knap 2.400 meddelte tilsagn. Langt størstedelen af tilsagnene (knap 2.100), er givet til ældreboliger, hvilket, jf. ovenfor, givetvis kan forklares af reduktionen af grundkapitalen for plejeboliger til 7 pct. og forhøjelsen af maksimumsbeløbet for ældreboliger. Årsagerne til det lave tilsagnsniveau i 2007 og 2008 belyses nærmere i afsnit 8.4.

Det høje tilsagnsniveau i perioden med lav grundkapital 2002-2006 og de ekstraordinært mange tilsagn i 2002 peger på, at det kommunale støtteniveau har stor betydning for antallet af tilsagn.

I 1998 omlagdes den kommunale støtte fra at være en kombination af løbende støtte og grundkapital til udelukkende at være grundkapital. Overgangen fast-

holdt stort set en uændret samlet kommunal støtte, idet kommunernes andel af den løbende støtte stort set modsvarede forhøjelsen af grundkapitalen. Overgangen indebar således primært en ændring af kommunernes umiddelbare likviditetsbelastning. Som det fremgår af fig. 7.1, kan der konstateres et markant fald i det gennemsnitlige tilsagnsniveau i den efterfølgende periode. Dette tyder på, at grundkapitalens niveau (up-front støtteniveauet) har større betydning for tilsagnsomfanget end den samlede kommunale støtteandel.

Endvidere er det bemærkelsesværdigt, at familieboligbyggeriet siden 1998, med undtagelse af 2002, 2007 og 2008 har udgjort omkring 2.000 boliger årligt og dermed ligget noget lavere end i perioden 1994-1997.

Mens der i perioden 1994-1997 stort set blev bygget lige mange ældre- og familieboliger, udgør ældreboligbyggeriet en stadig større andel af det samlede byggeri. I 2002-2006 blev der gennemsnitligt givet tilsagn til 5.000 ældreboliger årligt mod 2.800 tilsagn til familieboliger, mens der i 2007 og 2008 stort set ingen tilsagn til familieboliger er givet, jf. tabel 7.1.

Tabel 7.1. Gennemsnitligt årligt antal tilsagn til alment byggeri opgjort på reguleringsperioder, 1994-2008

	1994-1997	1998-2001	2002-2006	2007	2008
	-- gns. årligt antal tilsagn --				
Familieboliger	3.400	2.100	2.800	30	181
Ungdomsboliger	1.000	700	700	1	126
Ældreboliger	3.600	2.800	5.000	152	2.066
Almene boliger i alt	8.000	5.600	8.500	183	2.373

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

Det skal bemærkes, at kommunernes tilsagnsgivning i sagens natur ikke alene er bestemt af finansieringsreglerne i det almene byggeri, herunder særligt af den kommunale støttes niveau og udformning. For ældreboliger gælder eksempelvis, at den enkelte kommune har en særlig forsyningsforpligtelse (jf. almenboliglovens § 105). I tilknytning hertil må det også forventes, at plejeboliggarantien, som trådte i kraft 1. januar 2009, har påvirket antallet af tilsagn til ældreboliger de senere år. Også kommunalreformen i 2007 kan have påvirket tilsagnsomfanget, særligt i 2007, idet ikke alle de nye kommuner på dette tidspunkt antagelig endnu kunne vurdere behovet for nybyggeri. Men også fremadrettet kan strukturreformen ændre behovet, idet de nye og større kommuner i nogle

tilfælde givetvis kan udnytte de eksisterende boliger bedre. Hertil kommer, at byggebehovet ændres med ændringer i befolkningen. Eksempelvis bidrager den demografisk ændring mod flere ældre alt andet lige til et øget behov for ældre-/plejeboliger – dette må dog formodes primært at være en mere langsigtet effekt på landsplan.

7.3. Udviklingen i byggeomkostninger og anskaffelsessummer

Udviklingen i det almene byggeris anskaffelsessummer beror på en række forhold.

I første række hænger udviklingen snævert sammen med den generelle udvikling i byggesektoren, herunder udviklingen i sektorens rammebetingelser.

I det omfang byggeomkostningerne og grundpriserne generelt stiger, vil det også medføre en fordyrelse af det almene byggeri, således at prisen på en nybygget bolig af en given kvalitet stiger.

Stigende anskaffelsessummer kan endvidere bero på ændringer i det almene byggeris kvalitet, herunder såvel den beliggenhedsmæssige kvalitet som kvaliteten af selve byggeriet, herunder også boligstørrelsen.

Med hensyn til ændringer i byggeriets kvalitet kan flere forhold gøre sig gældende. Ud over en almindelig standardglidning, kan ændringer i byggeriets kvalitet således bero på nye lovkrav, f.eks. til bygningernes energimæssige standard, ligesom der kan være tale om kvalitetsændringer, som skyldes ændringer i omfanget af totaløkonomiske investeringer i anlægsfasen. Totaløkonomiske investeringer udmærker sig ved, at de modsvares af en reduktion i de efterfølgende driftsudgifter, der samlet overstiger merinvesteringen i anlægsfasen.

7.3.1. Udviklingen i byggeomkostninger mv.

Bygge- og anlægssektoren er relativ prisfølsom overfor konjunkturudsving. Perioden siden 1994 har generelt været præget af høj vækst og gode konjunkturer, hvilket har skabt et stigende kapacitetspres i bygge- og anlægssektoren og givet sig udtryk i stigende priser på at opføre byggeri.

I det følgende belyses konjunkturudviklingen og udvikling i prisen på at opføre byggeri, med fokus på perioden efter 1993. Prisen på byggeri belyses dels via byggeomkostningsindekset for etageboliger, som viser udviklingen i entreprenørernes omkostninger til løn og materialer. Herudover belyses øvrige faktorer med betydning for prisen på byggeri, som ikke er indeholdt i byggeomkostningsindekset – udviklingen i grundpriserne (ejerboligpriserne anvendes som indikator), entreprenørernes avancer og arbejdsproduktiviteten.

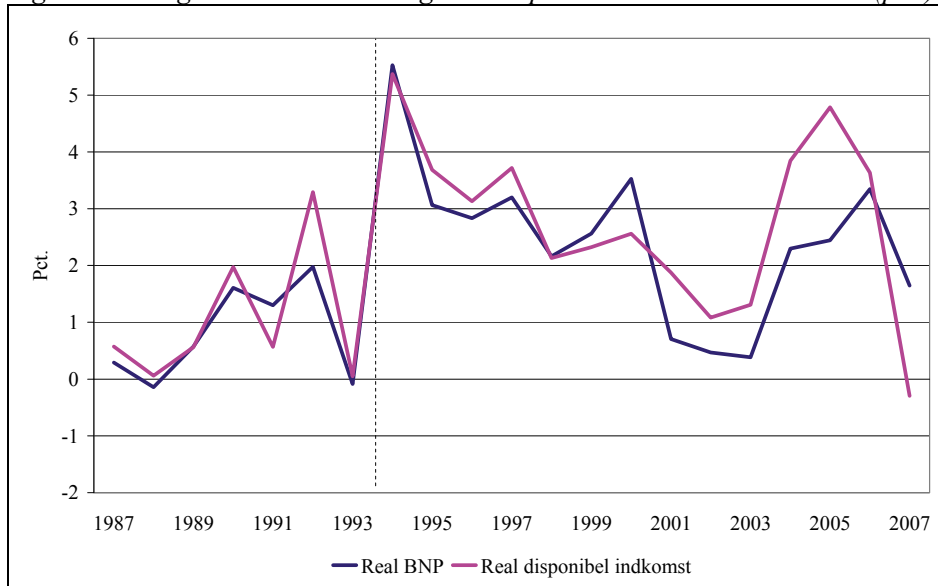
Konjunkturudviklingen

Figur 7.2 viser den årlige vækst i real BNP i perioden 1987-2007. Det ses af figuren, at perioden siden 1994 er karakteriseret ved at være en højvækstperiode, som afløser lavkonjunkturperioden fra 1987 frem til 1993.

Der er tegn på en vis opbremsning i væksten fra 1998 til 2003, hvor især den sidste del af perioden har karakter af en vækstpause. Også i 2007 peger tallene på en begyndende opbremsning i økonomien, herunder på et mindre fald i den reale disponible indkomst.

De gode konjunkturer fra 1994 afspejler sig i en høj vækst i den reale disponible indkomst, jf. figur 7.2, som i perioden 1994-2007 gennemsnitligt er steget 2,8 pct. årligt.

Figur 7.2. Årlig vækst i real BNP og real disponibel indkomst 1987-2007 (pct.)



Anm.: Tallene er baseret på udviklingen opgjort i 2000-priser kædede værdier. Tallene for 2005-2007 er endvidere foreløbige tal.

Kilde: Danmarks Statistik

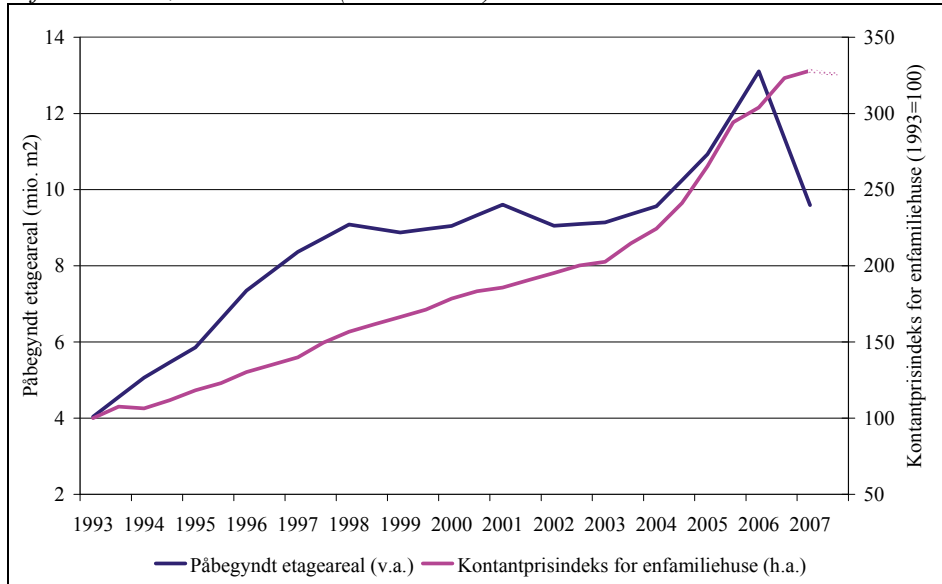
Såvel udviklingen i det påbegyndte etageareal for hele byggeriet som i salgspriserne på enfamiliehuse siden 1994 afspejler den gunstige konjunkturudvikling. Både byggeomfanget og salgspriserne har således været stigende i hele perioden, særligt efter 2004, jf. figur 7.3. Vækstpauzen i slutningen af 1990'erne og starten af 2000'erne viser sig i bygge- og anlægssektoren ved, at det påbegyndte etageareal ligger på et nogenlunde konstant niveau i denne periode.

Det påbegyndte etageareal ligger i 2007 endvidere på et væsentligt lavere niveau end i de foregående år. De foreliggende tal frem til september 2008 tyder på, at dette fald er fortsat i 2008.

Ses på salgspriserne for enfamiliehuse kan der på landsplan konstateres en stigende tendens i hele perioden 1993-2007, hvor priserne er mere end tredoblet. Den landsgennemsnitlige udvikling dækker imidlertid over væsentlige geografiske forskelle, jf. figur 7.5. I eksempelvis hovedstadsområdet samt Nordøstsjælland har priserne været faldende siden 2. halvår 2006. På landsplan er der endvidere tale om en stabilisering af de nominelle priser fra 1. halvår 2007 til 1. halvår 2008 (1. halvår 2008 er markeret som stiplede linje).

Det kapacitetspres, som prægede bygge- og anlægssektoren igennem det meste af 2007 og 2008, synes således at aftage, hvilket er i overensstemmelse med udviklingen i BNP.

Figur 7.3. Påbegyndt etageareal og indekseret udvikling i kontantpriserne for enfamiliehuse, 1993 – 2007 (1993 = 100)



Anm.: Kommunernes indberetning af det påbegyndte etageareal sker med en ikke-ubetydelig forsinkelse, hvorfor omfanget sandsynligvis er underestimeret de seneste år.

Kilde: Danmarks Statistik og SKAT

Udviklingen i byggeomkostningsindekset

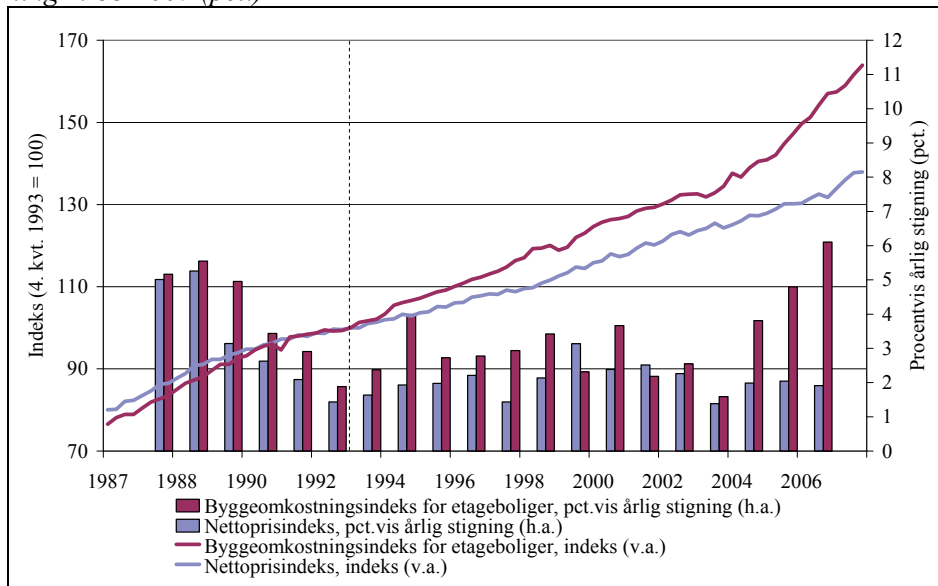
I figur 7.4 er vist den indekserede udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger fra 4. kvartal 1986 til 3. kvartal 2008 og udviklingen i nettoprisindekset (hvor 4. kvartal 1993 har indeksværdien 100). Figuren viser endvidere de årlige procentvise stigninger i samme periode. I boks 7.1 er de to indeks beskrevet.

Det fremgår, at byggeomkostningerne uanset konjunktursituationen har været nominelt stigende i samtlige år, samt at der kun i to af periodens 20 år har været tale om reale fald af begrænset størrelse.

I lavkonjunkturperioden 1987-1993 steg lønninger og materialeudgifter således med 31 pct., mens nettoprisindekset steg med 25 pct. I perioden siden 1994 er

byggeomkostningsindekset for etageboliger steget 64 pct. og nettoprisindekset 38 pct., svarende til en real stigning i byggeomkostningerne på 19 pct.

Figur 7.4. Indekseret udvikling i byggeomkostningsindekset for etageboliger og nettoprisindekset 4. kv. 1986 – 3. kv. 2008 (4. kv. 1993 = 100), og årlige stigning 1988-2007 (pct.)



Anm.: For den kvartalsvise indekserede udvikling er for nettoprisindekset, som opgøres hver måned, benyttet den midterste måned i hvert kvartal, eksempelvis februar måned for 1. kvartal, idet byggeomkostningsindekset opgøres kvartalsvis pr. hhv. den 15. februar, 15. maj, 15. august og 15. november. For den årlige stigning er anvendt årstal.

Kilde: Danmarks Statistik

Prisudviklingen i de seneste 20 år tyder således ikke på, at en lavkonjunktur vil medføre et fald i byggeomkostningerne – hverken nominelt eller reelt. Den primære effekt af lavkonjunktoren synes snarere at være en afdæmpning af den reale stignings*takt* i entreprenørernes omkostninger til løn og materialer.

Perioden efter 1993 kan, som det fremgår af afsnit 5.3, jf. også afsnit 7.3.2, opdeles i 4 reguleringsperioder, hvis der for perioden med maksimumsbeløb ses bort fra, at der i delperioden 2004-2006 var en lav og i delperioden fra 2007 en høj kommunal støtteandel. I tabel 7.2 ses den gennemsnitlige årlige vækst i byggeomkostningsindekset for etageboliger og nettoprisindekset i de enkelte reguleringsperioder. Der foreligger endnu ikke tal for hele 2008.

Det fremgår heraf, at den gennemsnitlige årlige stigning i byggeomkostningsindekset for etageboliger i alle perioderne, der er defineret ved anvendt reguleringsform for nybyggeriet, jf. afsnit 7.3.2, ligger over den gennemsnitlige årlige stigning i nettoprisindekset – undtaget er perioden med lav grundkapital medio 2001-2003, idet de to indeks i 2001-2003 udvikler sig med samme stigningstakt.

Tabel 7.2. Gennemsnitlig årlig stigning i byggeomkostningsindekset for etageboliger og nettoprisindekset, 1993 – 2007 (pct.)

	1993- 1997	1997- 2001	2001- 2003	2003- 2007	1993- 2007
	-- pct. pr. år --				
Nettoprisindeks	1,9	2,3	2,4	1,8	2,1
Byggeomkostningsindeks for etageboliger	3,0	3,1	2,4	4,1	3,2

Anm.: Der skelnes for perioden med maksimumsbeløbet ikke mellem delperioderne med hhv. lav kommunal støtteandel (2004-2006) og høj kommunal støtteandel (2007-). Opgørelsen er baseret på årstal. År 2001, hvor reduktionen af grundkapitalen trådte i kraft medio året, er medtaget i perioden med høj grundkapital som for tilsagnsopgørelsen, jf. afsnit 7.2.

Kilde: Danmarks Statistik

For hele perioden 1993-2007 er der tale om en forskel på 1,1 pct.point i den gennemsnitlige årlige stigning. Til sammenligning var der i den forudgående lavkonjunkturperiode 1987-1993 en gennemsnitlig forskel på 0,7 pct.point.

Forskellen mellem udviklingen i de to indeks er særlig markant i perioden 2003-2007, hvor anskaffelsesummerne har været reguleret via maksimumsbeløb. Mens nettoprisindekset, der anvendes til regulering af maksimumsbeløbene, i gennemsnit steg 1,8 pct. p.a., steg byggeomkostningsindekset for etageboliger med 4,1 pct. p.a. Ses på kvartalstallene, har byggeomkostningsindekset for etageboliger og nettoprisindekset dog i højere grad bevæget sig med samme stigningstakt det seneste års tid, væsentligst fordi nettoprisindekset er steget relativt kraftigt medio 2007 til medio 2008. I 2008 er byggeomkostningsindekset for etageboliger dog steget mere end nettoprisindekset.

Boks 7.1. Byggeomkostningsindekset for boliger og nettoprisindekset

Byggeomkostningsindekset for boliger

Byggeomkostningsindekset for boliger opgøres dels for alle boliger under ét og dels for etageboliger henholdsvis for enfamiliehuse. Indekset omfatter omkostningerne til løn og materialer (inkl. materiel) for de entreprenører, som indgår i et byggearbejde, og afspejler således udviklingen heri.

Indekset er baseret på prisudviklingen på godt 200 repræsentantvarer, og beregnes som et fastvægtsindeks. Vægtgrundlaget for indekset er byggeregnskaberne for otte typiske boligbyggerier af forskellig type. Byggeregnskaberne for de otte byggerier er indhentet fra fem entreprenørvirksomheder af forskellig størrelse og geografisk beliggenhed.

Lønomkostninger defineres som arbejdsgiverens samlede arbejdsomkostninger forbundet med et ansættelsesforhold, som er sammensat af lønmodtagerens indtjening i alt (inklusive såvel eget som arbejdsgivers pensionsbidrag) og arbejdsgiverens øvrige omkostninger, eksempelvis bidrag til offentlige kasser.

I indekset indgår hverken grundudgifter eller øvrige projektudgifter, som ikke er relateret til selve byggearbejdet, eksempelvis arkitekt- og ingeniørhonorarer.

Byggeomkostningsindekset er et ”inputindeks”, der tager udgangspunkt i de løn- og materialeomkostninger, som en entreprenør har i forbindelse med et byggeri. Indekset afspejler således ikke den pris, som bygherren betaler for entreprenørernes arbejde, idet entreprenørernes avancer ikke er inkluderet.

Endelig opfanger indekset ikke virkningen af produktivitetstigninger, som alt andet lige dæmper byggeprisudviklingen. Eksempelvis kan der over tid ske en produktivitetstigning som betyder, at der skal bruges mindre arbejdskraft til en byggeentreprise end der er brugt i de entrepriser, (jf. de otte byggeregnskaber), som danner baggrund for indeksets vægte.

Byggeomkostningsindekset afspejler således ikke præcist udviklingen i prisen på et byggeprojekt, men må med de forbehold, som ovennævnte giver anledning til, betragtes som den bedste indikator for udviklingen i byggepriserne. Indeksets registrering af omkostningsudviklingen er da også så god, at det anvendes til regulering af entrepriserne i byggeriet.

Nettoprisindekset

Nettoprisindekset viser udviklingen i priserne på en fast varekurv, sammensat efter husholdningernes forbrug af varer og tjenester. Indekset viser således den gennemsnitlige prisstigning på en husholdnings forbrug.

Indekset opgøres på baggrund af priser, der indsamles via stikprøver over hele landet. Priserne er fratrukket indirekte skatter og tillagt eventuelle tilskud.

Indekset beregnes som et fastvægtsindeks. Vægtgrundlaget udgør en fast fordeling af husholdningernes forbrug opgjort ud fra Danmarks Statistiks forbrugsundersøgelse samt nationalregnskabsstatistik. Forbrugsundersøgelsen er baseret på stikprøver indsamlet over 3 år. Hvert år opdateres $\frac{1}{3}$ af stikprøven.

Byggeomkostningsindekset afspejler ikke fuldstændig prisen på byggeri, jf. boks 7.1, idet det kun viser udviklingen i entreprenørernes materiale- og lønomkostninger. Således indgår hverken grundpriser eller øvrige projektudgifter, som ikke er relateret til selve byggearbejdet, eksempelvis arkitekt- og ingeniørhonorarer, ligesom entreprenørers avancer er udeladt af indekset. Endvidere indgår ikke produktivitetsstigninger i nybyggeriet, som bidrager til at holde byggeomkostningerne nede.

Indekset underestimerer antagelig den faktiske udvikling i byggepriserne under en højkonjunktur, da indekset vil have en tendens til at undervurdere lønudviklingen. Eksempelvis tager lønbegrebet højde for overarbejdsbetaling, men ikke for udbetaling af bonusser, som typisk vil stige mere end den almindelige løn. Indekset vil endvidere underestimere udviklingen under en højkonjunktur, hvis de udgifter som er indeholdt i en byggesag, men ikke i byggeomkostningsindekset, samlet set stiger mere end den del af udgifterne som kan henføres til entreprenørernes løn- og materialeomkostninger.

Specielt grundpriserne kan stige kraftigt i en højkonjunktur. Det gælder særligt i de områder af landet, hvor udbuddet af grunde, især i begyndelsen af en højkonjunktur, kan være begrænset. Entreprenørernes og rådgivernes avancer kan endvidere forventes at stige væsentligt i en højkonjunktur. Omvendt kan stigende efterspørgsel medføre større produktivitetsstigninger, hvilket isoleret set alt andet lige bidrager til at mindske presset på priserne i bygge- og anlægsbranchen.

Nedenfor belyses udviklingen i ejerboligpriserne (som indikator for grundprisudviklingen), avancerne i bygge- og anlægssektoren og arbejdsproduktiviteten, som ikke er indeholdt i byggeomkostningsindekset.

Grundprisudviklingen

Udviklingen i priserne på byggegrunde til alment byggeri er vanskelig at belyse. Statistikken over salgspriserne på ubebyggede grunde er behæftet med en ikke ubetydelig usikkerhed, da der sælges forholdsvis få grunde, og de grunde som sælges, kan variere meget med hensyn til kvalitet, herunder den beliggenhedsmæssige kvalitet, ligesom prisen på en grund i høj grad afhænger af, hvad grunden må/kan bruges til. Som alternativ til grundsalgsstatistikken til belysning af grundprisudviklingen, anvendes derfor udviklingen i kontantprisen på enfamiliehuse, idet det må formodes denne alt andet lige afspejler prisudviklingen på byggegrunde. I takt med, at salgspriserne på eksisterende boliger i et område stiger, bliver det alt andet lige mere rentabelt at bygge nye boliger, og prisen på byggegrunde kan derfor forventes at stige tilsvarende.

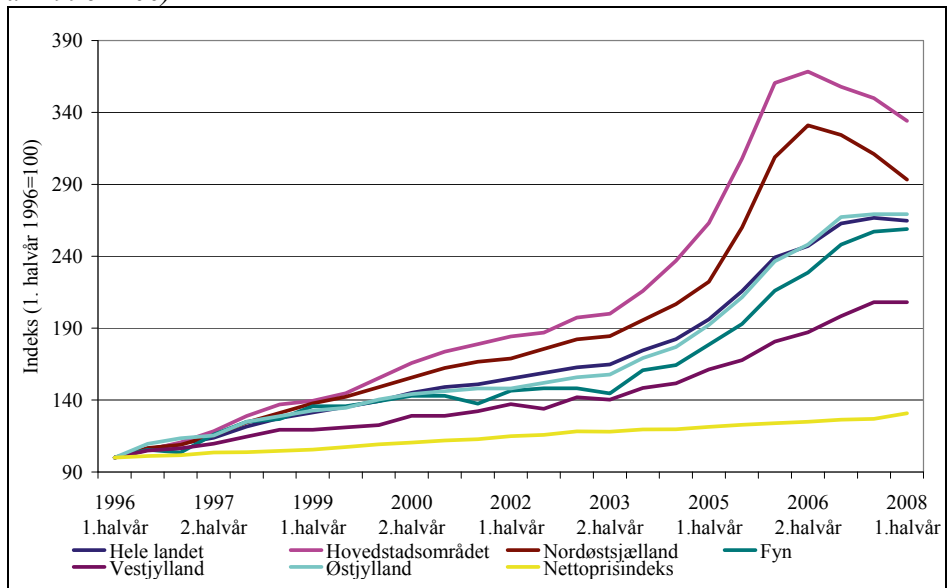
Figur 7.5 viser den indekserede udvikling i kontantprisen på enfamiliehuse fordelt på udvalgte områder i landet, fra 1. halvår 1996 til 1. halvår 2008. Ligesom i figur 7.3 ses, at der frem til omkring slutningen af 2006 har været tale om markante prisstigninger, som ligger markant over stigningen i såvel den almindelige inflation (nettoprisindekset) som i byggeomkostningerne i øvrigt (byggeomkostningsindekset). Dette gælder særligt i hovedstadsområdet og Nordøstsjælland og specielt efter maksimumsbeløbets indførelse.

Siden omkring 2. halvår 2006 har priserne været faldende i de områder af landet, hvor der forinden har været de største prisstigninger, mens prisfaldet først er sat ind senere og mindre markant i områder med mindre prisstigninger. I nogle områder af landet er der således snarere tale om stagnation i priserne. Dette gælder eksempelvis på Fyn og i dele af Jylland. Ligesom faldet i det påbegyndte etageareal i 2007 og den lavere vækst i BNP tyder dette på, at kapacitetspresset i bygge- og anlægssektoren er aftagende.

I 1. halvår 2008 ligger de reale kontantpriser (kontantpriserne er deflateret med udviklingen i nettoprisindekset) omkring 45 pct. højere på landsplan sammenlignet med 2. halvår 2003, mens de i hovedstadsområdet ligger omkring 50 pct. højere. På Fyn, hvor der er den største forskel mellem de to halvår, ligger de i 1. halvår 2008 omkring 60 pct. over niveauet i 2. halvår 2003. I det omfang udvik-

lingen i kontantpriserne for enfamiliehuse slår igennem i prisen på byggegrunde, må grundpriserne umiddelbart være steget markant mere end omkostningerne til selve byggeriet og ikke mindst den almindelige inflation.

Figur 7.5. *Indekseret udvikling i kontantprisen på enfamiliehuse fordelt på udvalgte områder samt nettoprisindekset, 1. halvår 1996 - 1. halvår 2008 (1. halvår 1996=100)*



Kilde: SKAT og Velfærdsministeriets beregninger

I det omfang, de almene bygherrer køber en grund, inden de får tilsagn til et alment byggeprojekt, vil grundprisudviklingen slå igennem med en forskydning i anskaffelsessummerne. I perioder med grundprisstigninger vil de således med en vis forsinkelse give sig udslag i højere anskaffelsessummer, og tilsvarende vil grundprisfald med en forsinkelse bidrage til lavere anskaffelsessummer.

Avancer i bygge- og anlægssektoren

Regnskabsanalyser for bygge- og anlægsvirksomheder, som udarbejdes årligt af Dansk Byggeri, peger på, at avancerne i bygge- og anlægsbranchen har været stigende i starten af 2000'erne, og at de har ligget på et højt niveau de senere år. Således var branchens overskudsgrad (resultat før renter i procent af omsætningen) i 2000 2,4 pct. og var stigende fra 0,9 pct. i 2001 til 4,3 pct. i 2005 –

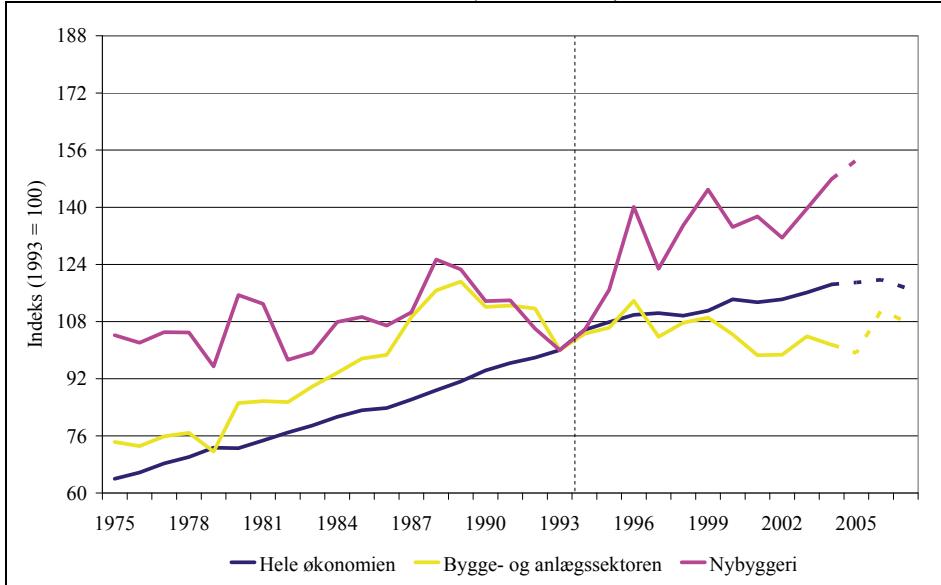
svarende til mere end en firdobling af overskudsgraden – og faldende til 2,5 pct. i 2006. Faldet fra 2005 til 2006 tilskrives stigende produktionsomkostninger (materialer og løn) og skyldes især et fald hos byggeentreprenørerne.

Arbejdsproduktiviteten

Isoleret set bidrager en stigende arbejdsproduktivitet alt andet lige til at billiggøre byggeriet og hermed også til at afdæmpe prisudviklingen i den almene sektors nybyggeri. I figur 7.6 er vist udviklingen i arbejdsproduktiviteten for bygge- og anlægssektoren set under ét samt for nybyggeriet alene i perioden fra 1975 til 2007 (hvor 1993 har indeksværdien 100). Desuden er sammenlignet med arbejdsproduktiviteten i hele økonomien. For nybyggeriet alene er det kun muligt at opgøre produktiviteten frem til og med 2005 på baggrund af Danmarks Statistiks offentliggørelser, og tallene for 2005-2007 er endvidere foreløbige tal (markeret som stiplede linjer), og må især for bygge- og anlægssektoren samt nybyggeriet tages med forbehold, jf. boks 7.2.

Set over hele perioden har produktiviteten i bygge- og anlægssektoren stort set ikke ændret sig siden 1993, jf. figur 7.6. Ses alene på nybyggeriet peger tallene imidlertid på en stigende produktivitet og også en kraftigere stigning end for økonomien som helhed.

Figur 7.6. Indekseret udvikling i arbejdsproduktiviteten i bygge- og anlægssektoren samt hele økonomien, 1975-2007 (1993 = 100)



Anm.: Arbejdsproduktiviteten er beregnet som bruttoværditilvæksten opgjort i 2000-priser kædede værdier delt med antallet af præsterede arbejdstimer. For nybyggeriet kan arbejdsproduktiviteten kun opgøres frem til 2005 på baggrund af Danmarks Statistiks offentliggørelser. Tallene for 2005-2007 (markeret som stiplede linjer) er foreløbige tal. Kilde: Danmarks Statistik og Velfærdsministeriets beregninger

I årene før 1993 var arbejdsproduktivitetsudviklingen i nybyggeriet omvendt noget svagere end i såvel hele bygge- og anlægssektoren som i økonomien som helhed. Det ses af, at kurven for nybyggeriet ligger over kurverne for hele økonomien og bygge- og anlægssektoren i perioden 1975-1993.

Det fremgår endvidere af figuren, at arbejdsproduktiviteten var kraftigt faldende i nybyggeriet og i bygge- og anlægssektoren som helhed i perioden fra 1988 til 1993. Det må formodes at afspejle lavkonjunktoren, og det efterfølgende konjunkturvendepunkt kan forklare den kraftige stigning i arbejdsproduktiviteten i midten af 1990'erne, som gør sig gældende for nybyggeriet.

Tallene peger endvidere på, at arbejdsproduktiviteten er faldende fra 2006 til 2007 for såvel økonomien som helhed som i bygge- og anlægssektoren. Dette er i overensstemmelse med de begyndende tegn på, at konjunkturerne er aftaget.

Boks 7.2. Usikkerheder ved arbejdsproduktiviteten

Arbejdsproduktiviteten i en given sektor beregnes som sektorens bruttoværditilvækst, opgjort i 2000-priser kædede værdier pr. præsteret arbejdstime i sektoren. Bruttoværditilvæksten svarer til værdien af produktionen fratrukket forbrug i produktionen.

Danmarks Statistik opgør produktiviteten dels for bygge- og anlægssektoren under ét dels fordelt på henholdsvis nybyggeri, reparation og vedligehold samt anlæg. Det er ikke muligt at udskille boligbyggeriet alene. For økonomien som helhed og bygge- og anlægssektoren set under ét er der foreløbige tal fra 2005 og frem til 2007, mens der for nybyggeriet endnu ikke er tal for 2006-2007.

Arbejdsproduktiviteten varierer noget mellem de enkelte år, da den påvirkes af blandt andet konjunkturudsving og f.eks. usædvanlige vejrforhold. Det er karakteristisk, at arbejdsproduktiviteten er relativt kraftigt stigende i højkonjunktur, hvor virksomhedernes udnyttelse af deres eksisterende produktionsapparat (kapital og arbejdskraft) stiger. Efterfølgende falder produktiviteten i takt med det aftagende kapacitetspres.

Hertil kommer, at arbejdsproduktiviteten sandsynligvis er overestimeret i højkonjunktur sammenlignet med lavkonjunktur. Det skyldes den anvendte metode til opgørelsen af timeantallet som anvendes i beregningen, idet der ikke medtages ubetalte overarbejdstimer. Det må således forventes, at der i en højkonjunktur præsteres flere (ubetalte) arbejdstimer end i en lavkonjunktur.

Det kan betyde, at den vækst i arbejdsproduktiviteten indenfor nybyggeriet, som tallene frem til 2005 peger på, afløses af et fald, når konjunkturerne aftager. De foreløbige tal for 2007 for såvel hele økonomien som bygge- og anlægssektoren set under ét peger da også på et fald fra 2006 til 2007, hvilket givetvis afspejler en begyndende konjunkturafmatning.

Det er således sandsynligt, at konjunktursituationen i et vist omfang er årsag til den viste produktivitetsudvikling. For nybyggeriet kan en øget industrialisering indenfor blandt andet boligbyggeriet endvidere have bidraget til en del af stigningen.

Også politiske initiativer med henblik på at øge produktiviteten i byggeriet kan have indvirket på produktivitetsudviklingen. Regeringen har de senere år sat fokus på produktiviteten i bygge- og anlægssektoren og gennemført en række initiativer med henblik på forøgelse heraf, blandt andet gennem indførelsen af

nøgletal for entreprenører og i 2008 for rådgivere, anvendelsen af OPP og partnering, samt Det Digitale Byggeri. Initiativerne er rettet mod det statslige og statsligt støttede byggeri, herunder det almene byggeri, som skal fungere som katalysator for det øvrige byggeri. Tilsyneladende har effekten dog endnu ikke været markant for byggeriet som helhed.

En højere arbejdsproduktivitet indenfor nybyggeriet bidrager som nævnt alt andet lige isoleret set til billigere nybyggeri af en given kvalitet. I det omfang gunstige konjunkturer og øget industrialisering af byggeriet kan forklare stigningen behøver det imidlertid ikke i samme omfang give sig udtryk i billigere byggeri, herunder alment byggeri. En øget industrialisering, der fører til stigninger i arbejdsproduktiviteten, kan således være en følge af investeringer i produktionsapparat (bygninger, maskiner og transportmidler), som skal tjenes ind. Hvis konkurrencesituationen er sådan, at virksomhederne kan øge deres avancer i en højkonjunktur, vil en højere arbejdsproduktivitet ikke medføre, at byggeriet bliver billigere for bygherren. Givet den relativt markante stigning i arbejdsproduktiviteten i nybyggeriet generelt, synes det dog rimeligt at antage, at det i et vist omfang har givet sig udtryk i, at prisen på nybyggede boliger er steget mindre, end den ellers ville have gjort – også for de almene bygherrer – eller i det mindste, at der er potentiale for, at priserne kan presses ved øget konkurrence.

Sammenfatning

Det ses således sammenfattende, at

- perioden siden 1994 er karakteriseret ved gode konjunkturer og høj vækst, særligt i perioden frem til slutningen af 1990'erne og igen fra midten af 2000'erne. I 2007 peger tallene på en begyndende opbremsning i økonomien.
- lønninger og materialepriser i bygge- og anlægssektoren – uanset konjunktursituationen – har været stigende i samtlige år siden 1987 og at der i stort set alle år tillige har været tale om stigninger, der er større end den almindelige inflation. Særligt i perioden, hvor maksimumsbeløbene har været gældende, har forskellen været markant. Byggeomkostningsindekset steg således i 2003-2007 gennemsnitligt 4,1 pct. p.a. mod nettoprisindeksets stigning på 1,8 pct. p.a. De to indeks har dog i højere grad bevæget sig med samme stigningstakt det seneste års tid, men i 2008 er byggeomkostningsindekset for etageboliger steget mere end nettoprisindekset.

- grundpriserne, i det omfang prisudviklingen for enfamiliehuse slår igennem i prisen på byggegrunde, er steget markant mere end den almindelige inflation, specielt efter maksimumsbeløbets indførelse og særligt i hovedstadsområdet. På landsplan lå de reale kontantpriser i 1. halvår 2008 omkring 45 pct. højere end i 2. halvår 2003.
- arbejdsproduktiviteten i nybyggeriet tilsvarende er steget betydeligt i den belyste periode. Gunstige konjunkturer og øget industrialisering kan givetvis forklare en del af produktivitetsstigningen, hvorfor stigningen ikke i samme omfang behøver give sig udtryk i billigere byggeri. Givet den kraftige stigning, må det imidlertid antages, at produktiviteten har bidraget til en billiggørelse af byggeriet, som i et vist omfang har modvirket stigningen i byggeomkostninger og grundpriser.

Den reale pris på at opføre byggeri er således steget vedvarende siden 1993, særligt efter maksimumsbeløbets indførelse i 2004, som belyst ovenfor. Dette afspejler sig i anskaffelsessummerne i det almene byggeri. Der er imidlertid tegn på, at de reale prisstigninger i 2008 vil være mere afdæmpede end de foregående år med maksimumsbeløbet.

7.3.2. Belysning af udviklingen i anskaffelsessummerne 1994-2006

Siden 1994 har anskaffelsessummen i det almene byggeri været reguleret efter fem forskellige regelsæt.

- 1994-1997 vejledende rammebeløb, der kunne overskrides mod kommunal betaling af ydelsesstøtten på den del af anskaffelsessummen, der lå ud over rammebeløbet, dvs. høj marginal kommunal støtteandel.
- 1998-medio 2001 intet rammebeløb og høj kommunal støtteandel.
- Medio 2001-2003 intet rammebeløb og lav kommunal støtteandel.
- 2004-2006 maksimumsbeløb med et bindende loft over anskaffelsessummen og lav kommunal støtteandel.
- 2007- maksimumsbeløb med et bindende loft over anskaffelsessummen og høj kommunal støtteandel (i 2008 og 2009 dog lav for plejeboliger).

Incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummerne har således været anvendt frem til indførelsen af maksimumsbeløbet i 2004.

I det følgende belyses udviklingen i anskaffelsessummerne i de enkelte reguleringsperioder. Udviklingen i den sidste periode 2007- med maksimumsbeløb og høj kommunal støtteandel kan dog ikke belyses, da datagrundlaget er for spinkelt. I 2007 er der således stort set ingen tilsagn givet til alment byggeri, mens det på nuværende tidspunkt kun er en begrænset del af de tilsagn, der er givet i 2008, som er blevet påbegyndt. Der er i opgørelsen endvidere set bort fra almene ungdomsboliger, idet antallet af tilsagn hertil er begrænset.

Anskaffelsessummernes udvikling sammenholdes efterfølgende med udviklingen i prisen på at opføre byggeri (byggeomkostninger mv.) som belyst i de foregående afsnit, med henblik på at belyse, i hvor høj grad stigende byggepriser har ført til dyrere alment byggeri i de enkelte reguleringsperioder. Efterfølgende behandles ændringer i kvaliteten/standarden af det almene byggeri, herunder den almindelige standardglidning og ændringer som beror på nye lovkrav, f.eks. til tilgængelighed og energi, samt omfanget af totaløkonomiske investeringer. På den baggrund vurderes det, hvordan de forskellige regelsæt har påvirket kommunernes fastsættelse af anskaffelsessummerne.

Det skal bemærkes, at de fire reguleringsperioder alle har været af relativt kort varighed, hvorfor et enkelt ”usædvanligt” år kan påvirke den gennemsnitlige årlige vækst over perioden meget. Opføres en stor del af byggeriet i ét år eksempelvis i relativt dyre områder med f.eks. høje grundpriser, vil det trække de gennemsnitlige anskaffelsessummer op. Tilsvarende er de gennemsnitlige vækstrater relativt følsomme overfor, om overgangsåret betragtes som en del af en periode eller ej. Det er derfor vanskeligt præcist at vurdere effekten af de fire reguleringsperioder på anskaffelsessummerne. Specielt i Hovedstadsregionen må der tages forbehold, særligt for familieboliger, hvor antallet af projekter i et givent tilsagnsår kan være begrænset, og gennemsnittet derfor meget følsomt overfor usædvanlige projekter.

Det skal endvidere bemærkes, at særregler, som påvirker finansieringsreglerne i nogle år, yderligere gør det vanskeligt at vurdere effekten af reguleringen. Eksempelvis har kommunerne periodevis haft generel eller selektiv adgang til lånefinansiere grundkapitalindskuddet, jf. afsnit 4.3.1. Med denne adgang opdannes kommunernes støtte helt eller delvist fra en up-front støtte til en løbende

støtte, hvilket alt andet lige må forventes at bidrage til et opadgående pres på anskaffelsessummerne. Det har også i perioder været muligt at give tilsagn til alment byggeri målrettet særlige grupper, hvor grundkapitalen dækkes af tilskud, eksempelvis via tilskudsordningerne til opførelse af boliger målrettet demente og handicappede, hvilket tilsvarende reducerer incitamentet til at holde igen på anskaffelsessummerne for disse boligtyper.

I Hovedstadsregionen har kommunernes støtte (grundkapital og ydelsesstøtte) endvidere frem til kommunalreformen i 2007 været omfattet af en særlig mellemkommunal udligningsordning, der indebar, at kommunerne her fik refunderet halvdelen af deres udgifter til grundkapital og ydelsesstøtte af de øvrige kommuner i regionen. Likviditetsvirkningen af grundkapitalen bliver således umiddelbart halveret fra f.eks. 14 til 7 pct. Hvis der er få kommuner, der bygger, således som det typisk har været tilfældet i Hovedstadsregionen, vil ordningen også i sidste ende medføre en ganske kraftig omfordeling mellem kommunerne og dermed en effektiv grundkapitalsats for de byggende kommuner, der ligger betydeligt under den fastsatte. Dette må antages, at reducere betydningen af grundkapitalens niveau og ændringerne heraf for anskaffelsessummernes størrelse.

I det følgende er vist udviklingen i anskaffelsessummerne i de enkelte perioder, hvor overgangsårene er udskilt. Til belysning af incitamentsvirkningen ved en ændring i reguleringen kan effekten i disse overgangsår mellem to perioder i lige så høj grad belyse incitamentsvirkningen som ændringen i anskaffelsessummen indenfor den enkelte reguleringsperiode – især givet de meget korte reguleringsperioder. Forventes disse perioder af kommuner og boligorganisationer at være korte, vil effekten vise sig meget hurtigt.

En ændring af reguleringen er endvidere typisk kendt inden den gennemføres, hvilket betyder, at allerede det sidste år i perioden før ændringen kan være påvirket heraf. Hermed kan også effekten i periodens første år være særlig markant. Dette kan ses på ændringerne i tilsagnsomfanget mellem overgangsår, som vist i figur 7.1, hvor der tydeligt ses en forskydningseffekt mellem to perioder, eksempelvis mellem årene 1997-1998, hvor tilsagnsniveauet ligger højt i 1997 og omvendt lavt i 1998.

Gør en tilsvarende effekt sig gældende for anskaffelsessummerne, vil første og sidste år i en reguleringsperiode være påvirket af ændringer i reguleringen i

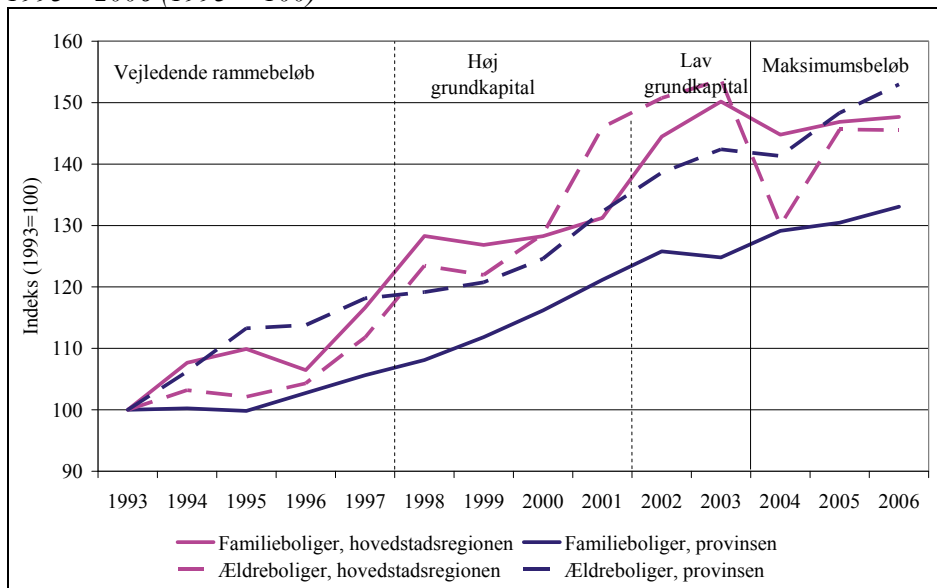
henholdsvis den foregående og den efterfølgende reguleringsperiode. Dette får betydning for den gennemsnitlige vækst over perioden, hvilket skaber yderligere usikkerhed om såvel effekten af reguleringen samt konjunkturudviklingen i bygge- og anlægssektoren indenfor den enkelte periode, når der ses på de gennemsnitlige vækstrater.

Udviklingen i anskaffelsessummerne

Figur 7.7 viser udviklingen i de gennemsnitlige reale anskaffelsessummer for det almene familie- og ældreboligbyggeri med tilsagn i 1993-2006 (hvor 1993 har indeksværdien 100) i hhv. Hovedstadsregionen og provinsen (anskaffelsessummerne er indekseret efter udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesåret). Det ses, at væksten varierer fra år til år. Over hele perioden har væksten været størst for ældreboliger i provinsen, hvor byggeriet i 2006 kostede godt 50 pct. mere end i 1993, og mindst for familieboliger i provinsen, hvor byggeriet var knap 40 pct. dyrere. Anskaffelsessummerne (målt i faste priser) har således i denne periode været stigende uanset reguleringsform.

I perioden 1972-1993, hvor der var et bindende rammebeløb, var der ligeledes en tendens til reale prisstigninger i det almene byggeri. Undtaget er lavkonjunkturårene i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne, hvor der blev foretaget reduktioner af det bindende rammebeløb, jf. afsnit 5.3.2. Det førte til et relativt markant reelt fald i de gennemsnitlige anskaffelsessummer – fra 1988 til 1992 faldt de på landsplan 19 pct. i det almene familieboligbyggeri.

Figur 7.7. Indekseret udvikling i de gennemsnitlige reale anskaffelsessummer for almene familie- og ældreboliger i hhv. Hovedstadsregionen og provinsen, 1993 – 2006 (1993 = 100)



Anm.: Et projekts anskaffelsessum pr. m² er opgjort på baggrund af den samlede godkendte anskaffelsessum og bruttoetagearealet tillagt arealet til fælleslokaler. Det er muligt, at arealet for familieboliger hermed er overvurderet i nogle år, særligt i perioden før 1998, da bruttoetagearealet for nogle projekter sandsynligvis er indberettet inkl. fælleslokaleareal. Projekter omfattet af overgangsordningen i 2004 er ikke medtaget. I 2006 er 3 familieboligprojekter med tilsagn i Århus kommune endvidere udeladt. De tre projekter har fået dispensation til at overskride maksimumsbeløbet med mellem 12,3 og 18,7 pct. grundet projekternes karakter af forsøgsbyggeri og store totaløkonomiske investeringer i energi. Projekternes anskaffelsessummer er indekseret med udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesåret.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

I tabel 7.3 ses den gennemsnitlige årlige vækst i anskaffelsessummerne i de enkelte reguleringsperioder siden 1994 samt udviklingen i overgangsårene fra den ene reguleringsperiode til den anden.

Året 2001 er udeladt af opgørelsen, idet reduktionen af grundkapitalen fra 14 til 7 pct. havde virkning fra medio 2001. Det betyder dels, at datagrundlaget i 1. og 2. halvår 2001 er meget spinkelt at basere gennemsnitlige vækstrater over perioderne på, dels er det metodemæssigt vanskeligt at operere med halvårstignin-

ger, når der i øvrigt beregnes årlige vækstrater. Overgangsperioden mellem henholdsvis perioden med høj og lav grundkapital fremgår således ikke af tabellen.

Tabel 7.3. Gennemsnitlig årlig real stigning i anskaffelsessummerne for almene familie- og ældreboliger opgjort på reguleringsperioder, 1993-2006

(2006-prisniveau)	1993-1994	1994-1997	1997-1998	1998-2000	2002-2003	2003-2004	2004-2006	1993-2006
	-- pct. pr. år --							
<i>Familieboliger</i>								
Hovedstadsregionen	7,7	2,7	10,0	0,0	4,0	-3,6	1,0	3,0
Provinsen	0,2	1,8	2,3	3,7	-0,8	3,5	1,5	2,2
<i>Ældreboliger</i>								
Hovedstadsregionen	3,2	2,7	10,5	2,1	2,0	-15,4	5,8	2,9
Provinsen	6,2	3,6	0,9	2,2	2,8	-0,8	4,1	3,3

Anm.: Et projekts anskaffelsessum pr. m² er opgjort på baggrund af den samlede godkendte anskaffelsessum og bruttoetagearealet tillagt arealet til fælleslokaler. Det er muligt, at arealet for familieboliger hermed er overvurderet i nogle år, særligt i perioden før 1998, da bruttoetagearealet for nogle projekter sandsynligvis er indberettet inkl. fælleslokaleareal. Projekter omfattet af overgangsordningen i 2004 er ikke medtaget. Det samme gælder projekter med tilsagn i 2001. Endelig er der for 2006 set bort fra 3 forsøgsprojekter i Århus kommune, jf. note til figur 7.7. Projekternes anskaffelsessummer er indekseret med udviklingen i nettoprisindekset efter påbegyndelsesåret.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

Det ses af tabel 7.3, at ved overgangen fra det bindende til det vejledende rammebeløb (1993-1994) steg de gennemsnitlige reale anskaffelsessummer markant for familieboliger i Hovedstadsregionen (7,7 pct.) samt for ældreboliger i provinsen (6,2 pct.).

Fra 1994 til 1997, med det vejledende rammebeløb, var de reale prisstigninger mere beherskede med gennemsnitlige årlige stigninger mellem 1,8 og 3,6 pct. (for hhv. familie- og ældreboliger i provinsen), og under gennemsnittet for hele perioden 1993-2006, undtaget for ældreboliger i provinsen, hvor de lå lidt over. Andelen af projekter, som overskred rammebeløbet, var støt stigende over perioden, og udgjorde i 1997 omkring halvdelen af projekterne.

Som belyst i det foregående afsnit, var væksten i økonomien i perioden med vejledende rammebeløb relativt høj, ligesom der var en kraftig stigning i det

påbegyndte etageareal og også en stigning i ejerboligpriserne. Byggeomkostningsindekset steg endvidere årligt 1,1 pct.point mere end nettoprisindekset i 1993-1997, hvilket alt sammen peger på et pres på priserne i bygge- og anlægssektoren.

Da det vejledende rammebeløb blev afskaffet og grundkapitalen hævet til 14 pct., steg anskaffelsessummerne markant fra 1997 til 1998 for såvel familie- som ældreboliger i Hovedstadsregionen (hhv. 10,0 og 10,5 pct.), mens der i provinsen kun var en begrænset stigning.

I perioden fra 1998 til 2000, hvor grundkapitalen udgjorde 14 pct. (og der således ses bort fra 1. halvår 2001), er det karakteristisk, at væksten i anskaffelsessummerne er lavere end i såvel den forudgående periode 1994-1997 med det vejledende rammebeløb og i hele perioden 1993-2006, undtaget for familieboliger i provinsen. I denne periode var konjunkturudviklingen i bygge- og anlægssektoren relativt afdæmpet, hvilket må antages at have bidraget til at dæmpe prisudviklingen i det almene nybyggeri.

Fra 2002 til 2003, hvor grundkapitalen var 7 pct. (og der således ses bort fra 2. halvår 2001), afdæmpedes konjunkturerne tilsyneladende yderligere, og der ses da heller ikke den store stigning i anskaffelsessummerne mellem de to år, selv om grundkapitalen lå på et lavt niveau. For familieboliger i provinsen er der endda tale om et mindre fald. Dette må dog ses i relation til, at anskaffelsessummerne antagelig steg markant mellem 1. og 2. halvår 2001, hvor grundkapitalen blev halveret. Således viser tallene en gennemsnitlig stigning på mellem 6,0 pct. (familieboliger i provinsen) og 16,0 pct. (familieboliger i Hovedstadsregionen) fra 1. til 2. halvår.

Ved overgangen til maksimumsbeløbsordningen fra 2003-2004, kan der observeres et fald i anskaffelsessummerne (opgjort ekskl. projekter omfattet af overgangsordningen i 2004), undtaget for familieboliger i provinsen. Dette afspejler, at de meget dyre projekter blev afskåret med maksimumsbeløbet.

I perioden efter maksimumsbeløbets indførelse er kapacitetspresset steget markant i bygge- og anlægssektoren frem til 2007. Ejerboligpriserne er steget kraftigt hvilket peger på kraftigt voksende grundpriser. Samtidig er det påbegyndte etageareal steget markant. Væksten i byggeomkostningsindekset lå endvidere langt udover væksten i nettoprisindekset, ligesom væksten i BNP var høj.

For ældreboligerne steg anskaffelsessummerne dog også relativt markant med gennemsnitligt 5,8 og 4,0 pct. årligt i hhv. Hovedstadsregionen og provinsen fra 2004-2006. For familieboligerne udgjorde stigningerne årligt gennemsnitligt 1,0 og 1,5 pct. i hhv. Hovedstadsregionen og provinsen, hvilket er mindre end forskellen mellem udviklingen i byggeomkostningsindekset og nettoprisindekset.

Sammenfattende peger ovenstående på, at den del af væksten i anskaffelsessummerne, som ikke kan henføres til den generelle stigning i prisen på at opføre byggeri, umiddelbart har været mindst i perioden med maksimumsbeløbet. Det er under alle omstændigheder tilfældet for familieboliger, hvor prisudviklingen efter maksimumsbeløbets indførelse antagelig ligger under prisudviklingen i bygge- og anlægssektoren.

Omvendt er det vanskeligt at bestemme i hvilken periode, der kan observeres den største stigning i anskaffelsessummerne ud over væksten i byggepriserne, da der er store forskelle afhængig af, om der ses på familie- eller ældreboliger og Hovedstadsregionen eller provinsen. Det skal endvidere igen bemærkes, at også de enkelte reguleringsperioders relativt korte varighed, gør det vanskeligt håndfast at konkludere på baggrund heraf.

De ændringer i anskaffelsessummerne som ikke kan forklares af ændringer i byggeomkostninger og grundpriser, må kunne henføres til kvaliteten/standarden af det almene byggeri, herunder øget standard som følge af nye krav til nybyggeriet. Dette belyses nedenfor.

7.3.3. Kvaliteten i alment byggeri, herunder totaløkonomi 1994-

Det almene nybyggeri skal, jf. de overordnede boligpolitiske målsætninger være tidssvarende, men uden luksuspræg. I et samfund med økonomisk vækst vil opfattelsen af, hvad dette vil sige, ændre sig over tid.

Perioden siden 1994 har, som anført ovenfor, generelt været præget af høj vækst i BNP. Dette afspejler sig i en høj vækst i den reale disponible indkomst for økonomien som helhed, som i perioden gennemsnitligt udgjorde omkring 2,8 pct. årligt, jf. figur 7.2.

Den disponible indkomst for to typiske beboergrupper i den almene sektor (en enlig dagpengemodtager uden børn og en enlig folkepensionist), som ofte ikke har andet valg end at efterspørge en lejebolig, er gennemsnitligt steget hhv. 2,8

og 3,4 pct. p.a. siden 1998, opgjort i løbende priser, jf. figur 8.1 og 8.2. Med en gennemsnitlig inflation på omkring 2 pct. p.a. ligger væksten i den reale disponible indkomst for disse grupper således under væksten i den disponible indkomst for økonomien som helhed, men der er umiddelbart tale om en real indkomststigning i størrelsesordenen 1-1,5 pct. årligt.

Det forventes, at denne realindkomstfremgang med større krav til en tidssvarende bolig til følge, herunder kravene til boligernes størrelse, udstyr og indretning, også i det almene byggeri har givet sig udtryk i en højere kvalitet. Er indkomstelasticiteten på boligforbrug 1 (dvs. en procentvis stigning i den reale disponible indkomst giver sig udslag i samme procentvise stigning i efterspørgslen efter boliger/boligtjenester), vil det reale boligforbrug i gennemsnit stige i takt med den disponible indkomst.

Udover kvalitetsstigningen som forventes som følge af indkomststigningen, har skærpede krav i lovgivningen sandsynligvis bidraget til at øge kvaliteten af det almene byggeri. Dels som skærpede krav til f.eks. indretning med henblik på at øge tilgængeligheden i byggeriet, men også til totaløkonomiske investeringer. Totaløkonomiske investeringer er en form for kvalitetsforbedringer karakteriseret ved at fordyre byggeriet i anlægsfasen mod at billiggøre det i driftsfasen, eksempelvis gennem valg af dyrere materialer som kræver mindre vedligeholdelse eller energibesparende foranstaltninger.

I 1995 skærpedes såvel Bygningsreglementets krav til nybyggeriets energimæssige standard som til handicaptilgængeligheden (krav om elevator). I 2006 blev Bygningsreglementets energikrav til nye bygninger yderligere skærpet. Selvom det var vurderingen, at det ville føre til en begrænset stigning i anskaffelsesudgifterne, blev maksimumsbeløbet ikke forhøjet.

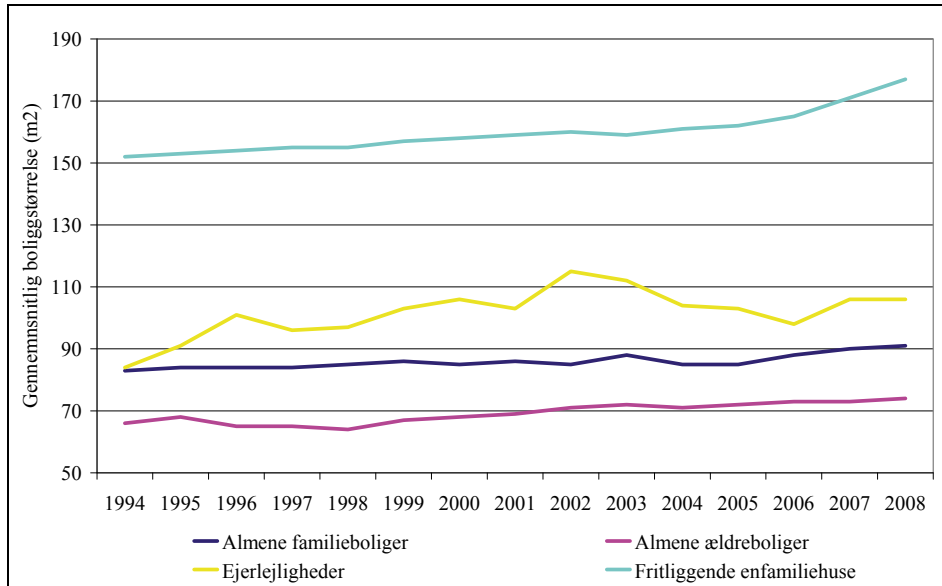
I 1998 blev der endvidere via almenboligloven indført krav om totaløkonomiske vurderinger af alment byggeri.

Den forbedrede boligstandard har blandt andet givet sig udslag i større boliger i såvel det almene boligbyggeri som det øvrige byggeri.

I det almene byggeri var en nybygget familiebolig i midten af 1990'erne gennemsnitligt 84 m² mod 90 m² i slutningen af 2000'erne, og en nybygget ældre-

bolig gennemsnitligt 66 m² i midten af 1990'erne mod 73 m² i slutningen af 2000'erne, jf. figur 7.8, svarende til en stigning på 6-7 m² over 12-14 år.

Figur 7.8. Gennemsnitlig boligstørrelse i en nybygget almen bolig og ejerbolig, 1994-2008



Anm.: For det almene byggeri er anvendt byggeriets færdiggørelsesår indberettet til BOSSINF-STB, mens byggeriets ibrugtagelsesår indberettet til BBR er anvendt for det øvrige byggeri.

Kilde: BBR og Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

Ses på ejerboligsektoren, var et nybygget fritliggende enfamiliehus (parcelhus) opført i midten af 1990'erne lidt over 150 m² og omkring 15 m² mindre end en tilsvarende bolig opført 12-14 år senere. Den gennemsnitlige størrelse på en nybygget ejerlejlighed varierer noget over perioden, men var i 1994 84 m² mod 106 m² i 2008.

Det markante fald i omfanget af væsentlige svigt i alment nybyggeri siden begyndelsen af 1990'erne registreret af Byggeskadefonden ved 1-års og 5-års eftersynet, jf. udvalgets 1. rapport "Den almene boligsektors styring", kapitel 11, er endvidere et tegn på, at kvaliteten af det almene byggeri er steget. Ifølge Byggeskadefondens årsberetning 2007 kunne der kun konstateres væsentlige svigt i 2 pct. af de byggerier, der var omfattet af 1-årseftersynet i 2007. Niveauet er det lavest konstaterede i Fondens historie.

Det er ikke muligt præcist at belyse, i hvor stort et omfang øgede totaløkonomiske investeringer eller øget kvalitet i øvrigt, f.eks. som følge af en forstærket indsats mod byggeskader, kan forklare de stigende anskaffelsessummer i det almene byggeri siden 1994.

Imidlertid fremgår det af figur 7.10 og 7.11, at huslejeniveauet ikke er fulgt med stigningen i anskaffelsessummerne. Dette indikerer, at en del af stigningen i anskaffelsessummerne kan henføres til øgede investeringer i totaløkonomi, jf. afsnit 7.4. Endvidere peges der i afsnit 7.4 på, at der er foretaget totaløkonomiske investeringer på forsyningsiden, som har reduceret energidgifterne.

7.3.4. Sammenfatning

Anskaffelsessummen for nyt alment byggeri har været stigende siden 1994. I samme periode er de reale byggeomkostninger og grundpriser steget markant mere end den almindelige inflation. Arbejdsproduktiviteten i nybyggeriet er antagelig ligeledes steget, hvilket i et vist omfang må forventes at have bidraget til at dæmpe stigningen i prisen på byggeriet.

Det dyrere almene byggeri afspejler således, at det er blevet dyrere at bygge, men afspejler givetvis også, at kvaliteten/standarden af det almene byggeri er steget, herunder gennem øgede totaløkonomiske investeringer, blandt andet som følge af lovkrav, men også gennem øgede krav til en tidssvarende bolig, som følger af den generelle indkomststigning.

Anskaffelsessummerne i det almene byggeri er ikke steget lige meget hvert år, ligesom stigningstakten mellem de enkelte reguleringsperioder varierer. Det skyldes dels forskelle i konjunkturudviklingen i bygge- og anlægssektoren, men afspejler givetvis også ændringer i styringen af anskaffelsessummerne. Særligt i perioden med vejledende rammebeløb fra 1994-1997 og specielt efter maksimumsbeløbets indførelse i 2004 frem til 2007, har kapacitetspresset i bygge- og anlægssektoren været stigende, hvilket afspejler sig i en høj vækst i BNP, en kraftig vækst i ejerboligpriserne og det påbegyndte etageareal samt en udvikling i byggeomkostningsindekset, som ligger noget over udviklingen i nettoprisindekset.

I perioden med det vejledende rammebeløb var stigningerne i anskaffelsessummerne relativt beherskede. Særligt når den gunstige udvikling i bygge- og anlægssektoren tages i betragtning. Endvidere blev der i 1995 foretaget en revision

af bygningsreglementet, jf. ovenfor, hvor energikravene samt kravene til tilgængelighed blev skærpet, hvilket sandsynligvis har skabt et yderligere pres på anskaffelsessummerne. Samlet set, har den højere marginale kommunale betaling således antagelig bidraget til at holde anskaffelsessummerne nede.

Ved overgangen fra det bindende til det vejledende rammebeløb var der dog en relativ markant stigning i de gennemsnitlige anskaffelsessummer for familieboliger i Hovedstadsregionen og ældreboliger i provinsen, hvilket peger på, at afskaffelsen af det bindende rammebeløb initialt har haft en vis effekt på anskaffelsessummerne i opadgående retning – denne effekt ses dog ikke for hverken familieboliger i provinsen eller ældreboliger i Hovedstadsregionen. En del af disse stigninger kan endvidere muligvis forklares som en indhentning af et standard-/kvalitetsmæssigt efterslæb, der opstod i den forudgående periode med bindende rammebeløb som følge af reduktionen i beløbsgrænserne, foretaget i lavkonjunktoren frem til 1994.

Antallet af tilsagn steg i hele perioden 1994-1997, og den høje marginale betaling begrænsede tilsyneladende ikke omfanget af det almene byggeri, som i denne periode lå noget højere end i de efterfølgende år med et kommunalt grundkapitalindskud på 14 pct. (1998- medio 2001).

I 1998 afskaffedes det vejledende rammebeløb og grundkapitalindskuddet blev hævet fra 7 til 14 pct. Samtidig afskaffedes kommunernes løbende støtte på 20 pct. af den samlede ydelsesstøtte. Den forøgede likviditetsbelastning må forventes at have bidraget til en opbremsning i de reale prisstigninger i det almene byggeri frem til medio 2001, hvor grundkapitalen blev halveret.

De forholdsvis afdæmpede stigninger i anskaffelsessummerne for perioden 1998-2000 peger da også på, at denne effekt gør sig gældende. Dette gælder især, når det tages i betragtning, at kravet om totaløkonomiske vurderinger i alment byggeri blev indført i denne periode, hvilket må antages at have lagt et opadgående pres på anskaffelsessummerne. Omvendt bidrog periodens konjunkturudvikling i bygge- og anlægssektoren og den afdæmpede stigningstakt i byggeomkostningerne givetvis til at dæmpe udviklingen i anskaffelsessummerne, men opbremsningen i anskaffelsessummerne er så markant, at en del af forklaringen må antages at bero på den øgede likviditetsbelastning.

Ses på overgangen mellem det vejledende rammebeløb og det høje grundkapitalniveau var der i provinsen en relativt lille vækst i anskaffelsessummerne, hvilket yderligere bekræfter, at den øgede likviditetsbelastning her havde en dæmpende effekt på anskaffelsessummerne. I Hovedstadsregionen er der imidlertid – mod forventning – en markant stigning for såvel familie- som ældreboliger. Dette kan muligvis forklares af, at den kommunale støtte som nævnt indgår i Hovedstadsudligningen, hvilket betyder, at likviditetseffekten her har været mindre end i provinsen. Samtidig er de dyreste projekter med anskaffelsessummer noget over det vejledende rammebeløb, og hvor kommunerne således har betalt en stor del af statens udgifter til ydelsesstøtte over det vejledende rammebeløb, i nutidsværdi blevet billigere ved afskaffelsen af beløbet. Har kommunerne ikke været presset på likviditeten, har grundkapitalen på 14 pct. således givetvis ikke i samme omfang lagt begrænsninger på anskaffelsessummerne.

Den forøgede likviditetsbelastning synes effektivt at have påvirket aktiviteten. Antallet af tilsagn faldt således markant fra 10.300 tilsagn i 1997 til 3.900 tilsagn i 1998, og ses på hele perioden hvor grundkapitalen udgjorde 14 pct., lå tilsagnsniveauet relativt lavt.

Med halveringen af grundkapitalen til 7 pct. fik kommunerne medio 2001 en markant likviditetslettelse, hvilket alt andet lige bidrog til at mindske kommunernes incitament til at holde igen med anskaffelsessummerne. Det er imidlertid vanskeligt ud fra de gennemsnitlige ændringer i anskaffelsessummerne fra 2002 til 2003 at se en sådan effekt.

Sammenlignes anskaffelsessummerne i 1. og 2. halvår af 2001, er det imidlertid karakteristisk, at de ligger markant højere i 2. halvår, hvilket peger på, at reduktionen af grundkapitalen havde en ikke ubetydelig effekt på anskaffelsessummerne. Endvidere blev spredningen mellem de enkelte projekter større, og der blev i perioden givet tilsagn til meget dyre projekter (hvilket er vist i afsnit 8.4 figur 8.8 og 8.9), som umiddelbart ikke kunne forklares af stigende byggeomkostninger.

Der blev ikke i denne periode umiddelbart foretaget lovændringer, som kan begrunde stigende kvalitet i form af eksempelvis totaløkonomiske investeringer, ligesom de reale byggepriser rimeligvis steg mindst i denne periode. Denne udvikling dannede baggrund for indførelsen af maksimumsbeløbet i 2004.

Reduktionen af grundkapitalindskuddet førte endvidere til en stigning i antallet af tilsagn. I perioden frem til og med 2006, hvor grundkapitalen igen blev hævet til 14 pct., lå tilsagnsomfanget således på et højere gennemsnitligt niveau end i såvel perioden med høj grundkapital som i perioden med vejledende rammebeløb. Specielt i 2002 lå tilsagnsniveauet ekstraordinært højt.

Med maksimumsbeløbet blev det meget dyre byggeri afskåret, og væksten i de gennemsnitlige anskaffelsessummer bremset i de områder og for de boligtyper, hvor maksimumsbeløbet var mest presset, på trods af kraftigt stigende byggeomkostninger og grundpriser. For familieboligerne var der således ikke plads til stigninger i anskaffelsessummerne udover stigningerne i prisen på byggeri – snarere tværtimod.

I denne periode blev anskaffelsessummerne endvidere presset af, at energikravene i 2006 blev skærpet gennem en ændring af Bygningsreglementet.

Erfaringerne fra de enkelte reguleringsperioder peger på, at kommunal støtte i form af up-front støtte, som straks belaster kommunernes likviditet, har større effekt på såvel tilsagnsniveauet som anskaffelsessummerne i alment byggeri, sammenlignet med løbende støtte. Omlægningen af kommunernes støtte fra en kombination af løbende støtte og up-front støtte til udelukkende up-front støtte (grundkapitalinds kud på 14 pct.) i 1998 dæmpede således relativt effektivt såvel væksten i anskaffelsessummerne som tilsagnsomfanget – selvom det samlede kommunale støtteomfang var tilstræbt uændret. Tilsvarende førte reduktionen af grundkapitalen til 7 pct. medio 2001 til en stigning i tilsagnsomfanget og projekter med meget høje anskaffelsessummer.

I perioden med det vejledende rammebeløb bidrog en højere kommunal marginal betaling end gennemsnitligt antagelig til at holde anskaffelsessummerne nede uden at tilsagnsniveauet tilsvarende blev reduceret. Den højere marginale betaling udgjorde 100 pct. af den samlede offentlige støtte og var en løbende støtte, som sandsynligvis havde fungeret mere effektivt som en up-front støtte, jf. ovenfor.

I afsnit 9.4 behandles det, hvordan incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummerne kan udformes med henblik på at sikre kommuner og bygherrer den nødvendige fleksibilitet til at opføre tidssvarende alment byggeri og gennemføre totaløkonomiske investeringer og samtidig undgå, at der opføres alment byggeri

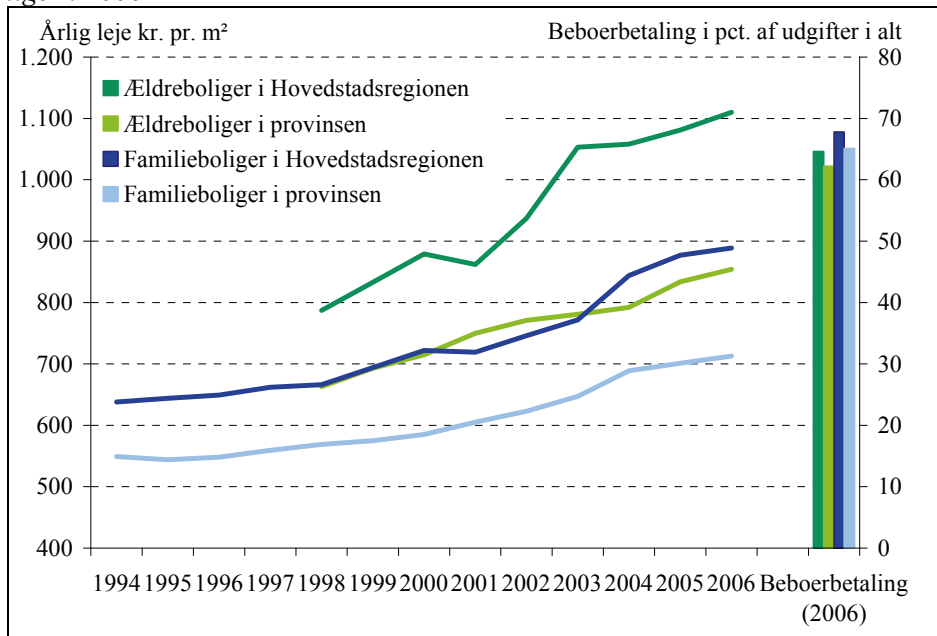
til en pris, som ligger ud over, hvad den almene sektors primære målgruppe kan betale. Det gøres blandt andet på baggrund af belysningen ovenfor.

7.4. Beboerbetalning og huslejudvikling 1994-2006

Siden 1982 har beboerbetalingsens startniveau som nævnt udgjort, hvad der på årsbasis svarer til 3,4 pct. af anskaffelsessummen, ekskl. bidrag, henholdsvis 3,6 pct., inkl. bidrag. Dette indebærer, at der er en meget direkte kobling mellem anskaffelsessum og den del af huslejen, der beror på kapitalomkostningerne.

I figur 7.9 er vist den gennemsnitlige årlige husleje (kr. pr. m²) for nyopførte almene familieboliger (opgjort som de 3 seneste års løbende ibrugtagelse) i perioden 1994-2006, samt tilsvarende for ældreboliger i perioden 1998-2006. Figuren viser endvidere beboerbetalingsens gennemsnitlige andel af huslejudgifterne i alt i nybyggeriet i 2006 for de enkelte boligtyper.

Figur 7.9. Udviklingen i huslejen 1994-2006 i nyopførte almene familie- og ældreboliger, samt beboerbetalingsens andel af huslejen i nyopførte almene boliger i 2006

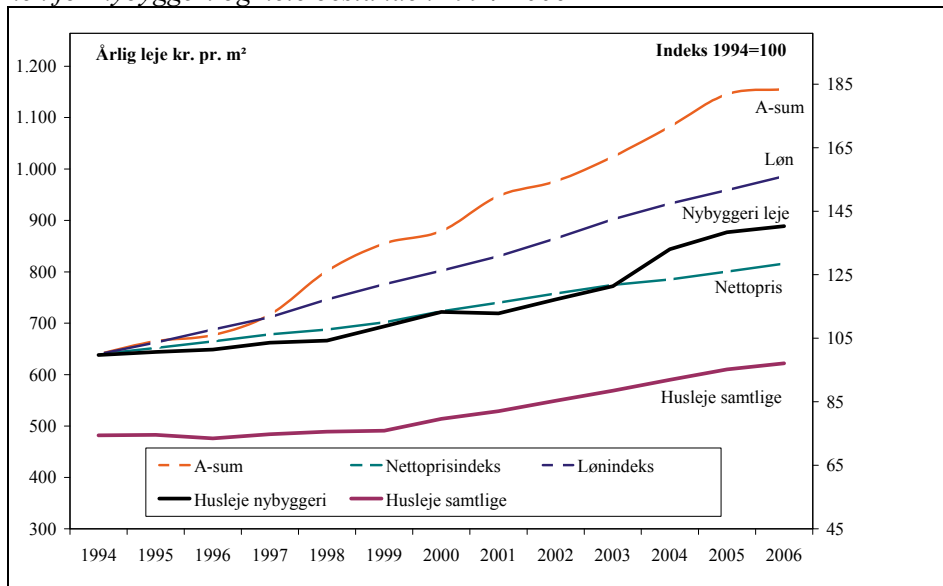


Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger

Det fremgår af figur 7.9, at beboerbetalingsens andel af de samlede huslejeomkostninger udgør omkring $\frac{2}{3}$ af huslejen i alt i nyopførte almene boliger i 2006. Det ses endvidere, at huslejeniveauet i nybyggeriet opgjort som kr. pr. m² er knap $\frac{1}{5}$ lavere i familieboliger end i ældreboliger. Det ses samtidigt, at huslejen set over hele perioden er omkring $\frac{1}{5}$ lavere i provinsen end i Hovedstadsregionen uanset boligtype, men at forskellen er stigende særligt siden 2003. I det efterfølgende belyses huslejeudviklingen nærmere med udgangspunkt i familieboligen.

I figur 7.10 og figur 7.11 er vist udviklingen i den gennemsnitlige husleje for almene familieboliger i henholdsvis Hovedstadsregionen (figur 7.10) og provinsen (figur 7.11) dels for nybyggeriet (opgjort som de 3 seneste års løbende ibrugtagelse), dels for hele bestanden. Endvidere er vist udviklingen i henholdsvis det almindelige prisniveau, lønudviklingen samt udviklingen i de gennemsnitlige anskaffelsessummer for det fuldførte almene familiebyggeri i områderne.

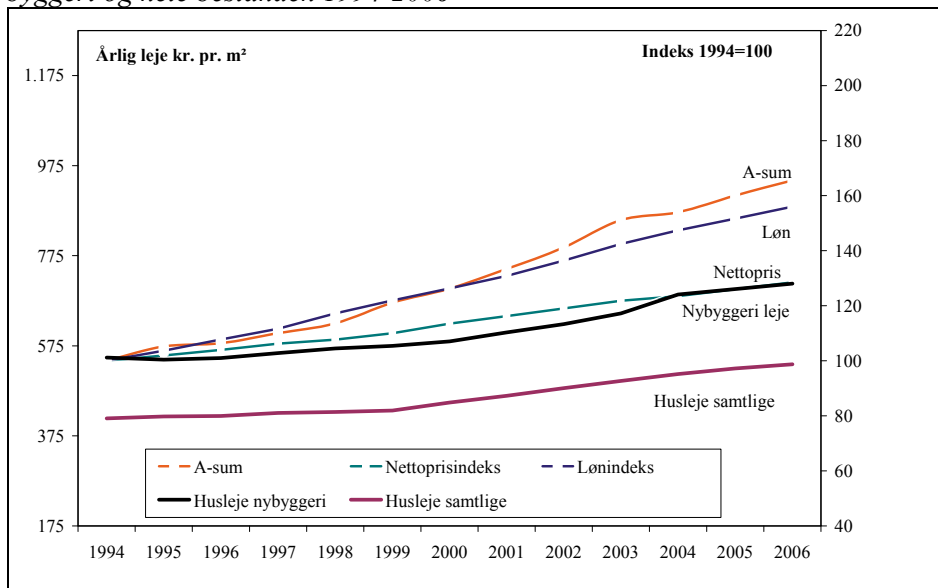
Figur 7.10. Udviklingen i huslejen i almene familieboliger i Hovedstadsregionen for nybyggeri og hele bestanden 1994-2006



Kilde: Velfærdsministeriets database for almene boligafdelinger (husleje 1994-2006), BOSSINF-STB (gennemsnitlig årlig anskaffelsessum kr. pr. m² for fuldførte almene familieboliger), samt Danmarks Statistik (lønindeks for industri og nettoprisindeks)

Det fremgår af figur 7.10, at den gennemsnitlige årlige husleje i nybyggede almene familieboliger i Hovedstadsregionen i 2006 udgjorde knap 900 kr. pr. m², hvilket er godt 40 pct. højere end den gennemsnitlige husleje for hele bestanden af almene familieboliger i hovedstaden. Det ses endvidere, at afstanden mellem huslejen i nybyggeriet og bestanden især er øget siden 2003. Endelig fremgår det, at mens huslejen i såvel nybyggeriet som i bestanden i 1990'erne nogenlunde udviklede sig som nettopriserne, har der især i nybyggeriet siden 1998 været tale om en realvækst set i forhold til det almindelige prisniveau. I perioden 1998-2006 er huslejen for nybyggeriet samlet set steget med 33 pct. Dette svarer nogenlunde til lønudviklingen for en industriarbejder, men ligger 9 pct.point over reguleringen af indkomstoverførelser (satsreguleringsprocenten). I afsnit 8.2 ses der nærmere på indkomstudviklingen for typiske beboergrupper i almene boliger set i forhold til udviklingen i startlejen.

Figur 7.11. Udviklingen i huslejen i almene familieboliger i provinsen for nybyggeri og hele bestanden 1994-2006



Kilde: Velfærdsministeriets database for almene boligafdelinger (husleje 1994-2006), BOSSINF-STB (gennemsnitlig årlig anskaffelsessum kr. pr. m² for fuldførte almene familieboliger), samt Danmarks Statistik (lønindeks for industri og nettoprisindeks)

Tilsvarende fremgår af figur 7.11, at der er en betydelig forskel mellem huslejen i nybyggeriet og i den samlede bestand af familieboliger i provinsen. Huslejen i nybyggeriet lå således i 2006 med godt 710 kr. pr. m² ¹/₃ højere end gennem-

snitslejen for hele bestanden af familieboliger i provinsen. Det ses endvidere, at huslejeudviklingen i nybyggeriet i provinsen i perioden 1994-2006 har været mere afdæmpet end i hovedstaden. Samlet set har huslejen i nybyggeriet således fulgt det almindelige prisniveau.

Det ses endvidere af figur 7.10 og figur 7.11, at de reale prisstigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri, der har gjort sig gældende navnlig i perioden siden 1997 ligger over huslejeudviklingen for nybyggeriet. Denne forskel beror således på, at andre udgiftsposter i huslejen end nettokapitaludgifterne, som følger udviklingen i anskaffelsesudgifterne udgør en faldende andel af huslejen i nybyggeriet. Da beboernes andel af kapitaludgifterne samtidig ”kun” reguleres med 75 pct. af inflationen, indebærer dette alt andet lige, at der opbygges huslejeforskelle mellem successive byggeårgange, som ikke kan henføres til forskelle i kvalitet.

Til belysning af baggrunden for denne udvikling i huslejestrukturen i nybyggeriet er i tabel 7.4 vist hovedposter i driftsudgifterne i nybyggede almene familieboliger i 1998 og 2006 fordelt på Hovedstadsregionen og provinsen. Endvidere er tabellen suppleret af hhv. figur 7.12 og 7.13, hvor de årlige gennemsnitlige driftsudgifter er vist for hele perioden 1998-2006. Det bemærkes, at en almen boligafdeling kan have andre indtægter end husleje (f.eks. indtægter fra andre lejemål, tilskud fra boligorganisation, renteindtægter). Blandt andet af den grund svarer huslejen for boliglejemålene derfor ikke altid til driftsudgifterne.

Tabel 7.4. Udgifter for nyopførte almene familieboliger for regnskabsårene 1998 og 2006 (kr. pr. m²)

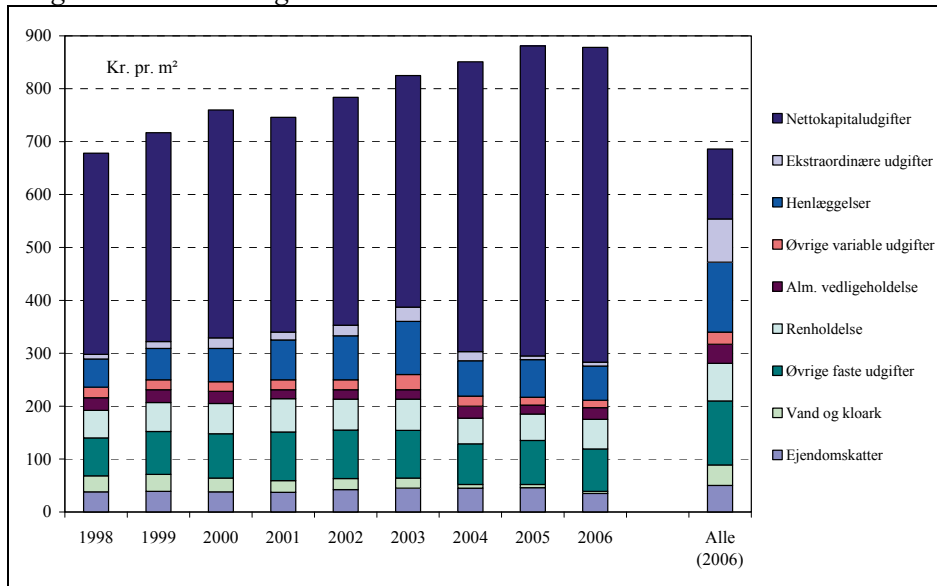
(Kr. pr. m ²)	Hovedstadsregionen			Provinsen		
	1998	2006	Ændring i pct.	1998	2006	Ændring i pct.
Nettokapitaludgifter	380	595	56,6	322	475	47,5
Øvrige udgifter	297	282	-5,1	232	255	9,9
Heraf:						
Offentlige udgifter	68	39	-42,6	34	26	-23,5
- Vandafgift, Kloak	30	4	-86,7	20	9	-55,0
Øvrige faste udgifter	72	80	11,1	56	73	30,4
Variable udgifter	96	92	-4,2	70	72	2,9
- Renholdelse	52	56	7,7	37	41	10,8
- Alm. vedligeholdelse	24	22	-8,3	19	18	-5,3
Henlæggelser	53	65	22,6	65	65	0,0
Ekstraordinære udg.	9	7	-22,2	10	23	130,0
Udgifter i alt	677	877	29,5	554	730	31,8

Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger

Det fremgår af tabel 7.4, at nettokapitaludgifterne udgør en væsentlig og stigende andel af de samlede udgifter i en nybygget almen familiebolig. Beboerbetalingerne udgjorde således i gennemsnit 595 kr. pr. m² i 2006 i en nybygget almen familiebolig i Hovedstadsregionen, svarende til godt $\frac{2}{3}$ af de samlede udgifter, mod 380 kr. pr. m² i 1998, svarende til en andel på ca. 56 pct. af de samlede udgifter. Stigningen i beboerbetalingerne og dermed anskaffelsessummerne har således udgjort knap 57 pct. fra 1998 til 2006. Til sammenligning er forbrugerpriserne (nettoprisindekset) i samme periode steget med 19 pct., dvs. $\frac{1}{3}$ af udgiftsstigningen i anskaffelsessummerne.

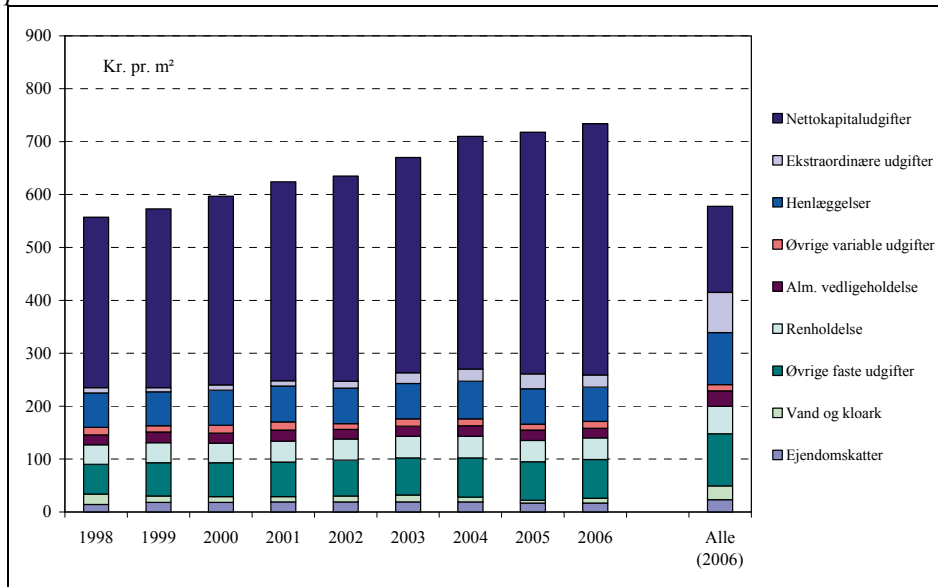
For provinsen er beboerbetalingerne i nybyggeriet tilsvarende steget kraftigt fra at udgøre 322 kr. pr. m² i 1998 til 475 kr. pr. m² i 2006, svarende til en stigning på godt 47 pct. Det ses af figur 7.13, at beboerbetalingerens andel af de samlede driftsudgifter for provinsen har været jævnt stigende i perioden, mens der for hovedstaden primært er tale om en stigning fra 2003, jf. figur 7.12.

Figur 7.12. Årlige driftsudgifter for nybyggede almene familieboliger i Hovedstadsregionen for perioden 1998-2006, samt driftsudgifter for samtlige familieboliger i Hovedstadsregionen i 2006



Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger

Figur 7.13. Årlige driftsudgifter for nybyggede almene familieboliger i provinsen for perioden 1998-2006, samt driftsudgifter for samtlige familieboliger i provinsen i 2006



Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger

De øvrige driftsudgifters andel af de samlede udgifter er således blevet reduceret i perioden 1998-2006. For nybyggede familieboliger i Hovedstadsregionen er der endvidere tale om et absolut fald, fra at udgøre 297 kr. pr. m² i 1998 til 282 kr. pr. m² i 2006, svarende til et fald på 5 pct. For provinsen er der tale om en stigning på 10 pct. De øvrige driftsudgifter er således steget fra 232 kr. pr. m² i 1998 til 255 kr. pr. m² i 2006, jf. tabel 7.4. Udgifterne er dog lavere end i Hovedstadsregionen, samtidig er stigningen meget begrænset og udgør kun halvdel af den almindelige prisudvikling i perioden.

Fordelt på driftsudgiftsposterne ses det, at særligt udgifterne til vand- og kloakbidrag er blevet kraftigt reduceret. Denne reduktion kan muligvis i et vist omfang henføres til totaløkonomiske foranstaltninger, men nok snarere til at disse udgifter i større udstrækning i nybyggeriet ikke længere opkræves over huslejen, men at beboerne selv afregner med et forsyningselskab. Herudover er udgifterne til almindelig vedligeholdelse i nybyggeriet blevet reduceret i såvel Hovedstadsregionen som provinsen, hvilket antageligt kan ses i sammenhæng med en generel stigning i den byggetekniske kvalitet.

Udgifterne til renholdelse (dvs. primært aflønning af driftspersonale) har i perioden været meget moderat stigende og realt reduceret set i forhold til lønudviklingen. Årsagerne til denne udvikling kan skyldes effektiviseringer, men antagelig også at der er sket en gradvis reduktion i serviceniveauet i nybyggeriet. De kraftigt stigende nettokapitaludgifter medfører i isoleret set et højt huslejeniveau, hvilket alt andet lige begrænser muligheder for serviceforbedringer via beboerdemokratiet som følge af beboernes betalingsevne og villighed.

Forsyningsudgifter i almene boliger

Husstande i almene boliger har foruden de egentlige huslejeudgifter udgifter til energi. Varmeudgifter (inkl. varmt vand) opkræves typisk som en separat del af huslejeopkrævningen (som en aconto betaling), mens husstandenes el-udgifter typisk opkræves og afregnes direkte mellem de enkelte husstande og elselskaberne. I modsætning til el- og varmeforbruget er forbrug af koldt vand hovedsageligt indeholdt i selve huslejen, idet der typisk ikke er individuelle målere til koldt vand i boligerne.

Krav om individuel måling af energi- og varmtvandsforbruget blev indført for såvel den eksisterende bygningsbestand som for nybyggeriet i 1997. For koldt vand er der derimod alene krav om, at vandinstallationerne i forbindelse med nybyggeri skal forberedes til installering af individuel måling.

Der er stor variation i husstandenes energi- og vandforbrug og forbruget er meget afhængigt af energiform og adfærd. Hvor el- og vandforbrug primært er afhængigt af antallet af personer i en husstand, er varmeforbruget mest afhængigt af boligens størrelse og boligens opførelsesår (boligens isoleringsforhold). Prismæssigt er der endvidere store geografiske forskelle i forsyningsudgifterne. For eksempelvis fjernvarme er prisen blandt andet afhængig af et fjernvarmeværkets alder, afskrivnings- og tilslutningspolitik. Samtidig kan være store forskelle i fordelingen mellem fjernvarmeudgiftens faste og variable bidrag, således at f.eks. et lavere individuelt forbrug giver mindre udslag i en lavere pris, som følge af et højt fast bidrag.

Der findes ikke en egentlig statistik over energi- og vandforbruget i almene boliger. I tabel 7.5 er forsøgt opgjort et gennemsnitligt forbrug i almene boliger. Forbruget er primært baseret på data vedrørende etageboliger fra ELO-rapporterne (Energiledelsesordningen), som var en obligatorisk årlig energi-

mærkning af større ejendomme (mindst 1.500 m²), der har været gældende i perioden 1997-2006.

Tabel 7.5. Gennemsnitlig årligt energi og vandforbrug i almene boliger 2008

	Varme, inkl. varmt vand Ibrugtagelsesår			El	Vand
	-1970	1970-94	1994-		
	kWh			kWh	m ³
Årligt forbrug pr. m ²	163	108	75	23	0,8
Bolig på 75 m ²	12.225	8.100	5.625	1.725	60
Ca. pris pr. enhed	0,5 - 0,6 kr./kwh			1,96 kr./kwh	42 kr./m ³
Årlig pris kr. pr. bolig	6.000	4500	3.500	3.400	2.500

Kilde: Velfærdsministeriets opgørelse. Varme- og vandforbrug er opgjort for etageboliger med isoleringsgraden "middel" fra ELO-rapporterne 1997-2005 (Energistyrelsen). Elforbruget er opgjort efter "tommelfinger-regler" i SBi rapport "Husholdningers energi- og vandforbrug" (SBi 2005:09). Varme- og elpriser er estimeret på baggrund af oplysninger fra Dansk Fjernvarme, samt fra Energitilsynets prisstatistik 2008. Vandpriser er opgjort på baggrund af "Vand i tal" fra DANVA (Dansk Vand- og Spildevandsforening)

Det ses af tabel 7.5, at et typisk varme- og elforbrug for en husstand i en nyopført almen bolig udgør skønsmæssigt knap 7.000 kr. årligt i 2008, svarende til i størrelsesordenen 90 kr. pr. m². I forhold til almene boliger, opført før 1970, er forbruget i nybyggeriet skønsmæssigt omkring 35 kr. lavere pr. m².

Betragtes den samlede boligbetaling, er forsyningsudgifterne dermed til at mindske forskellen mellem boligudgifterne i nybyggeriet set i forhold til bestanden. De lavere forsyningsudgifter i nybyggeriet har samtidig en mere direkte lavere omkostningseffekt, idet der ikke er nogen modgående boligstøtteeffekt.

Sammenfatning

Mens huslejen i nybyggeriet i provinsen nogenlunde har fulgt den almindelige prisudvikling, har der i Hovedstadsregionen været en betydelig real stigning i nybyggeriets lejeniveau for almene familieboliger. Den reale stigning er indtrådt efter 2003.

I 1990'erne udviklede huslejen i såvel Hovedstadsregionens nybyggeri som i bestanden sig nogenlunde som nettopriserne. Især efter 2003 har der imidlertid været tale om en realvækst i nybyggeriets husleje. I perioden 1998-2006 er huslejen i Hovedstadsregionens nybyggeri samlet set steget med 33 pct. Dette svarer nogenlunde til lønudviklingen for en industriarbejder, men ligger 9 pct.point over reguleringen af indkomstoverførelser (satsreguleringsprocenten).

En meget væsentlig del af denne stigning beror på stigende anskaffelsessummer i nybyggeriet. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at stigningen i den samlede husleje, dvs. incl. almindelige driftsudgifter, er mindre end stigningen i anskaffelsessummerne. Dette afspejler, at boligorganisationerne har reageret på de stigende anskaffelsessummer ved at presse de øvrige udgifter mest muligt. De øvrige huslejeomkostninger har således haft en mere moderat udvikling, hvilket har reduceret disses andel af den samlede husleje i nybyggeriet.

Kapitel 8. Konstaterede udfordringer

8.1. Indledning

Af udvalgets supplerende kommissorium fremgår det, at udvalget skal afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne. Endvidere skal udvalget som led heri belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og -areal med en øget incitamentsstyring, samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Af kapitel 6 i ”*Den almene boligsektors fremtid*” (Socialministeriet 2006) fremgår, at det almene nybyggeri i store dele af landet befinder sig i en vanskelig konkurrencemæssig situation på boligmarkedet som følge af blandt andet udvikling i realindkomster, renter og finansieringsvilkår. Det afspejler imidlertid tillige høje reale stigninger i anskaffelsessummerne. Dermed er det også blevet relativt dyrere for både lav- og mellemindkomstgrupper at bosætte sig i det almene nybyggeri. Det er derfor relevant at belyse mulighederne for en lavere startleje i nybyggeriet.

Endvidere gør kombinationen af stigende anskaffelsesudgifter og behovet for at fremme totaløkonomi i byggeriet det relevant at se på mulighederne for at erstatte den eksisterende styring af anskaffelsesudgifterne med at indbygge hensigtsmæssige incitamenter i finansierings- og støttereglerne, idet der her kan ligge muligheder for at reducere den samlede boligbetaling (husleje plus forsyningsudgifter mv.).

Endelig har det daværende Socialministerium undersøgt virkningen af omlægningen af realkreditgebyrbetalingen i 2000, jf. ”*Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor*” (Socialministeriet 2006). Undersøgelsesresultaterne tilsiger, at der er behov for at styrke konkurrencen yderligere. En øget konkurrence kan ligeledes medvirke til at reducere huslejen i nybyggeriet.

Nedenfor belyses uhensigtsmæssigheder ved og mulige justeringer af finansieringen af alment nybyggeri nærmere under tre temaer, hvor hovedvægten ligger på de to første:

- Lavere startleje i nybyggeriet via lavere beboerbetaling (afsnit 8.2 og 8.3)
- Påvirkning af incitamentsstruktur via finansieringsreglerne (afsnit 8.4)
- Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri (afsnit 8.5).

8.2. Husleje, indkomst og boligstøtte i det almene nybyggeri

8.2.1. Indledning

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne.

Efterspørgslen efter almene boliger kommer i meget høj grad fra husstande, som typisk ikke har andet valg end at efterspørge lejeboliger. Denne gruppe er i stigende omfang henvist til at få dækket sit boligbehov i den almene sektor, fordi udbuddet af billige private udlejningsboliger er faldet mærkbart, ikke mindst på grund af omdannelse til andelsboliger samt gennemgribende forbedringer efter boligreguleringslovens § 5, stk. 2, med højere husleje til følge.

Boks 8.1. Efterspørgslen efter almene familieboliger

Som udgangspunkt for at belyse efterspørgslen efter almene familieboliger kan man noget forenklet opdele boligtagerne i tre grupper efter indkomst og formueforhold:

- En gruppe (1), som af økonomiske grunde typisk ikke vil have andet valg end at efterspørge lejeboliger. Det kan skyldes lav indkomst og/eller manglende kreditværdighed.
- En mellemgruppe (2), som har økonomisk mulighed for at efterspørge såvel ejer- som lejeboliger, og hvis valg herimellem i høj grad afhænger af den økonomiske balance mellem disse sektorer. Størrelsen af denne gruppe og dens boligvalg har stor betydning for hensynet til at sikre en afbalanceret beboersammensætning.,
- En gruppe (3), som normalt ikke vil efterspørge almene boliger, fordi de ønsker og kan betale en bolig af en størrelse, standard, beliggenhed eller kvalitet, herunder områdets beboersammensætning, som den almene sektor ikke kan honorere (f.eks. en bolig på over 110 m²). Indkomstbortfald i forbindelse med f.eks. arbejdsløshed eller skilsmisse kan bevirke, at personer midlertidigt glider ud af denne gruppe og for en kortere eller længere periode efterspørger en almen bolig.

Kilde: Socialministeriet, Den almene boligsektors fremtid (2006)

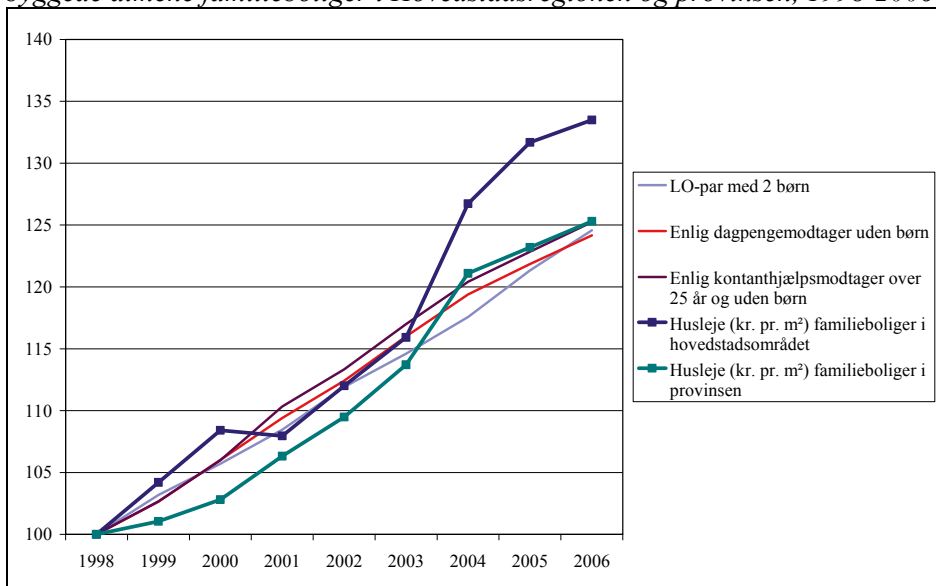
8.2.2. Husleje og indkomst i det almene nybyggeri

I kapitel 7 er vist, at der er sket en stor stigning i huslejeniveauet i nybyggeriet – særligt i Hovedstadsregionen, samt at det primært skyldes de stigende anskaffelsessummer. Beboerbetalingen af anskaffelsessummerne har således udgjort en stigende andel af de samlede huslejudgifter.

Samlet set har dette medført, at huslejen i nybyggede almene boliger er vokset særligt i forhold til indkomsten for nogle af de befolkningsgrupper, der typisk ikke har andet valg end at efterspørge lejeboliger.

I figur 8.1 og figur 8.2 er vist udviklingen i indkomster for udvalgte familietyper sammenholdt med udviklingen i de gennemsnitlige huslejer (kr. pr. m²) nybyggede almene boliger i perioden 1998-2006.

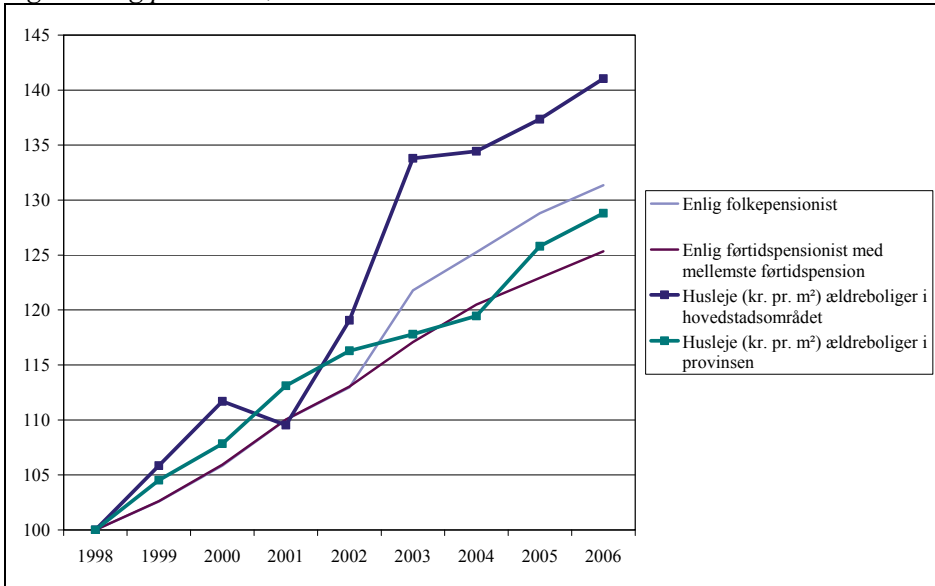
Figur 8.1. Udviklingen i indkomst for udvalgte familietyper og huslejen for nybyggede almene familieboliger i Hovedstadsregionen og provinsen, 1998-2006



Anm.: Indkomst er før skat og ekskl. individuel boligstøtte.

Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger, samt egne beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypemodell

Figur 8.2. Udviklingen i indkomst for henholdsvis enlige pensionister og førtidspensionister, samt huslejen for nyopførte almene ældreboliger i Hovedstadsregionen og provinsen, 1998-2006



Anm.: Indkomst er før skat og ekskl. individuel boligstøtte.

Kilde: Velfærdsministeriets regnskabsdatabase for almene boligafdelinger, samt egne beregninger på baggrund af Finansministeriets familietypermodel

Det ses af figurene, at i Hovedstadsregionen er indkomsterne for alle de udvalgte familietyper steget langsommere end huslejeniveauet i nybyggede almene boliger - uanset boligtype. I provinsen svarer indkomstudviklingen for de udvalgte familietyper generelt til udviklingen i huslejerne for nybyggede almene boliger.

Enlige dagpengemodtagere med en indkomst på 171.000 kr. i 2006, kontanthjælpsmodtagere med en indkomst på 104.000 kr. i 2006, førtidspensionister med en indkomst på 144.000 kr. i 2006 og folkepensionister med en indkomst på 125.000 kr. i 2006 får som udgangspunkt reguleret deres indkomst med satsreguleringsprocenten. I perioden 1998-2006 er denne steget med 2,8 pct. p.a.

For familien med 2 børn, der i 2006 havde en gennemsnitlig bruttoindkomst på knap 580.000 kr., er indkomsten siden 1998 steget med i gennemsnit 2,8 pct. p.a.

Til sammenligning er huslejerne i nybyggede almene ældreboliger steget med henholdsvis 4,3 pct. p.a. i Hovedstadsregionen og 3,2 pct. p.a. i provinsen, mens huslejerne i nybyggede familieboliger er steget med henholdsvis 3,7 pct. p.a. i Hovedstadsregionen og 2,9 pct. i provinsen.

Det bemærkes, at der er væsentlige niveauforskelle i huslejen i almene familieboliger i henholdsvis Hovedstadsregionen og provinsen, jf. figur 7.9 og 7.10. I 2006 vil en gennemsnitlig nybygget familiebolig på 100 m² have en årlig husleje på omkring 89.000 kr. i Hovedstadsregionen og godt 71.000 kr. i provinsen.

Den eneste af de viste familietyper, der har oplevet en større stigning i indkomsten end i den gennemsnitlige husleje, er den enlige folkepensionist i en gennemsnitlig nybygget almen bolig i provinsen. En enlig folkepensionist har således oplevet en gennemsnitlig indkomststigning siden 1998 på 3,4 pct. p.a. mod en stigning i huslejen på 3,2 pct. p.a. (ældrebolig i provinsen). Stigningen skyldes, at der fra og med 2003 ydes supplerende pensionsydelse (ældrecheck), der siden gentagne gange er blevet forhøjet. I tilknytning hertil er der endvidere siden 2007 sket en ændring i boligstøttereglerne således, at den supplerende pensionsydelse ikke længere indgår i indkomstgrundlaget for beregning af individuel boligstøtte. Der kan peges på andre grupper af overførelsesmodtagere, der ligeledes har oplevet en større indkomststigning fx førtidspensionister på almindelig eller forhøjet almindelig førtidspension.

8.2.3. Individuel boligstøtte til husstande i det almene nybyggeri

For lavindkomstgrupper må virkningen af individuel boligstøtte tages med i betragtning. Individuel boligstøtte er generelt og særligt i nybyggeriet af stor betydning for beboerne i almene boliger.

314.000 husstande i almene boliger (inkl. samtlige ældreboliger) modtog i 2008 individuel boligstøtte. De samlede boligstøtteudgifter til beboere i almene boliger udgør i alt 7,9 mia. kr. i 2008. I størrelsesordenen 60 pct. af husstandene i den almene sektor modtog i 2008 boligstøtte i form af enten boligydelse (folkepensionister og førtidspensionister på gammel ordning) eller boligsikring (andre, der bor til leje). Andelen af boligstøttedagere i nybyggeriet er noget højere og udgør omkring $\frac{3}{4}$ af husstandene i alt.

I tabel 8.1 er antallet af husstande, gennemsnitlig husleje og boligstøtte opdelt efter forskellige boligstøttekriterier og fordelt på husstandene i alt i almene bo-

liger og heraf husstande i nyopførte almene boliger (dvs. almene boliger ibrugtaget i perioden 2005-2007).

Tabel 8.1. Individuel boligstøtte til husstande i almene boliger i alt, samt heraf i nybyggede almene boliger – medio 2008

	Husstande I alt	Gennemsnitlig årlig boligstøtte (kr.)	Gennemsnitlig årlig husleje (kr.)	Boligstøtte i pct. af Husleje
Almene boliger i alt				
<i>Boligsikring:</i>				
Husstande uden børn	51.284	6.011	40.509	15
Husstande med børn	51.358	23.860	56.950	42
<i>Boligyldelse:</i>				
Ekskl. ældreboliger	152.645	26.898	47.442	57
Ældreboliger ¹⁾	58.898	38.897	60.631	64
Almene boliger i alt	314.185	25.241	50.337	50
Nybyggede almene boliger				
<i>Boligsikring:</i>				
Husstande uden børn	802	6.654	43.881	15
Husstande med børn	610	26.740	76.080	35
<i>Boligyldelse:</i>				
Ekskl. ældreboliger	1.733	33.126	63.782	52
Ældreboliger ¹⁾	3.747	46.492	72.625	64
Nybyggede almene i alt	6.892	36.747	67.362	55

Anm.: Gennemsnitlig årlig boligstøtte og årlig husleje er angivet som beregnet udbetalt boligstøtte og faktisk husleje (ekskl. boligstøttedmæssige beregningstillæg) juni 2008 opregnet til årsniveau. Nybyggede almene boliger omfatter almene boliger ibrugtaget 2005 eller senere.

¹⁾ Inkl. et mindre antal modtagere af boligsikring til førtidspensionister på ny ordning.

Kilde: Velfærdsministeriets beregninger på baggrund af Boligstøtteregistreret juni 2008

For samtlige boligstøttemodtagere i almene boliger dækker boligstøtten i gennemsnit halvdelen af huslejen, svarende til godt $\frac{1}{3}$ af den samlede huslejesum i den almene sektor. Spredningen i dækningsgraden for de enkelte støttemodtagergrupper er stor, jf. tabel 8.1, idet den rækker fra 15 pct. for boligsikringsmodtagere uden børn til 64 pct. for boligydelsesmodtagere i ældreboliger.

Den gennemsnitlige udbetalte boligstøtte for boligstøttemodtagere i nybyggede almene boliger er højere for alle de viste grupper af støttemodtagere, hvilket skyldes det generelt højere huslejeniveau i nybyggeriet.

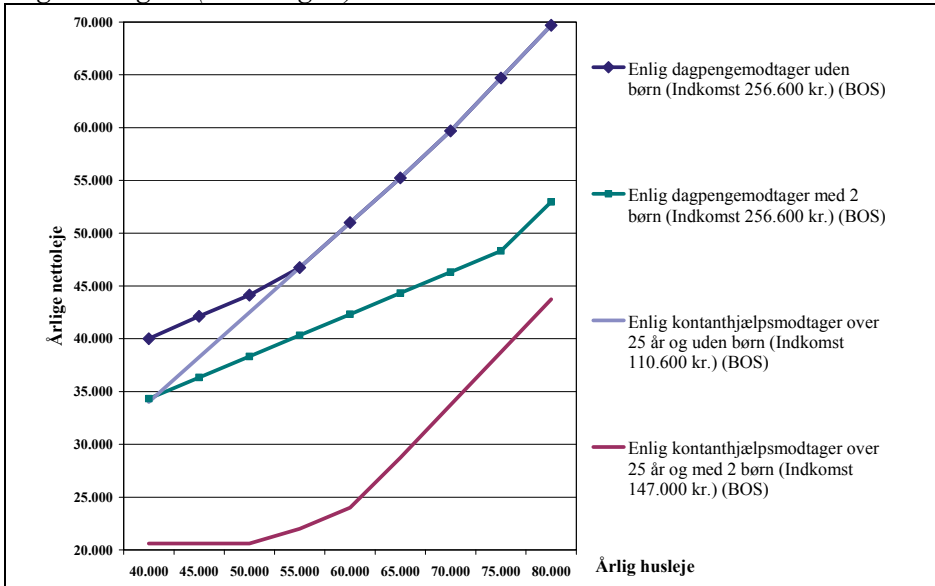
Individuel boligstøtte dækker som udgangspunkt 60 pct. af en huslejestigning for boligsikringsmodtagere og 75 pct. for boligydelsesmodtagere, bortset fra boligsikringsmodtagende husstande uden børn, der er omfattet af et loft på 15 pct. af huslejen. På den baggrund vil man umiddelbart forvente, at dækningsgraderne i nybyggeriet vil ligge på et højere niveau end det fremgår af tabel 8.1, hvor det ses, at boligstøttens dækningsgrad generelt er lavere i nybyggeriet end for boligstøttemodtagerne generelt. Boligsikringsmodtagere med børn har således en dækningsgrad, der med 35 pct. er 7 pct.point lavere end for de tilsvarende boligsikringsmodtagere generelt. For almindelige boligydelsesmodtagere (dvs. modtagere som ikke er anvist efter de særligt gunstige regler for ældreboliger) er boligydelsens dækningsgrad i nybyggeriet 5 pct.point. lavere.

Den lavere dækningsgrad i nybyggeriet skal blandt andet ses i lyset af, at en større andel af de boligstøtteberettigede husstande i nybyggeriet, berøres af boligstøttereglernes maksimumsbeløb for årlig leje (71.600 kr. for boligydelsesmodtagere og 68.700 kr. for boligsikringsmodtagere, 2008-niveau³) og maksimal årlig boligstøtte (37.776 kr. for boligydelse og 36.264 kr. for boligsikring, 2008-niveau). Sagt på en anden måde er starthuslejen i det almene nybyggeri nu så høj, at en stor del af beboerne løber ind i de gældende maksima for husleje og boligstøtte og således ikke får den normale dækning af huslejen.

Til illustration af denne sammenhæng er i figur 8.3 og 8.4 vist husleje og nettoleje (dvs. husleje efter boligstøtte) for udvalgte lavindkomstgrupper i almene boliger.

³ Beløbene forhøjes med 5 pct. pr. barn op til 20 pct. og med 50 pct., hvis nogen af husstandsmedlemmerne er stærkt bevægelseshæmmet og boligen er egnet herfor eller hvis der er personer i husstanden, der modtager døgnhjælp.

Figur 8.3. Nettoleje ved varierende husleje for forskellige typer af boligsikringsmodtagere (2008-regler)

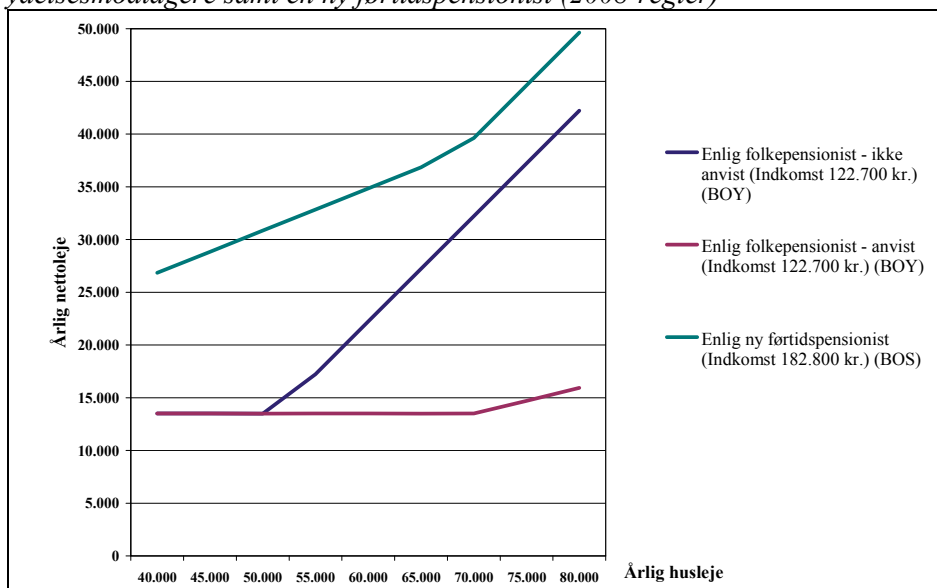


Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

En *enlig dagpengemodtager med 2 børn* og en indkomst på 256.600 kr. har som udgangspunkt en dækningsgrad på 60 pct., hvilket medfører, at nettohuslejen kun stiger med 40 pct. af en huslejestigning. Når huslejen imidlertid når op til den maksimale husleje på 75.600 kr. kan der ikke opnås højere boligstøtte og der er dermed fuld egenbetaling af yderligere forhøjelser. Er boligen eksempelvis på 100 m², udgør huslejemaksimum for boligsikringshusstanden med 2 børn 756 kr. pr. m², hvilket er omkring 125 kr. pr. m² lavere end huslejeniveauet for de nybyggede familieboliger i 2006 i Hovedstadsregionen.

I eksemplet for en *enlig kontanthjælpsmodtager med 2 børn* og en årlig kontanthjælp på 147.000 kr. (ekskl. evt. særlig støtte) er det - i modsætning til eksemplet med dagpengemodtagerne - ikke reglerne om maksimal husleje, men reglerne om maksimal boligsikring på 36.264 kr., der begrænser boligstøtten. Maksimal boligstøtte opnås i dette eksempel ved et huslejeniveau på godt 60.000 kr. årligt, hvilket for en bolig på 100 m² er omkring 275 kr. pr. m² lavere end huslejeniveauet for en nybygget familiebolig i Hovedstadsregionen.

Figur 8.4. Nettoleje ved varierende husleje for forskellige typer af enlige boligydelsesmodtagere samt en ny førtidspensionist (2008-regler)



Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Tilsvarende ses det af figur 8.4, at for en *enlig folkepensionist*, der ikke er omfattet af de særligt gunstige boligydelsesregler for anviste i ældreboliger, opnår maksimal boligydelse ved et huslejeniveau på 51.300 kr. årligt. For den del af huslejen, der ligger over dette huslejeniveau, er der således fuld marginal egenbetaling. Er boligen på eksempelvis 65 m², svarer det til et årligt huslejeniveau på 789 kr. pr. m², hvilket ligeledes er noget lavere end for en gennemsnitlig nybygget almen bolig i hovedstadsområdet.

Andelen af boligstøttemodtagende husstande i det almene nybyggeri, der er berørt af boligstøttereglernes loftgrænser vedrørende *maksimal husleje*, udgør omkring 40 pct. for såvel boligsikrings- som boligydelsesmodtagere.

Andelen af boligstøttehusstande i det almene nybyggeri, der er berørt af loftsgrænsen vedrørende *maksimal boligstøtte*, udgør henholdsvis 30 pct. af boligydelsesmodtagerne og 10 pct. af boligsikringsmodtagerne. Gruppen, der løber ind i reglerne om maksimal boligstøtte, er dermed primært ikke anviste folkepensionister (boligyldelsesmodtagere). Til sammenligning udgør de tilsvarende andele i almene boliger, opført før 2005, henholdsvis 8 pct. af boligydelsesmodtagere og 4 pct. af boligsikringsmodtagerne.

Konsekvensen af, at en stigende andel af boligstøttehusstandene i nybyggede almene boliger er omfattet af boligstøttereglerne maksima, er, at nettohuslejens andel af indkomsten stiger for disse befolkningsgrupper. Som illustration af denne udvikling er i tabel 8.2 vist indkomst og nettoleje for en enlig folkepensionist og en enlig dagpengemodtager med børn, der i 1998 og i 2006 flytter ind i en nyopført almen familiebolig, beliggende i henholdsvis Hovedstadsregionen og provinsen.

Tabel 8.2. Indkomst, husleje, boligstøtte, nettoleje og disponibel indkomst for en enlig folkepensionist og en enlig dagpengemodtager, der flytter ind i en nyopført almen familiebolig i henholdsvis 1998 og 2006

	Hovedstadsregionen			Provinsen		
	1998	2006	Ændring i pct.	1998	2006	Ændring i pct.
Enlig folkepensionist						
Indkomst	95.500	125.400	31,3	95.500	125.400	31,3
Husleje - familiebolig	43.300	57.800	33,5	37.000	46.300	25,1
Boligyldelse	28.116	35.640	26,8	26.376	32.508	23,2
Nettoleje	15.184	22.160	45,9	10.504	13.792	31,3
Disponibel indkomst efter skat og nettoleje	55.342	70.570	27,5	60.022	78.938	31,5
Dagpengemodtager ¹⁾ med 2 børn						
Indkomst ²⁾	138.100	171.500	24,2	138.100	171.500	24,2
Husleje - familiebolig	66.600	88.900	33,5	56.900	71.300	25,3
Boligsikring	28.116	34.956	24,3	28.116	34.956	24,3
Nettoleje	38.484	53.944	40,2	28.784	36.344	26,3
Disponibel indkomst efter skat og nettoleje	60.902	70.833	16,3	70.602	88.433	25,3

Anm.: Huslejen er beregnet på baggrund af gennemsnitlige m²-lejer for nybyggeriet som vist i afsnit 7.4 – og boligstørrelsen er opgjort som henholdsvis 65 m² for folkepensionisten og 100 m² for dagpengemodtageren.

¹⁾ Boligstøtteeffekt i eksemplet for dagpengemodtagere som følge af maksimal boligsikring vil som udgangspunkt også gælde for en kontanthjælpsmodtager med børn, men kontanthjælpsmodtageren har herudover mulighed for særlige tilskud efter lov om aktiv socialpolitik.

²⁾ Indkomsten er opgjort alene som dagpengesatsen og opgjort ekskl. f.eks. børnefamilieydelse.

Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Det ses af tabel 8.2, at de stigende huslejeniveauer i nybyggede familieboliger har resulteret i, at typiske lavindkomstgrupper i Hovedstadsregionen har oplevet en betydelig stigning i nettolejen i forhold til deres indkomst. Såvel dagpengemodtageren med 2 børn, der modtager boligsikring, og den ældre folkepensionist, der modtager boligydelse, har således oplevet, at nettolejen i nybyggeriet i Hovedstadsregionen i perioden 1998-2006 er steget med omkring 1,4 pct. point mere om året end indkomsten. Nettolejens andel af indkomsten er således for den enlige folkepensionist steget fra 16 pct. til 18 pct. For dagpengemodtageren med 2 børn er andelen steget fra 28 pct. til 31 pct.

I provinsen har der derimod været en bedre sammenhæng mellem udviklingen i nettolejen i nybyggeriet og indkomstudviklingen. I provinsen har en typisk enlig folkepensionist således oplevet en fremgang i den disponible indkomst efter bolig og skat, der svarer til indkomstudviklingen. Den disponible indkomst efter bolig og skat ligger dermed for en enlig folkepensionist i 2006 ca. 700 kr. om måneden højere end for en enlig pensionist i Hovedstadsregionen. Tilsvarende ses, at for dagpengemodtageren er dennes disponible indkomst efter bolig og skat steget lidt mere end indkomsten. Den enlige dagpengemodtager har dermed i 2006 månedligt ca. 1.500 kr. mere til disposition end en tilsvarende dagpengemodtager i Hovedstadsregionen.

Som udgangspunkt følger kontanthjælpsmodtagere de samme regler som andre boligsikringsmodtagere. Imidlertid har kontanthjælpsmodtagere, som har høje boligudgifter (eller stor forsørgerbyrde) mulighed for – som et tillæg til kontanthjælpen - at modtage særlig støtte efter § 34 i lov om aktiv socialpolitik. Denne særlige støtte til forsørgere er afhængig af kontanthjælpsmodtagerens tidligere indkomst og kan i stor udstrækning udligne huslejeforskellen i det almene nybyggeri mellem Hovedstadsregion og øvrige land. Det gældende loft for maksimal boligstøtte vil derfor ikke nødvendigvis få samme effekt i den disponible indkomst for forsørgere på kontanthjælp som de ovennævnte husstandstyper.

8.2.4. Sammenfatning

Siden 1998 er huslejen i det almene nybyggeri særligt i Hovedstadsregionen løbet fra udviklingen i lavindkomstgruppernes indkomster. Huslejudviklingen har samtidig medført, at en høj andel af boligstøttehusstandene i nybyggeriet løber ind i boligstøttereglernes maksimumbestemmelser og dermed får en lavere

dækningsgrad. Den berørte gruppe består i høj grad af folkepensionister og førtidspensionister på gammel ordning.

8.3. Skærpet konkurrence fra ejerboligerne

8.3.1. Indledning

Ud over efterspørgslen fra det almene byggeris primære målgrupper, jf. afsnit 8.2, kommer efterspørgslen efter almene boliger også fra en mellemgruppe, der har økonomisk mulighed for at efterspørge såvel ejer- som lejeboliger, og hvis valg herimellem derfor i høj grad afhænger af den økonomiske balance mellem disse boligformer, jf. boks 8.1. Effektiv efterspørgsel efter almene boliger fra denne gruppe er selvsagt en forudsætning for, at der kan opnås en blandet beboersammensætning i det almene byggeri.

I afsnit 8.3.2 vil det mere generelt blive belyst, om der på baggrund af det almene nybyggeris konkurrencesituation over for især nybyggede ejerboliger, jf. analysen i kapitel 6 i rapporten ”*Den almene boligsektors fremtid*” (Socialministeriet 2006), er behov for at ændre på beboerbetalingen. Der fokuseres på betydningen af renteutvikling og rentestruktur, skatteregler for ejerboliger, ejerboligprisudviklingen samt byggeprisudviklingen.

I afsnit 8.3.3 - 8.3.6 gennemgås resultaterne af nye beregninger af boligudgifter og boligomkostninger i de forskellige boligformer, jf. afsnit 6.8 i ”*Den almene boligsektors fremtid*” (Socialministeriet 2006). Der er her især fokus på effekten af ændret rentestruktur og ejerboligprisudvikling. Beregningsforudsætninger mv. er gennemgået i appendiks 8.1.

I afsnit 8.3.7 gives en sammenfatning.

I forhold til 2006-rapporten er det nu tydeligt, at udviklingen på boligmarkedet er vendt. En periode på næsten 15 år med stigende ejerboligpriser, hvor de i den sidste del af perioden var endog meget kraftigt stigende, er langt de fleste steder i landet afløst af stagnerende eller direkte faldende priser. Især for ejerlejligheder i hovedstadsområdet har der været tale om markante prisfald. Et stort udbud af såvel nybyggede som eksisterende ejerboliger indikerer, at det kan vare nogle år, før udviklingen igen vender. I ”*Økonomisk Redegørelse December 2008*”

(Finansministeriet) skønnes, at den nominelle kontantpris på enfamiliehuse vil falde med 4 pct. i 2008 og 4,5 pct. i 2009, mens den vil være konstant i 2010⁴.

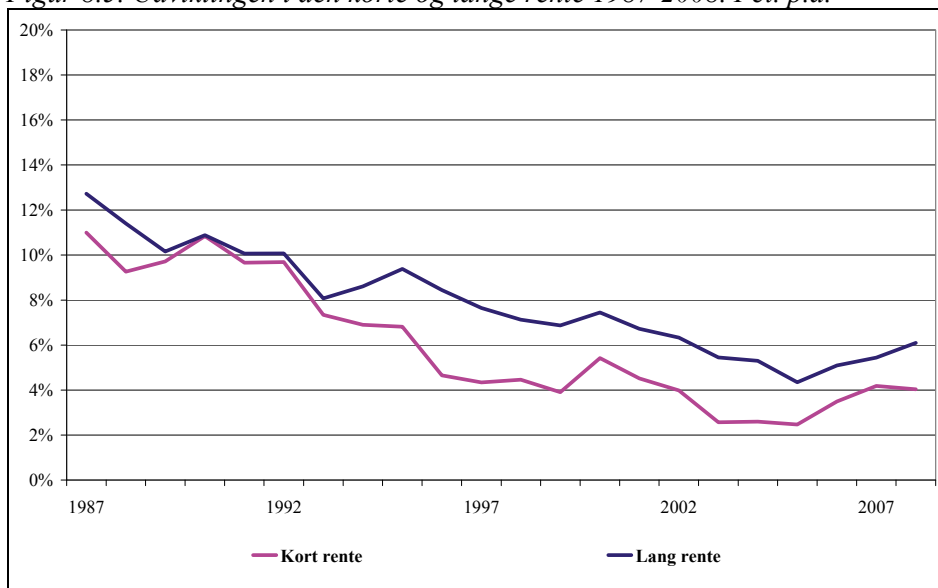
8.3.2. Generelle overvejelser om den aktuelle konkurrencesituation mellem almene boliger og ejerboliger

Det fremgår af 2006-rapporten, at store dele af den almene boligmasse befinder sig i en relativ hård konkurrencemæssig situation over for ejerboligerne, når det gælder boligtagere, der har økonomisk mulighed for at vælge mellem de to boligtyper (mellegruppen). Konkurrencen er især hård for almene boliger, som er opført efter midten af 1960'erne, og som er beliggende i Jylland. Samtidig peger analysen på et muligt strukturelt konkurrencemæssigt problem for den almene sektor. I takt med den økonomiske vækst og stigende velstand er der flere og flere, som alene efterspørger ejerboliger.

I årene omkring årtusindskiftet vandt rentetilpasningslån stor udbredelse i finansieringen af ejerboliger, og de har fortsat en høj markedsandel. Som det fremgår af figur 8.5 har den korte rente ligget lavere end den lange, og i perioder betydeligt under. I historisk perspektiv har der dog været kortvarige udtagelser, hvor den korte rente har været højst. Renten på disse lån har i det meste af perioden siden midten af 1990'erne ligget 1-2 pct.point under renten på traditionelle fastforrentede lån. I det seneste halve år har der været store udsving i den korte rente, og dermed i spændet til den lange. Aktuelt er spændet forholdsvis stort. Der er således som følge af de nye låntyper sket et skift nedad i den gennemsnitlige rente på ejerboliglån. Der er imidlertid også en større risiko for låntager forbundet med rentetilpasningslån.

⁴ Det svarer til, at de reale kontantpriser falder med 7,1 pct. i 2008, og 6,0 i 2009 og 2,2 i 2010.

Figur 8.5. Udviklingen i den korte og lange rente 1987-2008. Pct. p.a.



Anm.: Som kort rente er anvendt statsobligationer (stående lån) med løbetid på 2 år og som lang rente realkreditobligationer (annuitetslån) med løbetid på 30 år.

Kilde: Nationalbankens Statistikbank

For ejerboligerne er ejendomsværdiskatten siden 2002 ikke steget i takt med ejerboligpriserne. Fastfrysningen af den nominelle ejendomsværdiskat som led i skattestoppet medfører løbende inflationsudhuling af de løbende boligomkostninger, hvilket isoleret set også kan have gjort det mere fordelagtigt at vælge en ejerbolig. Dette kan sammenholdes med, at der i den almene bolig kun sker en langsom udhuling af realværdien af beboerbetalingen, idet den reguleres med $\frac{3}{4}$ af inflationen.

Ovenstående er en alt-andet-lige betragtning. Fordelen ved nye låneformer og ejendomsværdiskattestop må (i et vist omfang) antages at være blevet kapitaliseret, således at ejerboligpriserne er steget mere, end de ville have gjort uden rentetilpasningslån og fastfrysning af ejendomsværdiskatten. Herved kan det initiale fald i boligomkostningerne i ejerboliger (delvist) være blevet neutraliseret.

Stigende ejerboligpriser medfører alt andet lige større efterspørgsel efter nybyggede ejerboliger – og dermed efter byggegrunde. Større efterspørgsel efter byggegrunde må antages at føre til højere grundpriser, herunder på grunde til al-

ment nybyggeri. Højere grundpriser slår igennem i anskaffelsessummen og resulterer dermed i højere husleje. Dette må antages at være en del af forklaringen på den kraftige stigning i anskaffelsessummen og huslejen i nybyggede almene boliger, der har kunnet konstateres de senere år, jf. figur 7.9 og 7.10, men også øgede omkostninger til selve opførelsen af byggeriet, herunder til materialer og arbejds løn, har naturligvis bidraget hertil.

I de senere år er der opført en del andelsboliger uden (direkte) støtte. I forhold til andelsboliger er der ligeledes sket en strukturel svækkelse af nybyggede almene boligers konkurrencemæssige situation. Det skyldes, at der i 2005 blev åbnet for, at andelshaverne kan pantsætte deres andele. Det indebærer, at de 80 pct. af anskaffelsessummen, der typisk er blevet finansieret med et realkreditlån, som andelsboligforeningen optager, og hvor der derfor ikke er noget rentefradrag, nu helt eller delvist kan finansieres af et realkreditlignende lån, som den enkelte andelshaver selv optager. På denne måde opnås såvel en forholdsvis lav rente som rentefradrag.

Som nævnt ovenfor er der nu indtruffet en markant vending i udviklingen på ejerboligmarkedet. Som det fremgår af figur 7.5 er kraftige prisstigninger nu afløst af et egentligt prisfald i hovedstadsområdet og af stagnerende priser – og dermed et realt prisfald – andre steder, f.eks. i Østjylland. I 1. halvår 2008 er der dog områder, f.eks. Vestjylland, hvor de reale priser er nogenlunde uændrede. De seneste tal fra Realkreditrådet viser, at tendensen til faldende nominelle priser nu er mere udtalt og udbredt.

Hvordan det påvirker efterspørgslen afhænger først og fremmest af boligtagernes forventninger til den fremtidige prisudvikling. Hvis der forventes fortsat faldende priser, hvad der aktuelt synes at være tilfældet, styrker det isoleret set de almene boligers konkurrencesituation.

Endvidere har de seneste års rentestigninger, jf. figur 8.5, bidraget til at forbedre de almene boligers konkurrencemæssige situation. På det seneste er den korte rente dog faldet noget.

Af figur 7.9 og 7.10 fremgår endvidere, at der set over en lang periode har været tale om en tendens til reale stigninger i anskaffelsesudgifterne for alment byggeri. Dette indebærer alt andet lige, at der opbygges huslejeforskelle mellem suc-

cessive byggeårgange af almene boliger, som ikke kan henføres til forskelle i kvalitet.

Hvis anskaffelsesudgifterne stiger realt overalt på boligmarkedet, dvs. også i f.eks. ejerboligsektoren, vil der efter hver lavkonjunktur i ejerboligpriserne gå længere tid, før der for alvor kommer gang i nybyggeriet. Det skyldes, at priserne på eksisterende boliger skal stige mere, før nybyggeriet bliver rentabelt, fordi byggeomkostningerne samtidig er steget mere end den almindelige inflation. Der går således længere tid, før nybyggeriets dæmpende virkning på stigende ejerboligpriser slår igennem.

Hvis dette er tilfældet, er der ikke alene tale om, at nye almene boligers konkurrencesituation over for nye ejerboliger er blevet skærpet, men også om, at der tillige kan siges at eksistere et strukturelt konkurrenceevneproblem for nybyggeri generelt. I den almene sektor resulterer det i en relativ høj leje i nybyggeriet. Konkurrenceproblematikken for nybyggeriet peger i øvrigt på vigtigheden af at have fokus på fremme af produktivitetsudviklingen i byggesektoren samt på betydningen af, at kommunerne sikrer et tilstrækkeligt udbud af byggegrunde, og at det sker på et tidligere tidspunkt, end under den seneste højkonjunktur.

8.3.3. Den økonomiske balance mellem boligformerne – introduktion til beregninger af boligudgifter og boligomkostninger

I det følgende analyseres den økonomiske balance mellem en ejerbolig, en andelsbolig og en almen bolig. Udgangspunktet for beregningerne er en husstand, der skal vælge mellem en nybygget standardbolig med forskellig ejerform. Implicit forudsættes herved, at de betragtede boliger er af samme størrelse og kvalitet⁵. Analysen viser således, hvad det vil koste for en person at bo i en ejerbolig, en andelsbolig, og en almen bolig på 85 m² til en anskaffelsespris på 1,5 mio. kr. Der er tale om beregningstekniske antagelser, som indebærer, at der i dette afsnit ses bort fra geografiske variationer i anskaffelsespriserne, herunder at markedsprisen på en ejerbolig – afhængig af den lokale efterspørgselssituation – nogle steder godt kan være højere og andre steder lavere end på en tilsvarende nybygget almen bolig.

⁵ Der er ikke medtaget beregninger for en nybygget privat udlejningsbolig, da nybyggeriet heraf er begrænset og typisk har et vist luksuspræg.

Fokus er således på de rent økonomiske aspekter af boligvalget, og der er tale om en fremadrettet analyse (på mikroplan) af boligudgifter og boligomkostninger.

Det skal understreges, at beregningerne har karakter af en konsekvensberegning ud fra nogle bestemte forudsætninger. De kan således ikke læses som en prognose for udviklingen i ejerboligpriserne. Hvad der faktisk kommer til at ske, afhænger af en lang række forhold. Især vil udviklingen i realløn, beskæftigelse, rente samt finansierings- og skatteregler være af afgørende betydning for den fremtidige udvikling.

For en nærmere gennemgang af metode og forudsætninger henvises til appendiks 8.1.

Der sondres i det følgende mellem boligudgifter og boligomkostninger. Boligudgifterne udgøres af de løbende årlige udgifter ved at bo i boligen. Boligomkostningerne er de samlede gennemsnitlige omkostninger, der er ved at bo i denne over en bestemt tidshorisont.

For ejerboligens og andelsboligens vedkommende er det klart, at tidsperspektivet har relativt stor betydning, idet der i opgørelsen af boligomkostningerne også indgår kapitalgevinster eller tab. En ejer eller en andelshaver kan således på salgstidspunktet have opnået en friværdi, der realiseres ved salget, og som reducerer de gennemsnitlige omkostninger. Selvom en almen lejer ikke ved fraflytning på samme vis kan realisere en friværdi, spiller tidsperspektivet dog også her en vis rolle. Beboerbetalingerne vedrørende ydelsen på realkreditlånet opreguleres nemlig i den almene bolig i de første 35 år kun med $\frac{3}{4}$ af inflationen, hvorefter denne helt ophører.

Økonomien i ejerboligen er i sagens natur særlig følsom overfor udviklingen i ejerboligpriserne. I lyset af det seneste års reale fald i ejerboligpriserne i de fleste områder af landet foretages en vurdering af boligomkostningerne ved forskellige scenarier for prisudviklingen.

I tabel 8.3 gives en oversigt over boligudgifterne. I opgørelsen af disse sondres der mellem kapitaludgifter og driftsudgifter. I opgørelsen af kapitaludgifter indgår afdrag på lån, selvom disse reelt er opsparing. Ved opgørelsen af bolig-

omkostninger tages der højde for dette, jf. afsnit 8.3.5. Det forudsættes, at udgifterne til vedligeholdelse af boligen er ens for de tre boligformer.

Tabel 8.3. Oversigt over de elementer, der indgår i beregningen af boligudgifterne

	Ejerbolig	Andelsbolig	Almen bolig
Kapitaludgifter	Ydelse, inkl. bidrag, efter skat på realkredit	Ydelse, inkl. bidrag, efter skat på realkredit	Beboerbetaling vedr. realkreditlån
			Bidrag på realkreditlån
	Ydelse efter skat på banklån	Ydelse efter skat på banklån	Ydelse efter skat på banklån
Driftsudgifter	Ejendomsværdiskat		
	Grundskyld	Grundskyld	Grundskyld
	Løbende driftsudgifter	Løbende driftsudgifter	Løbende driftsudgifter

For ejerboligerne beskrives de årlige boligudgifter ved finansiering med henholdsvis et fastforrentet 6 pct. annuitetslån og et afdragsfrit 5 pct. rentetilpasningslån, der kan betragtes som to yderpunkter i det efterhånden ganske omfattende udbud af lånetyper. For andelsboligerne ses der kun på situationen, hvor andelsboligforeningen finansierer byggeriet med et fastforrentet lån.

Beregningerne foretages under forudsætning af, at renteniveauet og dermed også spændet mellem den korte og lange rente er konstant i hele beregningsperioden. Antagelsen er i sagens natur ikke realistisk og gør, at de faktiske udgiftsforløb kan afvige betydeligt fra det beregnede. Historisk har den korte rente, med få kortvarige undtagelser været lavere end den lange, jf. figur 8.5. Det fastforrentede lån vil ved et rentefald af en vis størrelse kunne konverteres til et lavere forrentet lån med en lavere ydelse til følge. Muligheden for denne gevinst er ikke indregnet i fremskrivningen. Tilsvarende ses der ved finansiering med rentetilpasningslån bort fra ændringer i ydelsen, hvis renten skulle ændre sig.

I beregningerne forudsættes inflationen at være 2 pct., svarende til ECB's inflationsmålsætning. Efter at inflationen i en kort periode var tiltaget markant, er der siden august tegn, at den er på vej tilbage imod et lavere niveau. I *Økono-*

misk Redegørelse, December 2008” (Finansministeriet) vurderes inflationen at være 1,6 pct. i 2009 og 2,1 pct. året efter.

Ejerboligen forudsættes finansieret med 80 pct. realkreditlån og 20 pct. banklån. Det forudsættes endvidere, at der på intet tidspunkt foretages yderligere belåning af ejerboligen. Udgifterne til vedligeholdelse, forudsættes at være ens i alle boligtyper, jf. appendiks 8.1. Andelsboligen forudsættes finansieret efter tilsvarende principper, hvor andelsboligforeningen optager et realkreditlån på 80 pct. af byggeomkostningerne. De resterende 20 pct. optages af den enkelte andels-haver.

8.3.4. Nettoboligudgifter for de tre boligtyper

Ydelsen det første år tillægges ofte stor betydning for efterspørgslen efter ejerboliger og anvendes som rettesnor for likviditetsbelastningen. Tabel 8.3 viser nettoboligudgiften det første år for hver boligtype.

Tabel 8.4. Det første års nettoboligudgift (kr.)

	Ejerbolig (obl. lån) ¹⁾	Ejerbolig (RT-lån) ²⁾	Andelsbolig	Almen bolig
Første års nettoboligudgift	130.400	107.600	147.200	93.600

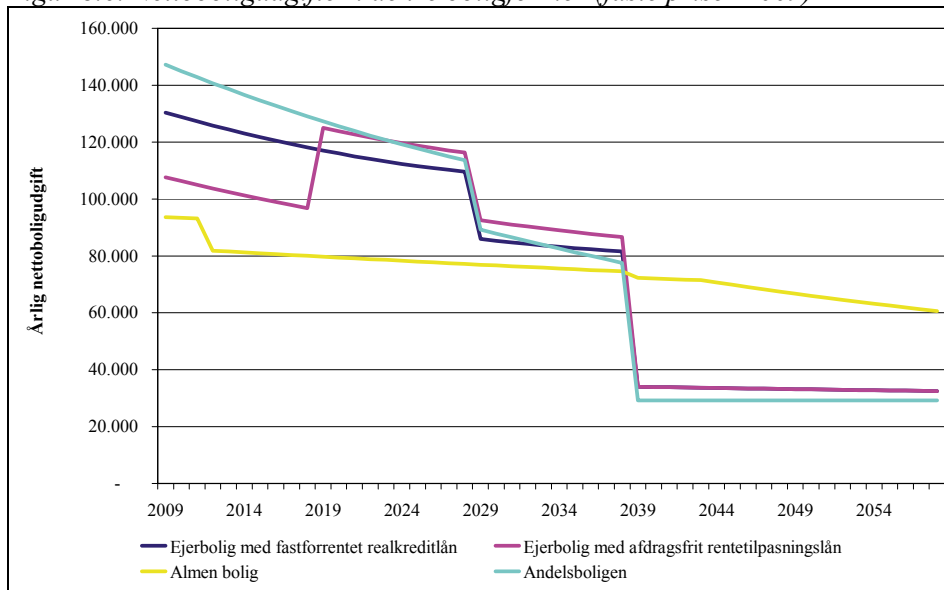
¹⁾ Fastforrentet 30-årigt obligationslån.

²⁾ Rentetilpasningslån med fuld årlig refinansiering og afdragsfrihed i de første 10 år.

Af tabellen ses, at andelsboligen (finansieret med et fast forrentet obligationslån) er den mest likviditetstunge boligform det første år, mens den almene familiebolig er den boligtype, som belaster budgettet mindst. Samtidig ses, at boligudgiften i ejerboligen med afdragsfrit rentetilpasningslån ligger væsentligt lavere end både ejerboligen med fastforrentede lån og andelsboligen.

Figur 8.6 viser udviklingen i de årlige nettoboligudgifter i faste priser i 50 år efter opførelsen for hver af de tre boligtyper.

Figur 8.6. Nettoboligudgifter i de tre boligformer (faste priser 2009)



Det ses, at nettoboligudgiften i *ejerboligen med den fastforrentede finansiering* aftager målt i faste priser de første 20 år. Efter 20 år er pantebrevet indfriet, og boligudgiften falder derfor til et nyt lavere niveau. Boligudgiften aftager herefter fortsat i 10 år som følge af afdragsbetalingerne på realkreditlånet. Efter 30 år er ejerboligen gældfri, hvilket betyder, at ejeren kun betaler driftsudgifter og ejendomsværdiskat.

Nettoboligudgiften i *ejerboligen, som er finansieret med rentetilpasningslån*, er ligeledes aftagende i faste priser, men ligger som følge af afdragsfriheden og den lavere finansieringsrente betydeligt under boligudgiften for ejerboligen med fastforrentet lån i de første 10 år. Efter 10 år stiger boligudgiften markant som følge af afdragsfrihedens ophør. Herefter er udgiftsforløbet indtil gælden er indfriet parallelt med ejerboligen med den fastforrentede finansiering, dog på et lidt højere niveau.

Endvidere ses, at nettoboligudgiften i ejerboligen med afdragsfrit rentetilpasningslån de første 10 år ligger under nettoboligudgiften for ejerboligen med fastforrentet lån, men over i realkreditlånets 20-årige restløbetid. Det afdragsfrie rentetilpasningslån er knap 22.000 kr. billigere om året end det fastforrentede, og kun omkring 6.500 kr. dyrere efter, at afdragsfriheden er ophørt. At ydelserne efter afdragsfrihedens afslutning ikke ligger markant over ydelserne på det

fastforrentede lån hænger sammen med, at forskellen i resthovedstolen på de to lån efter de første 10 år skal indhentes over 20 år, og at renten på det fastforrentede realkreditlån er højere end på rentetilpasningslånet. Endelig påvirker inflationen rentetilpasningslånets fordelagtighed. Det skal nævnes, at der efter de første 10 år vil være afviklet 16,7 pct. af hovedstolen på det fastforrentede lån.

For andelsboligen forudsættes det, at andelsboligforeningen finansierer 80 pct. af anskaffelsessummen på samme vilkår som ejerboligen med fastforrentet lån. Nettoboligudgiften i *andelsboligen* er dermed tættest sammenlignelig med nettoboligudgiften i den ejerbolig, der er finansieret med et fastforrentet obligationslån. Af figuren ses, at boligudgiften i andelsboligen i de første 20 år ligger en del over ejerboligen og lidt under i den resterende periode. Dette skyldes, at andelsboligforeningen ikke kan fradrage renteudgifter. Effekten heraf modvirkes til gengæld af, at andelsboligforeningen er fritaget for ejendomsværdiskat.

I de første knap 20 år, hvor renterne udgør en væsentlig andel af de samlede ydelser, vejer den skattemæssige værdi af, at der ikke er rentefradrag for lånet til andelsboligforeningen, dermed tungere end andelsboligforeningernes fritagelse for ejendomsværdiskat. I takt med afviklingen af lånene reduceres værdien af rentefradragsretten, mens effekten af fritagelsen af ejendomsværdiskatten er uændret. Herved bliver nettoboligudgiften i den resterende periode – efter at alle lån er tilbagebetalt – lavere i andelsboligen end nettoboligudgiften i ejerboligen.

Der blev i 2005 åbnet mulighed for pantsætning af andelen således, at andelshaverne helt eller delvist kan optage individuelle lån til finansiering af andelsboligen. I så fald kan andelshaverne opnå rentefradrag – fortsat uden at skulle betale ejendomsværdiskat. Det indebærer, at de 80 pct. af anskaffelsessummen, der hidtil typisk er blevet finansieret med et realkreditlån, som andelsboligforeningen optager, og hvor der derfor ikke er noget rentefradrag, nu helt eller delvist kan finansieres af et realkreditlignende lån, som den enkelte andelshaver selv optager. På denne måde kan opnås såvel en forholdsvis lav rente som rentefradrag. Hvis renten er den samme, kan første års nettoboligudgiften reduceres med op til 26.100 kr., jf. tabel 8.4.

I den *almene bolig* falder boligudgifterne relativt kraftigt i starten, idet beboerindskuddet forudsættes dækket af et lån med løbetid på 3 år. I de første 35 år opreguleres beboerbetalingen med 75 pct. af inflationen, mens opreguleringen

derefter helt bortfalder. Dette bevirker, at boligudgiften i faste priser aftager over hele perioden. I sagens natur er dette kraftigere efter, at opreguleringen stopper. Samlet falder boligudgifterne i de almene boliger dog væsentligt langsommere end i ejerboligerne. Efter det 30. år ligger boligudgifterne i den almene bolig klart over samtlige andre boligtyper, idet lejernes betaling opreguleres i yderligere 5 år og herefter fastfryses nominelt på dette niveau. Desuden skal beboeren efter 30 år ikke længere betale bidrag på realkreditlånet. Dette bevirker et lille fald i boligudgifterne, som kan ses på kurven.

8.3.5. Boligomkostninger i udgangsscenarioet og rentens betydning

Boligomkostninger opgøres som de gennemsnitlige årlige reale omkostninger ved at bo i boligen over en bestemt tidshorisont. I opgørelsen af boligomkostningerne indgår udover boligudgifterne også nettoprovenuet fra salg af ejendom. Nettoprovenuet opgøres som salgsprisen fratrukket handelsomkostninger og restgæld. Det forudsættes, at ejerboligen og andelsboligen sælges ved udløb af tidshorisonten. For den almene boligs vedkommende er det endvidere forudsat, at beboerindskuddet tilbagebetales fuldt ud ved fraflytning.

I tabel 8.5 gives en oversigt over de gennemsnitlige årlige reale boligomkostninger for ejerboligen, andelsboligen og almen bolig under forudsætning af uændrede reale ejendomspriser. For ejerboligens vedkommende vises boligomkostningerne både for finansiering med 6 pct. fastforrentet lån og for finansiering med 5 pct. rentetilpasningslån. Det forudsættes, at renten ikke ændres i forløbet. Der er således forudsat en forskel mellem den korte og den lange rente på 1 pct.point. Historisk er dette en beskedent forskel, idet der i lange perioder har været en renteforskel på 1-2 pct.point, jf. figur 8.5.

Tabel 8.5. Gennemsnitlige årlige reale boligomkostninger for ejerboligen finansieret med fastforrentet lån, ejerboligen finansieret med rentetilpasningslån, andelsboligen og den almene bolig ved forskellige tidshorisonter (kr.) - grundscenariet

Finansieringsrente 6,0 pct. (lang rente) / 5,0 pct. (kort rente)				
Tidshorisont (år)	Ejerboligen Fastforrentet lån	Ejerboligen Rentetilpasset lån	Andels Bolig	Almen Bolig
5	105.200	97.900	107.000	83.500
10	88.100	81.600	96.700	82.500
20	76.600	71.300	86.100	81.000
30	70.500	66.300	78.100	79.600
40	66.800	63.400	71.900	77.900
50	64.400	61.600	68.300	75.800

Anm.: Det forudsættes, at boligpriserne stiger i takt med inflationen.

Den almene bolig er for tidshorisonter på ca. 15 år og derunder billigere end ejerbolig finansieret med fastforrentet lån. For tidshorisonter derover er ejerboligen, finansieret med fastforrentet lån, billigere end den almene bolig. Hvis ejerboligen er finansieret med rentetilpasningslån, er det kun for tidshorisonter på lidt under 10 år, at den almene bolig er billigere.

Den almene bolig er for tidshorisonter på op til godt 25 år billigere end den ustøttede andelsbolig. Ved længere tidshorisonter er denne andelsboligtype billigst. Den almene bolig har derfor ikke konkurrencemæssige problemer overfor de ustøttede andelsboliger, hvis udgangspunktet er nybyggeri.

Renten er en meget vigtig parameter for konkurrenceforholdet mellem ejerboligen og den almene bolig. Tabellen illustrerer, at en renteforskel på 1 pct.point medfører en mærkbar forskel i de gennemsnitlige boligomkostninger i ejerbolig. Derimod er huslejerne i det almene byggeri uafhængig af renteudviklingen. Dette betyder, at rentestigninger vil styrke den almene boligs konkurrenceevne, mens rentefald vil svække den.

Det faldende renteniveau fra starten af 1990'erne kombineret med overgang til lavinflationssamfund har således svækket den almene sektors konkurrencemæssige situation betragteligt.

En væsentlig forklaring på, at ejerboligen er dyrere end den almene bolig ved de kortere tidshorisonter, er, at der er væsentlige omkostninger forbundet med salg af denne. I modsat retning virker dog den samlede beskatning af ejerboligen. Således er værdien af rentefradraget meget større end ejendomsværdiskatten ved korte tidshorisonter.

De faldende gennemsnitlige boligomkostninger i den almene bolig er et resultat af, at beboerbetalingen fastfryses nominelt efter 35 år, og at fællesudgifterne reguleres med inflationen.

Det fremgår endvidere af tabel 8.5, at boligomkostningerne for en andelsbolig uanset tidshorizont er højere end for en ejerbolig - uanset om denne er finansieret med fastforrentede eller rentetilpasningslån. Det gælder især ved mellemlange tidshorisonter. Baggrunden herfor er som omtalt i afsnit 8.3.4 alene forskelle i den skattemæssige behandling omkring ejendomsværdiskat og rentefradrag. Disse forskelle slår selvfølgelig stærkt igennem, idet det her er forudsat, at andelshaverne ikke har benyttet sig af den mulighed, der som nævnt blev åbnet i 2005, for at optage individuelle lån med fuld fradragsret til hel eller delvis finansiering af de ”inderste” 80 pct. af anskaffelsessummen.

Det kan ikke udelukkes, at udnyttelse af denne mulighed på sigt vil svække de nye almene boligers konkurrencesituation overfor andelsboligerne. Ordningen er ret ny og der foreligger på nuværende tidspunkt ingen større undersøgelse af omfanget af brugen af ordningen.

8.3.6. Boligomkostningerne ved forskellige boligprisscenarier

De gennemsnitlige boligomkostninger påvirkes i betydelig grad af udviklingen i ejendomspriserne fra boligen købes til den sælges. I det følgende belyses derfor de gennemsnitlige boligomkostninger ved forskellige scenarier for prisudviklingen på ejer- og andelsboliger, jf. appendiks 8.1.

Det forudsættes, at ejerboligpriserne vil falde nogle år endnu. Der opstilles to mulige forløb for disse for de næste fem år. I det første forløb forudsættes der et fald i de reale ejerboligpriser på 1 pct. om året, mens udgangspunktet i det andet mere pessimistiske scenarie er et reelt fald på 3 pct. p.a. På det lidt længere sigt fra 2014 forudsættes ejerboligpriserne i tråd med den langsigtede historiske udvikling enten at følge den almindelige prisudvikling eller at stige reelt med 1 pct. p.a.

I tabel 8.6 vises de gennemsnitlige boligomkostninger for scenarierne.

Tabel 8.6. Gennemsnitlige årlige reale boligomkostninger i ejerbolig finansieret med fastforrentet lån ved forskellige tidshorisonter, Scenarie 0-4, samt almen bolig

Scenario	Ejerbolig					Almen Bolig
	Grund-scenariet	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	
Prisudvikling:						
2009-2013	0 pct.	-1 pct.	-3 pct.	-1 pct.	-3 pct.	
2014-2057	0 pct.	0 pct.	0 pct.	1 pct.	1 pct.	
Tidshorisont						
(år)						
5	105.200	118.500	143.600	118.500	143.600	83.500
10	88.100	94.600	106.700	88.200	100.900	82.500
20	76.600	79.600	85.200	70.200	76.700	81.000
30	70.500	72.400	75.900	62.100	66.600	79.600
40	66.800	68.100	70.500	57.500	61.000	77.900
50	64.400	65.400	67.200	54.700	57.600	75.800

Det fremgår af tabellen, at de gennemsnitlige boligomkostninger som følge af det forudsatte prisfald frem til udgangen af 2013, vil stige med 13-38.000 kr., svarende til en stigning på 13-37 pct., ved en tidshorisont på 5 år.

Hvis ejendomspriserne efter 2014 følger inflationen (scenarierne 1 og 2), vil boligkøbere med relativ kort tidshorisont opleve relative store stigninger i de gennemsnitlige boligomkostninger. Disse stigninger forsvinder imidlertid hurtigt ved længere tidshorisonter. Ved en 20-årig horisont er de gennemsnitlige årlige boligomkostninger kun forøget med 3-9.000 kr., svarende til en stigning på 4-11 pct. i forhold til grundscenariet. Ved længere tidshorisonter eroderes disse beskedne forskelle yderligere bort. Hovedårsagen til dette er naturligvis, at værditabet på boligen fordeles over flere år, når tidshorisonten forlænges.

I scenarierne 3 og 4 er det forudsat, at ejendomspriserne stiger efter 2014. Som det fremgår, vil boligejere i denne situation på sigt få lavere reale boligomkostninger end i grundscenariet. I scenario 3, hvor priserne falder moderat de første fem år, vil det således kun tage godt 10 år, før de gennemsnitlige årlige boligomkostninger er lavere end i grundscenariet. I scenario 4, hvor der er forudsat et kraftigere prisfald frem til 2014, vil det tage godt 20 år, før de forudsatte efter-

følgende stigninger i ejendomspriserne, har udlignet stigningen, således at de gennemsnitlige årlige boligomkostninger bliver lavere end i grundscenariet.

Store reale prisfald på ejerboligerne kan således få relativt store konsekvenser for de gennemsnitlige boligomkostninger på kort og mellemlang sigt. De empiriske kendsgerninger er imidlertid, at de reale ejendomspriser er stigende over længere tidshorisonter. Er dette også tilfældet fremover, viser beregningerne i scenarierne 3 og 4, at den almene sektors konkurrence svækkes i forhold til beregningerne i tabel 8.4, hvor der forudsættes uændrede reale ejendomspriser (ejendomspriserne følger inflationen). Vender udviklingen i løbet af de næste år, vil den almene sektors konkurrencemæssige situation overfor mellemgruppen være relativt svag.

I tabel 8.7 vises tilsvarende de beregnede gennemsnitlige boligomkostninger for andelsboligen.

Tabel 8.7. Gennemsnitlige årlige reale boligomkostninger i andelsbolig finansieret med fastforrentet lån ved forskellige tidshorisonter. Scenarie 0-4

Scenario	Andelsbolig					Almen Bolig
	Grund-scenariet	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	
Prisudvikling:						
2009-2013	0 pct.	-1 pct.	-3 pct.	-1 pct.	--3 pct.	
2014-2057	0 pct.	0 pct.	0 pct.	1 pct.	1 pct.	
Tidshorison (år)						
5	107.000	120.300	145.400	120.300	145.400	83.500
10	96.700	103.100	115.200	96.700	109.500	82.500
20	86.100	89.100	94.700	79.700	86.200	81.000
30	78.100	80.000	83.500	69.700	74.300	79.600
40	71.900	73.200	75.700	62.700	66.200	77.900
50	68.300	69.200	71.100	58.600	61.400	75.800

Det fremgår af tabellen, at de gennemsnitlige boligomkostninger i andelsboliger som følge af det forudsatte prisfald frem til udgangen af 2013, vil stige med 13-38.000 kr, svarende til en stigning på 12-36 pct., ved en tidshorison på 5 år.

Som det fremgår, kan der – ikke overraskende – konstateres en udvikling i boligomkostningerne, der i alle 4 scenarier stort set svarer til billedet for ejerboliger.

Som omtalt tidligere blev der i 2005 åbnet mulighed for, at andelshaveren selv optager et realkreditlignende lån og dermed opnår rentefradrag for lånet. Det kan ikke udelukkes, at dette på sigt vil svække de nye almene boligers konkurrencesituation overfor andelsboligerne. Ordningen er ret ny og der foreligger på nuværende tidspunkt ingen større undersøgelse af omfanget af brugen af ordningen.

8.3.7. Sammenfatning

Den betydelige velstandsstigning, der generelt har præget hele perioden siden 1970, men med særlig styrke siden 1993, har medført, at flere i mellemgruppen har fået mulighed for at løse deres boligbehov ved køb af ejerbolig. Mange års stigning i husholdningernes disponible realindkomster forventes at fortsætte i de nærmeste år, jf. *"Økonomisk Redegørelse, December 2008"* (Finansministeriet)

Beregningerne af boligomkostningerne i nyopførte ejerboliger, andelsboliger og almene boliger belyser den konkurrencesituation, som nye almene boliger befinder sig i, når det gælder om at tiltrække de boligtagere, der økonomisk har mulighed for at vælge mellem forskellige boligtyper. Det er først og fremmest udviklingen i indkomster og ledighed, renten samt i ejerboligpriserne og huslejerne, der har betydning for valget mellem nye almene familieboliger og tilsvarende ejerboliger, men også forhold som udbuddet af finansielle produkter (nye låneformer) og skatteregler har betydning.

Beregningerne viser, at den årlige nettoudgift, dvs. likviditetsbelastningen, i de første 20 år er lavere i en almen bolig end i de andre boligformer ved de anvendte forudsætninger, jf. figur 8.6. Billedet ser noget anderledes, når der også tages højde for formueeffekter. Det fremgår af tabel 8.5, at boligomkostningerne i en almen bolig ligger lavere end i en ejerbolig for tidshorisonter på op til 10-15 år, afhængig af den anvendte lånetype i ejerboligen, for herefter at ligge højere.

Endvidere viser beregningerne, at renten har stor betydning for de gennemsnitlige boligomkostninger i en ejerbolig. Da huslejen i en almen bolig er uafhængig af renten, betyder det, at rentestigninger vil styrke den almene boligs konkurrencemæssige situation, mens rentefald vil svække den. Efter mange år med faldende renteniveau har der været nogle år med stigende renter. På det seneste er i hvert fald den korte rente dog faldet igen som følge af finanskrisen. Virkningen af faldende renter synes at være blevet understøttet af den store udbre-

delse af rentetilpasningslån, som ud fra en gennemsnitsbetragtning kan antages at have medført et yderligere og mere vedvarende skift nedad i renteniveauet for ejerboliger. Med til billedet hører dog, at der er større risiko forbundet med rentetilpasningslån.

Samtidig må fordelene ved nye låneformer i et vist omfang antages at være blevet kapitaliseret, således at ejerboligpriserne er steget mere, end de ville have gjort uden f.eks. rentetilpasningslån. Herved kan det initiale fald i boligomkostningerne i ejerboliger delvist være blevet neutraliseret. Dette vil i givet fald også have påvirket grundpriserne og dermed anskaffelsessummerne i det almene byggeri.

Det er nu tydeligt, at udviklingen på boligmarkedet er vendt. Efter en periode på næsten 15 år med stigende ejerboligpriser, hvor de i den sidste del af perioden var endog meget kraftigt stigende, er dette er nu langt de fleste steder i landet afløst af direkte faldende priser, og der forventes yderligere (reale) prisfald i de kommende år, jf. *"Økonomisk Redegørelse, December 2008*. Beregningerne viser, at store prisfald på ejerboliger kan få relativt store konsekvenser for boligomkostningerne på kort sigt. Betydningen heraf vil dog naturligvis afhænge af et eventuelt prisfalds varighed og størrelse.

Samlet set synes nybyggede almene boligers konkurrencemæssige situation over for de andre boligformer, ikke mindst ejerboliger, at have været relativ hård, og er det formentlig fortsat. I forhold til ejerboliger har især renteutviklingen og udviklingen i finansieringsmulighederne spillet en rolle, men aktuelt trækker forventninger om fortsat fald i ejerboligpriserne i modsat retning. Samtidig kan der ligeledes være sket en vis strukturel svækkelse af konkurrencesituationen overfor ikke-direkte støttede andelsboliger som følge af ændringer i finansieringsvilkårene.

8.4. Påvirkning af incitamentsstrukturer via finansieringsreglerne

8.4.1. Indledning

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget skal belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og -areal med en øget incitamentsstyring. Herunder skal mu-

lighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn afdækkes.

Generelt gælder, at kommuner og boligorganisationer har stor indflydelse på såvel det almene byggeris omfang (mængde) som dets udformning (pris og kvalitet), herunder størrelsen af boligerne. For kommunernes vedkommende modsvares det af, at de gennem den kommunale grundkapital yder finansiering og støtte til det almene byggeri. Boligorganisationen er ikke direkte involveret i finansiering og støtte. Da boligorganisationerne imidlertid via dispositionsfonden som udgangspunkt kompenserer afdelingerne for lejetab ved ledighed, vurderes de at have et relativt stærkt incitament til at holde anskaffelsessummen og dermed huslejen på et niveau, hvor boligerne kan lejes ud. Samtidig vil boligorganisationerne som beboerdemokratisk organiserede non-profit organisationer, hvor lejerne har flertal i alle besluttende organer, naturligt have fokus på beboernes vilkår, herunder huslejen.

Som det fremgår af kapitel 5, har finansieringsreglernes indretning været anvendt til at påvirke aktørerne i en bestemt retning, f.eks. med hensyn til byggeriets omfang (mængde) og/eller prisen pr. bolig. Incitamentsbaseret styring i form af ændringer af kommunernes støtteandel som løbende ydelsesstøtte eller up-front støtte (kommunal grundkapital), er blevet anvendt til at påvirke såvel byggeriets omfang (gennem ændringer af den gennemsnitlig kommunale støtteprocent) som prisen pr. bolig (gennem ændringer af den marginale kommunale støtteprocent). Hertil kommer den mere direkte styring af prisen pr. bolig gennem bindende loft over anskaffelsessummen, som indirekte kan have stor betydning for omfanget af byggeriet, hvis loftet bliver stramt. Endelig er boligstørrelsen direkte styret gennem krav til den maksimale størrelse.

Erfaringerne fra den midlertidige nedsættelse af grundkapitalen fra 14 til 7 pct. i perioden medio 2001 til og med 2006 såvel som erfaringerne fra ophøret af den midlertidige nedsættelse i 2007 viser, at ændringer af grundkapitalen har stor betydning for byggeriets omfang, jf. afsnit 7.2. Grundkapitalen er således et effektivt incitamentsbaseret instrument til at styre *omfanget* af byggeriet.

Det er klart, at det kommunale støtteniveau også har betydning for kommunernes incitament til at holde anskaffelsessummerne nede. Imidlertid synes det ikke hensigtsmæssigt med de nuværende regler, hvor grundkapitalen udgør en fast

andel af anskaffelsesudgifterne uanset udgifternes niveau, at anvende grundkapitalen til både at styre prisen pr. bolig og omfanget af byggeriet.

Søges omfanget af byggeriet således forøget via en nedsættelse af grundkapitalen, medfører det samtidig en svækkelse af kommunernes incitament til at forhindre projekter med meget høje anskaffessummer. Dette var netop tilfældet i 2001, hvor grundkapitalen blev reduceret til 7 pct., hvilket efterfølgende førte til projekter med meget høje anskaffessummer, jf. figur 8.8 og 8.9. Søges omvendt et øget incitament til at begrænse anskaffessummerne gennem et øget grundkapitalindsud, vil det antagelig i endnu højere grad afholde kommunerne fra at give tilsagn.

De reale anskaffelsesudgifter har som nævnt været stigende i perioden siden 1994 med højere huslejer i nybyggeriet til følge, jf. figur 7.9 og 7.10. En stor del af denne stigning kan henføres til den generelle udvikling i grundpriser og byggeomkostninger, men der kan herudover også have været en tendens til standardglidning.

Med henblik på at modvirke alle tendenser til utilsigtet standardglidning, jf. kapitel 7.3, som reduktionen af grundkapitalen til 7 pct. i 2001 øgede incitamentet til, blev det bindende maksimumsbeløb for anskaffessummen i alment byggeri indført i 2004. Som styringsinstrument for anskaffelsesudgifterne i alment byggeri udmærker maksimumsbeløbet sig således ved at afskære det meget dyre byggeri, idet det lægger et entydigt loft over anskaffessummen og dermed huslejen i et nybyggeri. Samtidig begrænses den offentlige støtte til det enkelte byggeri.

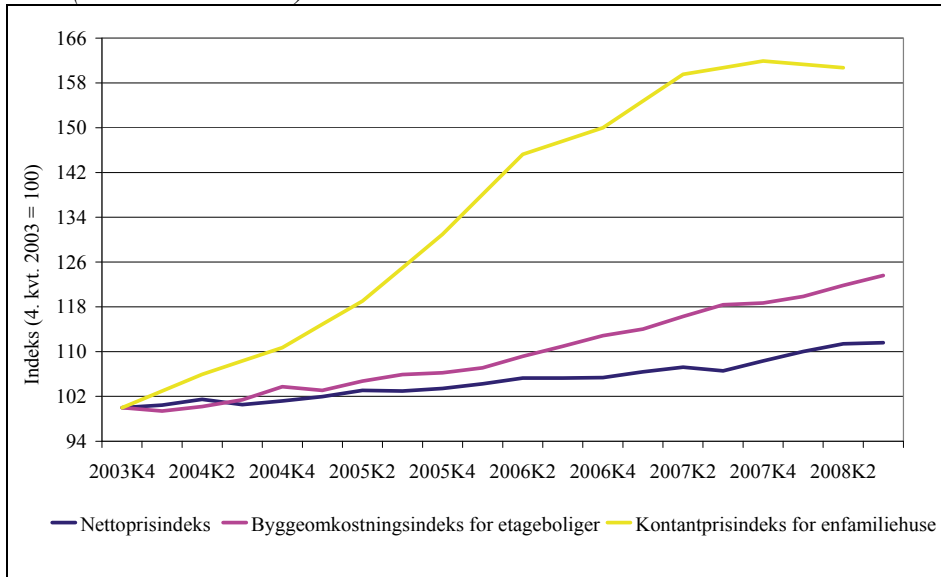
8.4.2. Erfaringer med maksimumsbeløbet

Ved indførelsen af maksimumsbeløbet tilstræbtes en balance mellem det overordnede styringshensyn og hensynet til fleksibilitet, idet fastsættelsen af de oprindelige maksimumsbeløb skete ud fra konstaterede gennemsnitlige anskaffessummer i årene før med et tillæg, som gav plads til totaløkonomiske, herunder energibesparende, investeringer. Beløbsgrænserne reguleres årligt med udviklingen i den almindelige inflation (nettoprisindekset), jf. afsnit 4.3.

Maksimumsbeløbet blev indført samtidig med, at en kraftig højkonjunktur for alvor tog fart, ledsaget af stærkt stigende aktivitet i bygge- og anlægssektoren. Siden dets indførelse er grundpriser og byggeomkostninger således steget mere

end den almindelige inflation, som belyst i kapitel 7 og opsummeret i figur 8.7. Figuren viser udviklingen i henholdsvis nettoprisindekset, byggeomkostningsindekset for etageboliger og kontantprisindekset for enfamiliehuse (som indikator for grundpriserne) siden slutningen af 2003. Det ses, at såvel grundpriser som byggeomkostninger i perioden er steget mere end nettoprisindekset. Denne forskel mellem udviklingen i byggepriserne og reguleringen af maksimumsbeløbet har skabt et stigende pres på beløbsgrænserne. Som belyst i kapitel 7 peger de seneste tal på en begyndende opbremsning i økonomien, herunder i bygge- og anlægssektoren.

Figur 8.7. *Indekseret udvikling i nettoprisindekset, byggeomkostningsindekset for etageboliger og kontantprisindekset for enfamiliehuse, 4. kvrt. 2003 – 3. kvrt. 2008 (4. kvrt. 2003 = 100)*



Anm.: Byggeomkostningsindekset opgøres kvartalsvis pr. hhv. den 15. februar, 15. maj, 15. august og 15. november. For nettoprisindekset, som opgøres hver måned, er benyttet den midterste måned i hvert kvartal, eksempelvis februar måned for 1. kvartal. For kontantprisindekset for enfamiliehuse, som opgøres halvårligt, er der konstrueret kvartalstal ved at anvende den halvårige værdi som sidste kvartal i halvåret, mens første kvartal er beregnet som midtpunktet mellem to halvårige værdier. Kontantprisindekset er kun offentliggjort frem til 1. halvår 2008.

Kilde: Danmarks Statistik og SKAT

Medvirkende til det stigende pres har endvidere i et vist omfang været dels et stigende renteniveau fra slutningen af 2005, der har medført højere byggelånsrenter, og dels skærpelsen af energikravene til nye bygninger fra 1. januar 2006.

Hvis et maksimumsbeløb over længere tid ikke følger med udviklingen i byggepriserne, vil den oprindelige rummelighed indenfor beløbsgrænserne gradvist blive mindsket, hvorved fleksibiliteten successivt forsvinder. Tilsvarende vil nye lovgivningskrav, som fører til stigende anskaffelsessummer, bidrage hertil.

En første effekt heraf vil være, at anskaffelsessummerne rykker tættere på maksimumsbeløbet, hvilket afspejler sig i en stigende gennemsnitlig udnyttelsesgrad. Der vil eventuelt opstå et pres på entreprenørerne for at give tilbud, som ligger under hvad de ellers ville have budt, men efterhånden som beløbsgrænserne nås, kan projekterne antagelig kun gennemføres ved tilpasning af byggeprojekterne og at f.eks. totaløkonomiske investeringer i energi opgives. I de mest pressede områder vil dette forventeligt gradvis slå om i opgivelse af projekter (bortfald af tilsagn) for til sidst at resultere i manglende projektering og ansøgninger om tilsagn.

Tabel 8.8 viser de gennemsnitlige anskaffelsessummers andel af maksimumsbeløbet (udnyttelsesgraden) i perioden 2004-2006, som illustrerer presset på maksimumsbeløbet. Som for belysningen af anskaffelsessummernes udvikling i kapitel 7, er det ikke muligt at belyse udnyttelsesgraderne i 2007 og 2008, da datagrundlaget er for spinkelt. Endvidere er der set bort fra almene ungdomsboliger, idet antallet af tilsagn hertil er begrænset.

Tabellen viser, at de gennemsnitlige anskaffelsessummer allerede i 2004 lå forholdsvis tæt på maksimumsbeløbet.

I perioden 2004-2006 steg de gennemsnitlige anskaffelsesudgifter, hvormed udnyttelsesgraden rykkede endnu tættere på maksimumsbeløbet for såvel familie- som ældreboliger i begge områder. I 2006 var det kun ældreboligerne i provinsen, som havde en udnyttelsesgrad under 97 pct. Presset på maksimumsbeløbsgrænserne har i hele perioden været størst i Hovedstadsregionen og for familieboliger.

Tabel 8.8. Gennemsnitlig anskaffelsessum som pct. af maksimumsbeløbet, 2004-2006

(pct.)	Familieboliger			Ældreboliger		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Hovedstadsregionen	97,4	98,8	99,3	86,7	97,1	97,0
Provinsen	93,6	94,5	96,4	85,7	89,9	92,7

Anm.: Projekter omfattet af overgangsordningen i 2004 er ikke medtaget. I 2006 er 3 familieboligprojekter med tilsagn i Århus Kommune endvidere udeladt. De tre projekter har fået dispensation til at overskride maksimumsbeløbet med mellem 12,3 og 18,7 pct. grundet projekternes karakter af forsøgsbyggeri og store totaløkonomiske investeringer i energi.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

De stigende udnyttelsesgrader afspejler, at spredningen mellem de projekter, som har fået tilsagn i 2004-2006, er blevet reduceret markant, således de i stigende grad er koncentreret på og lige under maksimumsbeløbet.

Tabel 8.9 viser andelen af projekter med tilsagn i 2004-2006, hvor anskaffelsessummen svarer til maksimumsbeløbet på påbegyndelsestidspunktet. Andelen er generelt stigende i perioden. Særligt i Hovedstadsregionen ligger en meget stor andel i 2006 på maksimumsbeløbet.

Tabel 8.9. Andel projekter med en anskaffelsessum svarende til maksimumsbeløbet, 2004-2006

(pct.)	Familieboliger			Ældreboliger		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Hovedstadsregionen	17	73	77	40	46	70
Provinsen	20	19	32	11	24	36

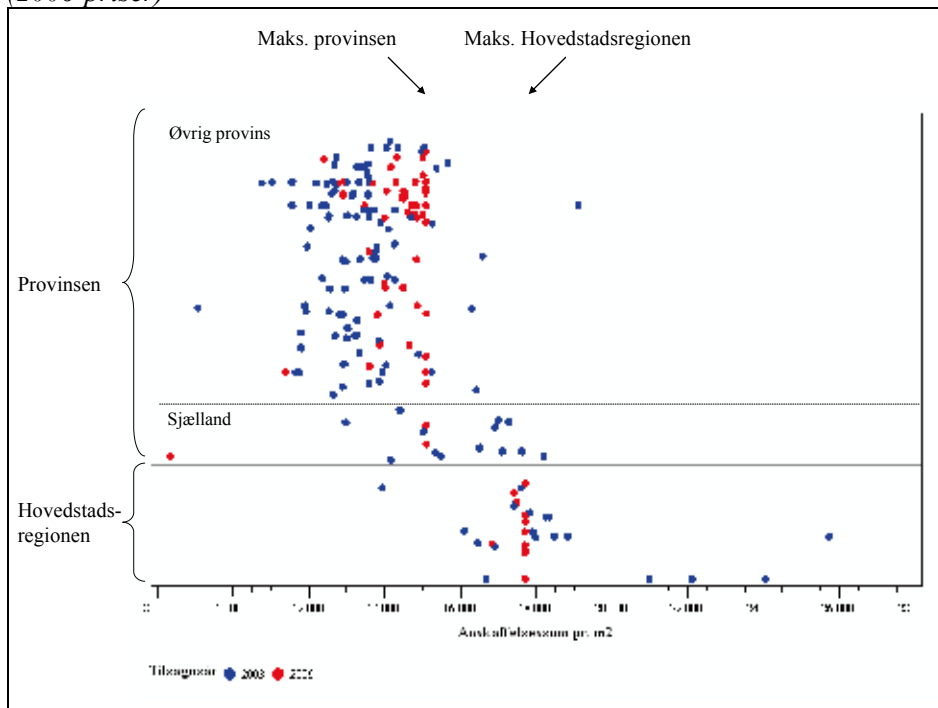
Anm.: Opgjort som projekter med en anskaffelsessum mellem maksimumsbeløbet og 50 kr. mindre end maksimumsbeløbet. Datagrundlaget svarer til grundlaget for tabel 8.8.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

Allerede fra starten var spredningen relativt lille for familieboliger i Hovedstadsregionen, hvor udnyttelsesgraden i 2004 var forholdsvis høj. Spredningen i anskaffelsesudgifterne for projekter med tilsagn i 2004 og 2005 er belyst i ”Evaluering af maksimumsbeløbsordningen 2005” (Socialministeriet, april 2007).

Figur 8.8 viser anskaffelsesudgifterne pr. m² for de enkelte familieboligprojekter med tilsagn i 2003 (året før maksimumsbeløbets indførelse) og i 2006. Figurens vandrette (hele) linje adskiller Hovedstadsregionen fra provinsen, mens den vandrette stiplede linje opdeler provinsen i de sjællandske provinskommuner og den øvrige provins. De lodrette linjer viser de to maksimumsbeløbsgrænser for familieboliger i hhv. provinsen (15.090 kr. pr. m²) og Hovedstadsregionen (17.240 kr. pr. m²) i 2006-prisniveau.

Figur 8.8. Anskaffelsesudgifter for familieboliger med tilsagn i 2003 og 2006 (2006-priser)



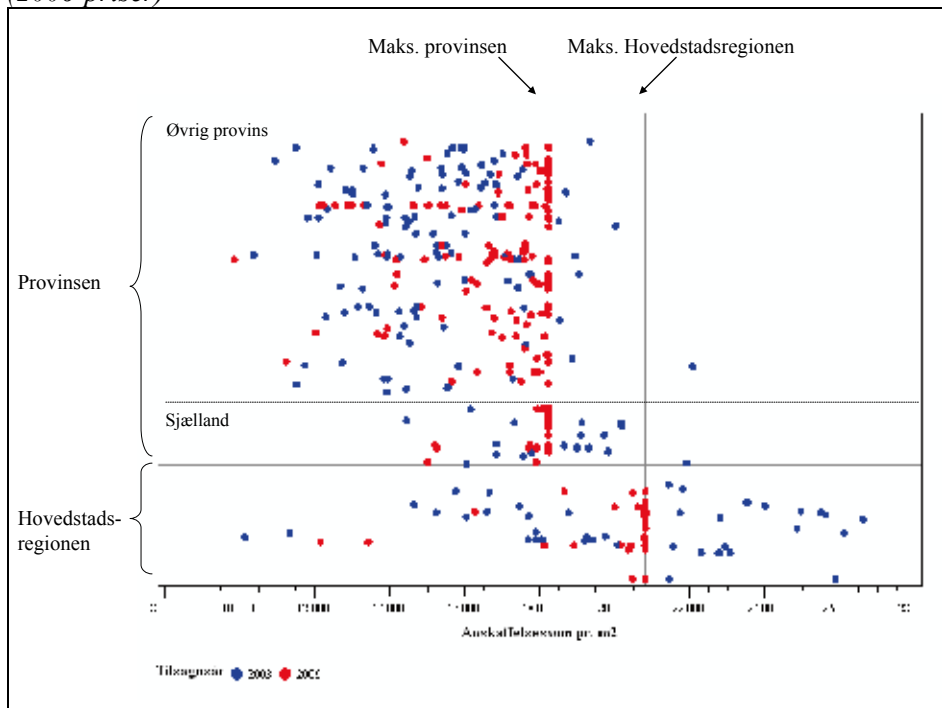
Anm.: Figuren viser alle familieboligprojekter med tilsagn i 2003 og 2006 som funktion af deres gennemsnitlige anskaffessum pr. m² og projektets beliggenhed efter stigende kommunenummer ("gamle" kommunenumre). De lodrette linjer viser maksimumsbeløbet i henholdsvis Hovedstadsregionen og provinsen. Figurens vandrette (hele) linje adskiller de to geografiske områder, mens den vandrette stiplede linje opdeler provinsen i de sjællandske provinskommuner og den øvrige provins. I 2006 er der set bort fra 3 forsøgsprojekter i Århus Kommune, jf. note til tabel 8.8.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

I figur 8.9 er tilsvarende vist spredningen for ældreboligprojekterne med tilsagn i 2003 og 2006.

Det fremgår af de to figurer, at spredningen for såvel familie- som ældreboligerne er langt mindre i 2006 end i 2003. Det ses endvidere, at indførelsen af maksimumsbeløbet som tilsigtet har medført et bortfald af alle de projekter med anskaffelsessum over maksimumsbeløbet, der kunne konstateres i 2003.

Figur 8.9. Anskaffelsesudgifter for ældreboliger med tilsagn i 2003 og 2006 (2006-priser)



Anm.: Figuren viser alle ældreboligprojekter med tilsagn i 2003 og 2006 som funktion af deres gennemsnitlige anskaffelsessum pr. m² og projektets beliggenhed efter stigende kommunenummer ("gamle" kommunenumre). De lodrette linjer viser maksimumsbeløbet i henholdsvis Hovedstadsregionen (20.820 kr. pr. m², 2006-priser) og provinsen (18.220 kr. pr. m², 2006-priser). Figurens vandrette (hele) linje adskiller de to geografiske områder, mens den vandrette stiplede linje opdeler provinsen i de sjællandske provinskommuner og den øvrige provins.

Kilde: Velfærdsministeriet (BOSSINF-STB)

Nogle projekter har anskaffelsessummer, som ligger væsentligt under maksimumsbeløbet, hvilket særligt gælder for ældreboliger. Det drejer sig typisk om ombygningsprojekter, hvor der ofte enten ingen grundudgifter er, eller også udgør de en meget lille del af anskaffelsessummen. Også håndværkerudgifterne kan være relativt små.

I 2006 er spredningen mindre for familieboliger end for ældreboliger og mindst i Hovedstadsregionen, hvor stort set alle familieboligprojekterne ligger på maksimumsbeløbet eller meget tæt på.

For de sjællandske kommuner (udenfor Hovedstadsregionen) synes spredningen at være forholdsvis lille, mens der i andre provinsområder tilsyneladende stadig er plads til at opføre specielt ældreboliger indenfor maksimumsbeløbet, idet der er en vis spredning mellem projekterne.

Om end der således ses en tydelig tendens til stigende udnyttelsesgrader, så er det bemærkelsesværdigt, at der nogle steder fortsat er en vis spredning i anskaffelsessummerne. På den ene side peger det på, at presset på maksimumsbeløbet ikke er lige stort over hele landet. På den anden side synes spredningen at indikere, at kommunerne og boligorganisationerne ikke generelt sigter på at udnytte maksimumsbeløbet fuldt ud. Sagt på en anden måde indikerer spredningen, at den stigende udnyttelse af maksimumsbeløbene beror på udviklingen i byggeomkostninger og grundpriser snarere end på en tendens til, at kommunerne lader maksimumsbeløbet blive et sigtepunkt for anskaffelsessummen.

8.4.3. Konsekvenser for alment nybyggeri af omkostningsudviklingen

Der er klare indikationer på, at maksimumsbeløbet har været presset, hvilket i nogle områder af landet kan have vanskeliggjort alment nybyggeri.

Et presset maksimumsbeløb kan endvidere udfordre realiseringen af de energipolitiske målsætninger. Med regeringsgrundlaget og regeringens energipolitiske aftale med Folketingets øvrige partier (bortset fra Enhedslisten) er det målsætningen, at energiforbruget i nye boliger skal reduceres med 25 pct. frem til 2010 sammenlignet med i dag og med 50 og 75 pct. frem til henholdsvis 2015 og 2020. I det omfang, målsætningerne nødvendiggør merinvesteringer i energibesparende tiltag, er der således med de nuværende beløbsgrænser en risiko for, at det bliver endnu mere vanskeligt i nogle områder af landet at opføre alment byggeri.

Herudover kan regeringens målsætning om at øge de totaløkonomiske investeringer i nybyggeriet, som anført i såvel regeringens byggepolitiske handlingsplan ("*Bedre og billigere byggeri*", maj 2007), i regeringsgrundlaget som nu i styringsudvalgets kommissorium, blive vanskeligere at realisere.

Når reguleringen af et maksimumsbeløb ikke fuldt ud følger med udviklingen i byggepriserne, må det forventes at nogle byggeprojekter inden påbegyndelsen vil skulle tilpasses efter, at licitation har været afholdt. Det er så den enkelte bygherre, der (evt. efter aftale med kommunen) vurderer, hvilke punkter i projektet, der skal justeres i forhold til den oprindelige projektplan. Den høje og stigende andel af projekter på maksimumsbeløbet afspejler givetvis, at denne praksis har fået større indflydelse på det enkelte byggeprojekt i takt med, at presset på maksimumsbeløbet er øget.

Samtidig opføres der i de områder, hvor det er muligt, projekter til en pris under maksimumsbeløbet. Væksten i de gennemsnitlige anskaffelsessummer for familieboliger i såvel Hovedstadsregionen som provinsen var i 2004-2006 mindre end forskellen mellem udviklingen i byggeomkostningsindekset for etageboliger og nettoprisindekset, jf. kapitel 7.3. Dette kan indikere, at løbende justeringer af byggeprojekterne er blevet mere aktuel i takt med de stigende byggeomkostninger.

Uforudsete udgifter under udførelsesfasen kan endvidere være en særskilt udfordring i denne forbindelse og kan have ført til en justering af det oprindelige byggeprojekt. Indeksregulering af entreprisekontrakter er et konkret eksempel på en sådan udgift.

Som udgangspunkt foretages indeksregulering for den del af en entreprise, som udføres 12 måneder efter tilbudsdagen. Ved påbegyndelsen af byggearbejderne godkender kommunen projektets anskaffelsessum inklusiv de forventede udgifter til indeksregulering, og projektets maksimumsbeløb fastsættes. Desto længere byggetid, desto større vil udgifterne til reguleringen alt andet lige være, hvilket udhuler værdien af maksimumsbeløbet. Endvidere vil længere byggetid føre til større usikkerhed om reguleringens størrelse. Viser det sig under udførelsesfasen, når byggeriet er ved at være afsluttet, at reguleringen er større end forventet og anskaffelsessummen godkendt på påbegyndelsestidspunktet ligger på maksimumsbeløbet, er der ikke plads hertil og bygherren må selv finansiere overskridelsen – eller justere byggeriet på andre områder.

Et eksempel på alment byggeri med totaløkonomiske investeringer i energi, som ikke kan opføres indenfor maksimumsbeløbet, er Boligforeningen Ringgårdens tre projekter i Århus Kommune med tilsagn i 2006 knyttet til et fælleseuropæisk projekt for byggeri af bæredygtige sociale boliger ”Sustainable Housing in Europe”. Ringgården har fået dispensation af det tidligere Socialministerium til at overskride maksimumsbeløbet på de tre projekter med mellem 12,3 og 18,7 pct., grundet projekternes karakter af forsøgsbyggeri og store anlægsinvesteringer i energibesparende foranstaltninger. De energibesparende foranstaltninger betyder, at de tre projekter opføres som boliger med lavenergistatus henholdsvis bedre end lavenergiklasse 1 (såkaldte passivhuse), i lavenergiklasse 1 og bedre end lavenergiklasse 2. Ringgården har godtgjort, at mer-anskaffelsessummen på projekterne opvejes af besparelser i driftsfasen. Det ene projekt med 50 boliger i lavenergiklasse 1 er færdigt og indflyttet. På trods af dispensationen, har det været en udfordring på de to øvrige projekter at holde anskaffelsessummerne indenfor de tildelte forhøjede maksimumsbeløb, hvorfor de endnu ikke er færdiggjorte.

Der er således en risiko for, at byggeriet ikke har en standard, der gør boligerne attraktive for husstande, der har økonomisk mulighed for at vælge andre boligtyper. Set ud fra et ønske om at tiltrække mere ressourcerstærke beboere til den almene sektor for at opnå en mere blandet beboersammensætning, er det ikke hensigtsmæssigt.

Herudover er det uhensigtsmæssigt, hvis et pres på maksimumsbeløbet reducerer muligheden for totaløkonomiske investeringer og huslejen inklusive udgifter til fremadrettet reparation og vedligeholdelse dermed ender med at være højere end en situation, hvor der var blevet foretaget totaløkonomiske investeringer..

Reduktion af aktiviteten

Tilsagnsgivningen i 2006, der for en meget væsentlig del faldt i november og december måned, var ekstraordinær stor. Dette beror antagelig på, at mange kommuner i lyset af den forhøjelse af grundkapitalindsuddet, som blev gennemført med virkning fra 1. januar 2007 søgte at fremrykke flest mulig af de planlagte projekter, især på ældre- og plejeboligområdet. Af hensyn til det stigende kapacitetspres i bygge- og anlægssektoren forlængedes fristen for påbegyndelse for disse tilsagn fra de normale 9 måneder til 15 måneder, således at bygherrerne senest skulle indsende ansøgning om godkendelse af projektets påbegyndelse og anskaffelsessum 31. marts 2008.

På den baggrund var det forventet, at der i løbet af 2007 og 2008 ville ske et vist bortfald af 2006-tilsagn. Denne forventning er yderligere blevet bestyrket af, at grundkapitalindsuddet for plejeboliger som et led i kommuneaftalerne for 2008 blev midlertidigt nedsat til 7 pct. (nu forlænget med kommuneaftalen for 2009) og maksimumsbeløbet for ældreboliger forhøjet i visse områder af landet for tilsagn givet fra 2008. Herved fik kommunerne i de omfattede områder mulighed for at erstatte ikke-påbegyndte 2006-tilsagn til plejeboliger med et nyt 2008-tilsagn, idet man herved, uden at grundkapitalindsuddet blev forhøjet, kunne bygge indenfor et opreguleret maksimumsbeløb.

I de første måneder af 2008 er mange planlagte projekter med tilsagn i 2006 som forventeligt blevet aflyst (bortfaldet) i forbindelse med udløbet af 15-måneders fristen for bygherrens ansøgning om godkendelse af projektets påbegyndelse og anskaffelsessum. For tilsagnsåret 2006 var der således ultimo 2007 registreret tilsagn til hhv. 1.700 og 7.700 familie- og ældreboliger. Dette er nu reduceret til hhv. 1.400 og 5.800 tilsagn (januar 2009). Det svarer til et bortfald på 300 familieboliger og 1.900 ældreboliger.

Samlet set er omkring 30 pct. af det almene byggeri med tilsagn i 2006 faldet bort, hvilket er en relativ høj andel taget i betragtning af, at grundkapitaltilskuddet blev forhøjet i 2007 – og det økonomiske incitament til bortfald hermed alt andet lige var forholdsvis begrænset.

Samtidig er der ikke noget, der tyder på, at kommunerne i stort omfang har vekslet 2006-tilsagn til 2008-tilsagn. Tilsagnsgivningen til ældre-/plejeboliger i 2008 ligger således på et lavt niveau sammenlignet med tidligere år, idet der er givet tilsagn til knap 2.100 boliger, heraf 1.100 i kommunerne omfattet af forhøjelsen.

På den baggrund synes det rimeligt at antage, at de mange aflysninger af planlagte projekter med tilsagn i 2006 i et vist omfang skyldes en udvikling i byggeomkostningerne, der har betydet, at projekterne ikke længere kunne gennemføres. Herfor taler to andre forhold. For det første kan det konstateres, at mange af projekterne er bortfaldet omkring udløbet af 15-måneders fristen. Dette kunne tyde på, at bygherrerne efter afholdt licitation har arbejdet på at projektere et projekt, der kunne realiseres indenfor maksimumsbeløbet, og først ved fristens udløb endeligt har måttet konkludere, at det ikke er muligt at gennemføre projektet.

For det andet kan det konstateres, at tilsagnsniveauet i 2007 og 2008 er lavt. I 2007 lå niveauet således på et historisk lavpunkt med i alt 380 afgivne tilsagn, som nu (januar 2009) er reduceret til 183 tilsagn som følge af bortfald. I 2008 ligger tilsagnsniveauet fortsat lavt, specielt for familieboliger. Af i alt knap 2.400 afgivne tilsagn i 2008 er kun 181 givet til familieboliger.

Udviklingen i tilsagnsgivningen og bortfaldet tyder således på, at en del af forklaringen skal søges i omkostningsudviklingen for nybyggeri, som i hvert fald i en del af landet reelt synes at vanskeliggøre byggeri i en tidssvarende kvalitet. De flere ældreboligtilsagn i 2008 sammenlignet med 2007 peger på, at forhøjelsen af maksimumsbeløbet for ældreboliger i de omfattede områder har forbedret mulighederne for at gennemføre ældreboligbyggeri, særligt taget i betragtning af, at mere end halvdelen af tilsagnene er givet i de omfattede områder.

Implementeringen af regeringens energipolitiske målsætninger må, som tidligere anført, forventes at føre til merinvesteringer i energibesparende tiltag allerede fra 2010 og hermed stigende anskaffelsessummer.

Differentiering og regulering af maksimumsbeløbet

Reguleringen af maksimumsbeløbet med nettoprisindekset sikrer entydigt, at anskaffelsessummerne i det almene byggeri reelt holder sig indenfor de fastsatte beløb, og hermed, at de er fastholdt på et niveau, der tilgodeser hensynet til en leje, der kan betales af det almene nybyggeris primære målgruppe. Den langsommere udvikling i nettoprisindekset i forhold til udviklingen i grundpriser og byggeomkostninger har imidlertid øget presset på maksimumsbeløbene siden indførelsen heraf, jf. figur 8.7. Skærpede lovgivningskrav, implementeret efter indførelsen, har i mindre omfang tilsvarende bidraget hertil.

Situationen er ikke ensartet over hele landet, da grundpriser såvel som byggeomkostninger har udviklet sig forskelligt i de enkelte regioner og kommuner, hvilket ses af spredningen i de almene projekters anskaffelsessummer. Prisudviklingen har antagelig været særlig kraftig i Hovedstadsregionen og de sjællandske provinskommuner, men også i øvrige områder af provinsen, herunder i Østjylland, hvor ejerboligprisstigningerne er højere end i det øvrige Jylland.

Der gennemførtes på den baggrund i 2008, som tidligere anført, en forhøjelse af maksimumsbeløbet for ældreboliger med tilsagn fra 2008 i udvalgte kommuner, jf. afsnit 4.4.1. Forhøjelsen, der udmøntede kommuneaftalen for 2008, blev

foretaget, da det var vurderingen, at særlige områder af landet ellers ville være forhindret i at opføre de nødvendige plejeboliger til opfyldelse af regeringens plejeboligaranti pr. 1. januar 2009. Hermed er der sket en differentiering af maksimumsbeløbenes områdeinddeling, således at der nu i stedet for to geografiske områder opereres med tre områder.

De stigende grundpriser og byggeomkostninger under de senere års højkonjunktur har således betydet, at der er kommet stigende fokus på maksimumsbeløbet som styringsinstrument. Et bindende loft over anskaffelsessummen kan således have haft indflydelse på muligheden for at tilgodese hensyn til totaløkonomi samt påvirket kommunernes mulighed for at opføre tidssvarende byggeri i det ønskede omfang. Dette kan skabe behov for diskretionære tilpasninger af beløbsgrænserne. Omvendt har maksimumsbeløbet under de gode konjunkturer entydigt sikret, at anskaffelsesudgifterne er fastholdt på et niveau, der tilgodeser hensynet til en leje, der kan betales af det almene nybyggeris primære målgruppe.

Den kommende skærpelse af energikravene fra 2010 må tilsvarende forventes at skabe behov for en tilpasning af beløbsgrænserne i det omfang, kravene nødvendiggør merinvesteringer i energibesparende tiltag.

8.4.4. Erfaringer med maksimal boligstørrelse

Efter de gældende regler kan boligarealet for almene familieboliger og ældreboliger inklusive eventuelle fællesarealer maksimalt udgøre 110 m² i gennemsnit pr. bolig, og den enkelte boligs areal må ikke overstige 110 m². Dog kan en almen familiebolig under visse omstændigheder opføres større, jf. afsnit 4.4.

Kombineret med maksimumsbeløbet, som er fastsat pr. m² boligareal, sikrer disse arealregler et loft over anskaffelsessummen pr. bolig og hermed over den del af huslejen, som afspejler boligens anskaffelsessum.

Det gennemsnitlige boligareal er de senere år steget i såvel den almene sektor som i de øvrige boligsektorer, som belyst i afsnit 7.3. Dette afspejler antagelig den observerede indkomstfremgang for såvel økonomien som helhed som blandt den almene sektors typiske beboergrupper, som må forventes at føre til et øget boligforbrug, og større krav til en tidssvarende bolig.

Samtidig skal arealgrænserne set i lyset af skærpede lovgivningskrav, blandt andet med henblik på at øge tilgængeligheden. Krav om elevatorer fra 1995 og krav om større badeværelser til stærkt bevægelseshæmmede fra 2008 trækker således i retning af større gennemsnitlige boliger.

I samme retning trækker også skærpede energikrav. Støttereglerne relaterer sig til bruttoetagearealet, dvs. etagearealet inklusiv ydervæggens etageareal. I det omfang energikravene øger vægtykkelsen som følge af tykkere isolering vil der med en forholdsvis snæver overgrænse for boligarealet kun kunne bygges ved en reduktion af boligernes nettoareal. Nettoboligarealet vil således blive reduceret for de boliger, der ligger (tæt) på de maksimalt tilladte 110 m².

De allerede gennemførte skærpselser af energikravene, som er indeholdt i BR08, kan medføre et merarealforbrug på op til 3 pct., svarende til omkring 3 m² for en bolig på 110 m².

Hertil kommer, at de nye energikrav i nogle tilfælde kan medføre et større bruttoarealforbrug, selvom boligernes indvendige størrelser ikke forøges.

En reduktion af energiforbruget kan opnås ved flere forskellige tiltag, hvoraf ét er en øget isolering af væggene. Hvor stort et merarealforbrug, de kommende energikrav fører til for den enkelte bolig, afhænger således af om reduktionen opnås alene ved en øget vægisolering, i kombination med andre tiltag, eller udelukkende via andre tiltag. Endvidere afhænger det af, hvilken type af isolering som vælges.

Det er i dag muligt at opnå en meget betydelig reduktion af energiforbruget ved etablering af passivhuse, som er karakteriseret ved et meget lille opvarmningsbehov, svarende til målet for 2015. Energiforbruget i passivhuse reduceres væsentligst ved en øget isolering.

Set i relation til de boligpolitiske målsætninger om, at det almene nybyggeri skal være tidssvarende og set ud fra et ønske om at tiltrække mere ressourcestærke beboere til den almene sektor for at opnå en mere blandet beboersammensætning, kan de eksisterende arealbegrænsninger synes at være snævre.

Det kan derfor synes hensigtsmæssigt at ”give plads” til allerede gennemførte og kommende skærper af energikravene i det omfang, det kræver en forøgelse af boligens bruttoetageareal ved uændret nettoetageareal.

Også skærpede lovgivningskrav på andre områder f.eks. til tilgængelighed kan skabe behov for gennemsnitlig større almene boliger fremover.

Størrelsen af de almene boliger, som opføres, og reglen om maksimale arealgrænser må også ses i relation til boligstøttereglerne, som fastsætter et loft over det maksimale areal og den maksimale husleje, der gives boligstøtte til.

8.4.5. Sammenfatning

Maksimumsbeløbet som styringsinstrument for anskaffelsesudgifterne i alment byggeri udmærker sig ved at sikre, at udgifterne holdes nede under det fastsatte niveau. Hermed begrænser maksimumsbeløbet entydigt den offentlige støtte til det enkelte byggeri, og der lægges et loft på huslejen ved at afskære det meget dyre byggeri. Omvendt mindsker maksimumsbeløbet ved en stigende udnyttelsesgrad muligheden for fleksibel tilrettelæggelse af byggeriet, herunder mulighederne for totaløkonomiske investeringer.

Ved indførelsen af maksimumsbeløbet tilstræbtes netop en balance mellem det overordnede styringshensyn og hensynet til fleksibilitet, idet beløbene blev fastsat med udgangspunkt i de gennemsnitlige anskaffessummer med et tillæg, der gav plads til såvel lokale løsninger som totaløkonomiske investeringer.

Maksimumsbeløbsordningen er siden ordningens indførelse som følgende af det ekstraordinært kraftige konjunkturopsving blevet påvirket af, at byggeomkostningerne er steget mere end den almindelige inflation. Der er således klare indikationer på, at der fra 2007 har været et stærkt pres på maksimumsbeløbet, hvilket kan have påvirket:

- omfanget af totaløkonomiske investeringer
- kommunernes mulighed for at opføre det ønskede omfang af tidssvarende alment byggeri.

I takt med normaliseringen af aktivitetsniveauet i bygge- og anlægssektoren og som følge af de betydelige prisfald på materiale og grunde må det forventes, at muligheden for at opføre almene boliger igen forbedres.

En mere incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummen kan muliggøre byggeri i en højere kvalitet, herunder investeringer i totaløkonomi, og i en energistandard, der kan leve op til de skærpede energikrav, der indføres fra 2010. Da en mere incitamentsbaseret styring ikke lægger noget absolut loft over anskaffelsessummerne, giver den på den anden side en større risiko for en utilsigtet kvalitetsmæssig standardglidning i byggeriet, sådan byggeriet bliver for dyrt for den almene sektors målgruppe.

Det er således vanskeligt at pege på en alternativ regulering af anskaffelsessummerne, som samtidigt sikrer det centrale hensyn i sektoren om at holde anskaffelsessummerne, og dermed huslejerne, nede.

Fastholdes maksimumsbeløbet som styringsinstrument, kan fortsat regulering med nettoprisindekset videreføre de nuværende udfordringer med ordningen, idet det ikke tager tilstrækkeligt hensyn til udviklingen i byggepriserne og de øgede krav til en tidssvarende bolig.

Tilsvarende kan det fortsat føre til u hensigtsmæssige projektilpasninger under udførelsesfasen på projekter af lang varighed, hvis maksimumsbeløbet fastholdes, når indeksregulering af entreprisen er indeholdt i maksimumsbeløbet.

Endelig må skærpelsen af energikravene fra 2010, i det omfang kravene nødvendiggør merinvesteringer i energibesparende tiltag, forventes at påvirke kommunernes mulighed for at opføre tidssvarende alment byggeri i det ønskede omfang, som lever op til regeringens energipolitiske og totaløkonomiske målsætninger.

Maksimumsbeløbet har i kombination med et loft over den maksimale boligstørrelse sat et entydigt loft over anskaffelsessummen pr. bolig. De almene boliger er over en længere årrække blevet større, hvilket antagelig kan henføres til øgede krav til en tidssvarende bolig og skærpede lovgivningskrav til f.eks. øget tilgængelighed for fysisk handicappede og energi.

Opfyldelsen af regeringens energipolitiske målsætninger vil yderligere have betydning i relation til boligarealet, ligesom lovgivning på andre områder, f.eks. tilgængelighed, er relevante at overveje i denne sammenhæng. Set i lyset af, at det almene byggeri skal være tidssvarende og ønsket om at tiltrække mere res-

sourcestærke beboere til den almene sektor, kan det derfor synes hensigtsmæssigt at øge loftet over den maksimale boligstørrelse, til et niveau, hvor der tages højde for dette.

8.5. Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri

Efter omlægningen af gebyrbetalingen på realkreditlån pr. 1. januar 2000 indgår stiftelsesprovisionen i anskaffelsessummen, mens det løbende bidrag går direkte i huslejen. Før omlægningen blev såvel stiftelsesprovision som bidrag i praksis dækket fuldt ud af den løbende støtte.

Det daværende Socialministerium har undersøgt virkningen af denne omlægning og offentliggjort resultaterne i ”*Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor*” fra 2006. Undersøgelsen konkluderer, at omlægningen:

- ingen effekt har haft på det løbende bidrag.
- i et vist omfang kan have haft en effekt på stiftelsesprovisionen.
- i byggesager med samlet udbud af realkreditlån og byggelån har haft en effekt på byggelånsrentebetalingen.

I tabel 8.10 er vist nogle hovedresultater fra undersøgelsen, hvor der indgik såvel en register- som en spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 8.10. Gennemsnitlige satser for centrale omkostningsparametre for almene byggeprojekter med tilsagn efter 1999

	Løbende bidrag (pct. pr. år af hovedstol)	Stiftelsesprovision (pct. af hovedstol)	Byggelånsrenter (pct. af anskaffelsessum)
Alle projekter i registerundersøgelsen	0,27	0,43	0,95
Alle projekter i spørgeskemaundersøgelsen	0,27	0,50	0,79
Boligorganisationen henvender sig altid/ofte direkte til en enkelt udbyder	0,27	0,21	0,88
Boligorganisationen indhenter altid/ofte separat tilbud på byggelån og realkreditlån	0,27	0,25	1,15
Boligorganisationen prioriterer mulighed for at forhandle tilskud	0,27	0,29	1,09
Øvrige boligorganisationer i spørgeskemaundersøgelsen	0,27	0,60	0,63

Anm: Tabellen viser ikke samtlige gebyrer mv., som de almene byggeprojekter betaler. Alle gennemsnit er uvægtede.

Kilde: Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor, Socialministeriet (2006)

Af tabel 8.10 fremgår, at det løbende bidrag for alle udsnit af boligorganisationerne altid ligger på maksimumsatsen på 0,27 pct. Nye tal viser, at denne praksis fortsætter uændret.

Samtidig ses, at stiftelsesprovisionen i gennemsnit for alle boligorganisationer udgør 0,43 pct. af hovedstolen, hvilket er mindre end halvdelen af maksimumsatsen på 1 pct.

Bag gennemsnitstallet gemmer sig en betydelig spredning. Således opkræves der slet ikke stiftelsesprovision i op imod halvdelen af projekterne, men der er samtidig mange, som betaler den maksimalt tilladte stiftelsesprovision. Boligorganisationerne har således gode muligheder for at forhandle stiftelsesprovisionen ned, men der en del, der ikke udnytter den. Undersøgelsen indikerer dog, at en høj stiftelsesprovision i nogle tilfælde er udtryk for, at man i stedet har forhandlet byggelånsrenten ned.

Nye tal viser, at der for tilsagn efter 2002 er sket et markant fald i den gennemsnitlige stiftelsesprovision, idet den nu udgør i størrelsesordenen 0,2 pct. Samtidig fremgår, at der for omkring $\frac{2}{3}$ af projekterne ikke opkræves stiftelsesprovision.

For byggelånsrenterne gælder, at der er en vis spredning i gennemsnittet for forskellige udsnit af boligorganisationerne. At byggelånsrenterne er højest for de boligorganisationer, hvor der indhentes separat tilbud på byggelån og realkreditlån indikerer, at der ved samlet udbud af finansieringen kan opnås rabat på byggelånsrenterne. I praksis er det ensbetydende med, at det långivende realkreditinstitut finansierer denne rabat af sit løbende bidrag.

Såvel byggelånsrenterabat som det forhold, at realkreditinstitutterne i nogle tilfælde yder et tilskud, f.eks. i form af finansiering af en legeplads uden for bygge-regnskabet, medvirker til at gøre konkurrencen forholdsvis ugenomsigtig.

I tabel 8.11 er vist de enkelte gebyrelementer og deres indbyrdes vægt i forbindelse med finansiering af almene boliger under forudsætning af, at maksimumsatserne (løbende bidrag og stiftelsesprovision) udnyttes fuldt ud, og rentesatsen (byggelånsrentebetaling) svarer til markedsrenten.

Tabel 8.11. Størrelsen af de enkelte omkostningskomponenter, opgjort som nutidsværdi

	Nutidsværdi af omkostninger (pct.)	Nutidsværdi af omkostninger i pct. af anskaffelsessum
Bidrag	59,7	3,6
Stiftelsesprovision	15,2	0,9
Byggelånsrente	25,1	1,5
I alt	100,0	6,0

Anm.: I beregningerne indgår de maksimale satser for stiftelsesprovision og bidrag. Byggelånsrenten er sat til 1,5 pct. af anskaffelsessummen.

Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Det ses, at det løbende bidrag udgør knap 60 pct. af de samlede omkostninger, og at nutidsværdien af bidraget set over hele låneforløbet udgør 3,6 pct. af anskaffelsessummen. Det løbende bidrag vejer således omkostningsmæssigt langt tungere end stiftelsesprovision og byggelånsrenter.

Det konkluderes i rapporten, at der er behov for yderligere at skærpe konkurrencen på finansieringsomkostningerne – ikke mindst omkring det løbende bidrag – samt for at gøre konkurrencen mere gennemsigtig. Det nævnes, at boligorganisationerne, blandt andet i lyset af de stigende vanskeligheder med at hol-

de byggeriet under det gældende maksimumsbeløb, især synes at have fokus på at reducere de omkostningselementer (stiftelsesprovision og byggelånsrenter), der indgår i anskaffelsessummen.

De nye tal afsvækker ikke afgørende denne konklusion, selvom det kan noteres som positivt, at det segment, som ikke udnytter mulighederne for at ”slippe” for at betale stiftelsesprovision, tilsyneladende er blevet noget mindre.

Rapporten peger på et behov for initiativer, der dels kan sikre, at alle boligorganisationer udnytter de muligheder, der er for at forhandle gebyrerne ned, dels kan gøre dette markedssegment interessant for en større långiverkreds og dels kan dreje konkurrencen over mod det omkostningsmæssigt tungeste element. Men det er klart, at adfærden på dette område vil være påvirket af reguleringen af anskaffelsessummen.

Den ændring af almenboligloven som følge af lovgivningen af særligt dækkede obligationer (SDO), der nu er gennemført, jf. afsnit 4.3, må umiddelbart vurderes at kunne øge konkurrencen, idet kredsen af potentielle låneudbydere udvides. Da etablering på det almene markedssegment er forbundet med betydelige omkostninger og andre barrierer, vil der antagelig gå nogen tid, inden der sker en mærkbar udvidelse af långiverkredsen. Det er derfor også af denne grund vigtigt at gennemføre andre initiativer, der kan øge konkurrencen.

Appendiks 8.1. Boligudgifts- og boligomkostningsberegninger

Definition af boligudgifter og boligomkostninger

I boks A.1 gives en oversigt over de elementer, der indgår i henholdsvis boligudgifter og boligomkostninger. I de løbende boligudgifter for ejerboligen indgår ikke nettoprovenuet fra salg af ejendom, mens dette er med i opgørelsen af boligomkostningerne. De gennemsnitlige boligomkostninger opgøres dermed på grundlag af de løbende boligudgifter samt nettoprovenuet fra salg af ejendommen ved udløbet af tidshorizonten. For den almene bolig forudsættes beboerindskuddet tilbagebetalt ved fraflytning, jf. nedenfor. De gennemsnitlige boligomkostninger opgøres i 2008-priser.

Boks A.1. Definition af boligudgifter og boligomkostninger

<i>De årlige nettoboligudgifter</i>		
Ejerbolig + Bruttokapitaludgifter - Rentefradrag på alle lån + Ejendomsværdiskat - Løbende driftsudgifter Årets nettoboligudgifter	Andelsbolig + Bruttokapitaludgifter - Rentefradrag på banklån - Løbende driftsudgifter Årets nettoboligudgifter	Almenbolig + Beboerbetaling + Bruttokapitaludgifter (beboerindskud) - Rentefradrag på banklån (beboerindskud) - Løbende driftsudgifter Årets nettoboligudgifter
<i>De samlede boligomkostninger: i opgørelsen indgår</i>		
Ejerbolig + Årlige nettoboligudgifter - Salgspris + Restgæld + Salgskostninger Boligomkostninger	Andelsbolig + Årlige nettoboligudgifter - Salgspris + Restgæld + Salgskostninger Boligomkostninger	Almenbolig + Årlige nettoboligudgifter - tilbagebetaling af beboerindskud ved fraflytning Boligomkostninger

I opgørelsen af de løbende driftsudgifter indgår de kommunale grundskatter. Det ses, at udgifter og omkostninger for andelsboligen beregnes som for ejerboligen, idet renteudgifter på realkreditlånet dog ikke er fradragsberettiget i andelsboligen, og andelsboligen er fritaget for ejendomsværdiskat.

Beregningsmodellen i hovedtræk

De gennemsnitlige boligomkostninger, som er beregnet i afsnit 8.3, svarer til de gennemsnitlige årlig reale annuitetsomkostninger. I korte træk er fremgangsmåden, som uddybes nedenfor, at de løbende og punktvisse betalinger, jf. boks 8.1, beregnes realt, hvorefter nutidsværdien er opgjort ved tilbagediskontering af betalingerne med en real kalkulationsrente, som dernæst tillige benyttes til at beregne annuitetsomkostningerne. Den reale kalkulationsrente efter skat udgør 1,30 pct. Denne er fastsat med udgangspunkt i en nominel kalkulationsrente på 5,0 pct., skatteværdi af rentefradrag på 33,4 pct. og en inflation på 2 pct. Denne rentesats afspejler en risikofri rente ved en relativ kort placering, f.eks. 2-årige statsobligationer.

Modellen bygger således på et traditionelt investeringskalkuleprincip, som her anvendes på betalinger/betalingsstrømme for de forskellige udgifter og indtægter, der er forbundet med at eje eller leje en bolig.

Der tages udgangspunkt i en situation, hvor en husstand skal vælge mellem en af de tre boliger, som er angivet i boks 8.1.

De udgiftsprofiler, der beregnes, forudsættes at ligge fast på beslutningstidspunktet. I praksis betyder det, at der f.eks. for ejerboligernes vedkommende ikke tages højde for, at finansieringen undervejs kan optimeres ved f.eks. at omlægge et højere forrentet boliglån til et lavere forrentet realkreditlån, efterhånden som der opstår friværdi i boligen.

For de forskellige tidshorisonter (5, 10, 20, 30, 40 og 50 år) er der foretaget en nutidsværdiberegning af boligudgifterne på grundlag af den fastsatte reale kalkulationsrente. Nutidsværdien svarer til summen af de tilbagediskonterede udgifter.

En konsekvens af tilbagediskonteringen med en positiv real kalkulationsrente er, at samme beløb tillægges mindre værdi, desto længere ude i fremtiden det betales. Når to boligformer sammenlignes over tid, skal der derfor beregnes renter af forskellen på boligudgifterne for disse for hvert af de år, som bereg-

ningen vedrører⁶. Ud fra den beregnede nutidsværdi beregnes de gennemsnitlige årlige reale annuitetsomkostninger i 2008-priser.

Den samlede model skal opfattes som en ydelsesmodel, der indregner formueeffekten af ændrede ejer- og andelsboligpriser. Det bemærkes, at der ved beregninger af boligomkostningerne kan anvendes en anden fremgangsmåde end her. Andre modeller kan således bygge på en alternativomkostningsbetragtning, hvor der tages udgangspunkt i det afkast, ejeren kunne have opnået ved en alternativ investering af kapitalen i et aktiv med samme risiko. Modeller, der anvender ”user costs”, tager udgangspunkt i denne metode. Disse modeller forudsætter blandt andet, at husholdningerne er fuldstændigt rationelle og har viden om dette afkast. Omvendt er der ingen tvivl om, at mange husholdninger, som køber ejerbolig, blandt andet baserer deres dispositioner på udviklingen i ydelsen og på deres subjektive forventninger til udviklingen i ejendomspriserne. Især ved lange tidshorisonter er ejerboligen billigere i ydelsesmodeller end i ”user cost” modeller, idet ydelsesmodellen ikke medtager det mistede afkast af alternativinvesteringen. Forskellen kan være betragtelig, hvis modellen indeholder en risikopræmie i forbindelse med boliginvesteringen.

Beregningsforudsætninger

I det følgende gennemgås de centrale antagelser med hensyn til kapitaludgifter og udgifter til drift og vedligeholdelse. De beregningsmæssige forudsætninger er anført i tabel A.1.

Beregningerne foretages under forudsætning af, at spændet mellem den korte og lange rente er konstant i en periode på op til 50 år. Antagelsen er i sagens natur ikke realistisk og gør, at de faktiske udgiftsforløb kan afvige betydeligt fra det beregnede. Historisk har den korte rente, med få kortvarige undtagelser, jf. figur 8.5, ligget lavere end den lange. Typisk vil låntager således være nødsaget til at betale en højere rente, jo længere långivers likviditet bindes. Det fastforrentede lån vil ved et rentefald af en vis størrelse kunne konverteres til et lavere forrentet lån med en lavere ydelse til følge. Muligheden for denne gevinst er ikke indregnet i fremskrivningen. Tilsvarende ses der ved finansiering med rentetilpasningslån bort fra ændringer i ydelsen, hvis renten skulle ændre sig.

⁶ Der kan betragtes to boliger som kun i et år har forskellige omkostninger. For at regne besparelsen ud på den billigste skal der tillægges renter i forhold til det tidspunkt, hvor besparelsen finder sted.

I beregninger af boligomkostningerne tages hensyn til, at en del af boligudgifterne i primært ejerboligen vedrører opsparing via afdrag på lån, og der indregnes kapitalgevinster og -tab som følge af handel med boligen.

En effekt, der ikke er medtaget i beregningerne, består i, at ejerboligen kan belånes, såfremt der er friværdi i denne. En ejer kan anvende et sådant lån til at finansiere forbedringer af boligen eller til forbrug. Dette sker til en lavere rente end den, en lejer, som ikke kan stille sikkerhed i fast ejendom, kan opnå. Optagelse af realkreditlån er dog forbundet med visse omkostninger.

Der ses ligeledes bort fra virkningen af, at lejeren kan spare op ”ved siden af” huslejebetalingen. Som følge af, at lejeren ikke sparer op i boligen, er lejeren boligudgift lavere end ejerens. Lejeren har derfor principielt mulighed for at anvende det beløb, der udgør forskellen mellem boligudgiften i leje- og ejerboligen til opsparingsformål. Der ses med andre ord bort fra de potentielle gevinster, som lejeren kan opnå ved at investere forskelsbeløbet i f.eks. aktier. Om denne principielle mulighed reelt kan udnyttes afhænger naturligvis af, om lejer økonomisk har en reel valgmulighed. Hvis en lejer vælger den almene bolig, fordi der ikke er likviditet til at betale boligudgiften i en ejerbolig, er der naturligvis tale om en ret teoretisk mulighed.

For at opnå størst mulig sammenlignelighed for kapitaludgifterne, er det nødvendigt, at låneforløbene er sammenlignelige. Derfor forudsættes i alle tilfælde, at der er tale om nybyggede ejendomme.

Af tabel A.1 fremgår de anvendte beregningsforudsætninger for hver af de tre boligformer.

Tabel A.1. Beregningsforudsætninger

	Ejer- bolig	Andels- bolig	Almen bolig
<i>Realkreditlån</i>			
Lånegrænse (pct. af pris)	80	80	-
Effektiv rente: fastforrentet obligationslån (pct. p.a.)	6	6	-
Effektiv rente: afdragsfrit rentetilpasningslån (pct. p.a.)	5	5	-
Løbetid (år)	30	30	-
Beboerbetaling (pct. p.a. af pris)	-	-	3,4
Driftsudgifter (350 kr. kvm)	29.750	29.750	29.750
Løbende bidrag (pct.): restgæld	0,6	0,6	-
Løbende bidrag (pct.): hovedstol	-	-	0,27
<i>Banklån</i>			
Beløb (pct. af pris)	20	20	2
Løbetid (år)	20	20	3
Effektiv rente (pct. p.a.)	8	8	10
Stiftelsesprovision (pct.)	2	2	-
<i>Ændringer i ejendomspriser (pct. p.a.) 2009 -2013</i>			
2009-2013	-1 hhv.-3	-1 hhv.-3	-
2013-2058	0 hhv. 1	0 hhv. 1	-
<i>Øvrige forudsætninger: ejerbolig</i>			
Effektiv ejendomsværdiskat (pct. af anskaffelsessum)	0,6		
Købsomkostninger (pct. af pris)	2,5		
Salgsomkostninger (pct. af pris)	7		
Rentefradrag (pct.)	33		
<i>Øvrige forudsætninger: andelsbolig</i>			
Effektiv ejendomsværdiskat (pct. af anskaffelsessum)		-	
Købsomkostninger (pct. af anskaffelsessummen)		2,5	
Salgsomkostninger (pct. af andelens værdi)		7	
Rentefradrag: andelsboligforening (pct.)		0	
Rentefradrag: banklån (pct.)		33	
<i>Forudsætninger i øvrigt</i>			
Pris (1.000 kr.)	1.250	1.250	1.250
Inflation (pct. p.a.)	2	2	2
Real kalkulationsrente efter skat (pct. p.a.)	1,32	1,32	1,32

For ejerboligen antages, at 80 pct. af anskaffelsessummen dækkes af et realkreditlån. Beregningerne foretages både for situationen, hvor boligkøbet er finansieret med et 30-årigt fastforrentet annuitetslån og et 30-årigt afdragsfrit rentetilpasningslån. For den sidste finansieringsmuligheds vedkommende er det forudsat, at der ikke afdrages på gælden i de første 10 år, hvilket betyder, at hele gælden afvikles i de resterende 20 år af lånets løbetid. De resterende 20 pct. af anskaffelsessummen finansieres med et banklån. Omkostningerne i forbindelse med køb af ejerboligen forudsættes finansieret gennem forhøjelse af dette lån. Det forudsættes, at der ikke efterfølgende optages nye lån i boligen, efterhånden som der opstår friværdi i denne.

Hvis ejerboligen finansieres med fastforrentede lån, forudsættes lånet optaget til kurs 100.

Ved køb af ejerbolig skal der, uanset ejerforhold, afholdes en række udgifter til f.eks. advokat, skøde, stempelafgift, låneomkostninger og tinglysning. Disse antages at udgøre 2,5 pct. af handelsprisen. Dette beløb tillægges anskaffelsesprisen og indregnes i det optagede banklån. Salgsomkostninger udgør 7,0 pct. af værdien på salgstidspunktet.

Andelsbolig

Andelsboligforeningen forudsættes at optage et lån på 80 pct. af anskaffelsessummen. Dette lån er som for ejerboligernes vedkommende et fastforrentet 30-årigt 6 pct. annuitetslån. De resterende 20 pct. forudsættes finansieret gennem et banklån. De løbende ydelser på lånet, optaget af andelsboligforeningen, indregnes fuldt ud i den løbende boligafgift.

Det bemærkes, at der ikke er fradrag for andelsboligforeningernes renteudgifter. Derimod er andelsboliger fritaget for ejendomsværdiskat.

Salgsomkostningerne for andelsboligen beregnes med udgangspunkt i andelens værdi. Denne opgøres som værdien af boligen fratrukket gælden i andelsboligforeningen. Er gælden i andelsforeningen stor, betyder det, at salgsomkostningerne er relativt små. Det er givetvis ikke helt realistisk i et marked, hvor andelsboliger i stigende grad handles til markedspriser. Det er relativt nyt, at mæglerer handler med andelsboliger, og langt de fleste andelsboliger handles forsat uden brug af mægler. Fremgangsmåden undervurderer muligvis salgsomkostningerne ved korte tidshorisonter.

Almene boliger

Beboerbetalingen på realkreditlånet i den almene bolig udgør det første år 3,4 pct. af anskaffelsessummen. Beboerbetalingen opreguleres herefter en gang om året i 35 år med 75 pct. af inflationen, hvorefter den fastfryses nominelt.

Beboerbetalingen i den almene bolig er uafhængig af den specifikke bagvedliggende finansiering. Den del af ydelsesbetalingen, som ligger ud over beboerbetalingen, dækkes af statslig ydelsesstøtte. Det løbende bidrag på realkreditlånet ligger udenfor den beregnede beboerbetalning vedrørende realkreditlånet, men indregnes særskilt i boligudgiften.

Beboerindskuddet udgør 2 pct. af anskaffelsessummen, der forudsættes finansieret igennem et 3-årigt banklån. Da det forudsættes, at de løbende vedligeholdelsesudgifter, jf. nedenfor, er tilstrækkelige til ikke at forringe kvaliteten af boligen, tilbagebetales beboerindskuddet ved fraflytning

Fælles forudsætninger

Det antages, at de løbende udgifter til daglig drift i alle tre boligtyper udgør 350 kr. pr. m² (29.750 kr. pr. bolig pr. år), hvilket stort set svarer til gennemsnittet i nyere alment byggeri. Der ses dermed bort fra forskelle i driftsudgifter imellem de tre boligformer.

I ejerboliger ligger driftsudgifterne i praksis på et lavere niveau end i almene boliger, da ejeren oftest selv forestår udførelsen af administration, renholdelse samt visse typer af vedligeholdelsesarbejde. Imidlertid har sådanne gør-det-selv-aktiviteter en værdi, der principielt kan prissættes. Modsat er der ikke de stordriftsfordele, som der kan være i større udlejningsejendomme.

Samtidig varierer driftsudgifterne i ejerboliger oftest mere fra år til år. I ejerboliger finansieres vedligeholdelse og istandsættelse enten gennem almindelig opsparing eller gennem belåning af friværdien i boligen. I almene boliger henlægges løbende et passende beløb til vedligeholdelse og istandsættelse.

Set over en længere årrække antages drifts- og vedligeholdelsesudgifter dermed at være tilnærmelsesvis ens i de tre boligformer. Der ses også bort fra forskelle i periodisering af disse udgifter.

Udgifter til grundskyld indgår i alle tre boligformer i driftsudgifterne.

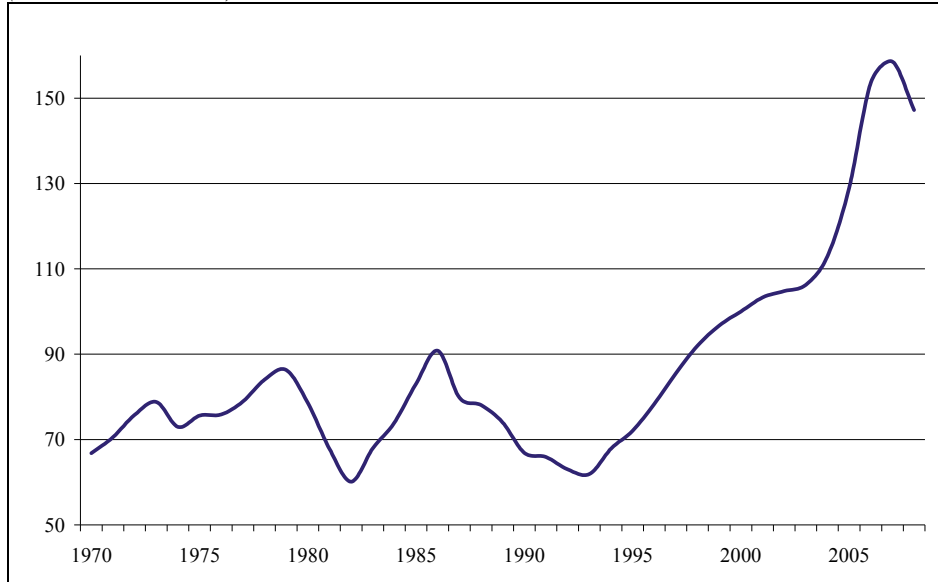
Det forudsættes, at driftsudgifterne også stiger med inflationen, og at de endvidere er tilstrækkelige til at dække den samlede vedligeholdelse, således at boligkvaliteten er uændret over tid. Der ses således bort fra afskrivninger som følge af teknisk/økonomisk forældelse.

Baggrunden for de alternative prisscenarier ved beregning af boligomkostninger

I figur A.1 vises udviklingen i de reale kontantpriser på enfamiliehuse i perioden 1970-2008. Som det ses, er ejendomsprisen mere end fordoblet siden 1970. Dette betyder, at de reale ejendomspriser i gennemsnit er forøget med ca. 2 pct. om året.

Den faktiske udvikling i boligpriserne viser, at prisudviklingen i perioder kan afvige betydeligt fra dette gennemsnit. Der har således været perioder, hvor de reale priser er faldet betragteligt. Senest i perioden fra 1986 til 1993, hvor de reale boligpriser faldt med over 30 pct., svarende til et fald på ca. 4 pct. om året.

Figur A.1. Udviklingen i den reale kontantpris på enfamiliehuse 1970-2008 (2000= indeks 100)



Kilde: ADAM databasen. For 2008 er beregningerne foretaget med udgangspunkt i fald i de nominelle i ejendomspriser på 4 samt en inflation på 3,4 pct. svarende til skønnet i "Økonomisk Redegørelse, December 2008 (Finansministeriet)"

Perioden fra 1993 til 2006/2007 er modsat kendetegnet ved ret kraftige stigninger i boligpriserne, ikke mindst i den sidste del af perioden. Fra 2003 til 2007 blev de reale ejendomspriser forøget med 45-50 pct., svarende til stigning på over 10 pct. om året. Disse kraftige prisstigninger er siden afløst af en situation med faldende ejendomspriser og relativt få bolighandler. Fra 2007 til 2008 faldt de reale ejendomspriser med 7,2 pct.

I lyset af den historiske udvikling er et fald i de reale ejendomspriser på over 1 pct. dog næppe sandsynligt over en meget lang tidshorisont, men udelukkes kan det selvsagt ikke.

I afsnit 8.3.6 er konsekvenserne af yderligere fald i ejendomspriserne for boligomkostningerne.

Dette betragtes i fire scenarier for udviklingen i ejerboligpriserne:

1. De reale ejendomspriser falder med 1 pct. om året i perioden 2008-2012 og herefter antages de reale ejendomspriser at være uændrede.
2. De reale ejendomspriser falder med 3 pct. om året i perioden 2008-2012 og herefter antages de reale ejendomspriser at være uændrede.
3. De reale ejendomspriser falder med 1 pct. om året i perioden 2008-2012 og herefter antages de reale ejendomspriser at stige med 1 pct.
4. De reale ejendomspriser falder med 3 pct. om året i perioden 2008-2012 og herefter antages de reale ejendomspriser at stige med 1 pct.

Udviklingen i de fire scenarier sammenlignes med et scenarie, hvor de reale ejerboligpriser er uændrede i hele perioden (scenario 0).

Konsekvenserne af beregningerne skal i sagens natur opfattes som regneeksempler. Hvis en boligtager forventer, at priserne på ejerboligerne f.eks. reelt falder 3 pct. om året de næste fem år, bør boligtageren nok overveje at udskyde købet af ejerbolig til senere.

Kapitel 9. Rammer og ”stilleskruer”

9.1. Indledning

De ændringsbehov, der er konstateret i kapitel 8, lægger op til, at der gennemføres ændringer af finansieringen og støttemodellen samt af reguleringen af anskaffelsessummen. I dette kapitel gennemgås de rammer, som kommissoriet fastlægger. I forlængelse heraf beskrives de ”stilleskruer”, dvs. de virkemidler, som det indenfor disse rammer er muligt at anvende.

9.2. Rammer for forslag

Rammerne for en tilpasning af finansieringsreglerne med henblik på at sænke starthuslejen i nybyggeriet og styrke incitamentsstyringen kan skitseres som følger, jf. udvalgets kommissorium, boks 1.1.

For det første skal ændringer af finansieringen ske inden for de rammer, balancелеjprincippet sætter. Huslejen i alment byggeri fastsættes ud fra et modificeret balanceprincip, som medfører, at hvert enkelt byggeføretagende udgør en økonomisk selvstændig afdeling, hvor (leje)indtægterne skal dække afdelingens udgifter. Dette princip fastholdes.

For det andet skal lejerne have tryghed omkring huslejeudviklingen jf. ovenfor. Dette er en grundlæggende forudsætning for regeringens boligpolitik, jf. det boligpolitiske udspil ”*Flere boliger – vækst og fornyelse på boligmarkedet*” (Regeringen 2002). Heraf fremgår, at både lejere og ejere skal have en rimelig sikkerhed for deres fremtidige boligudgifter.

For det tredje skal de grundtræk i finansieringsmodellen for alment nybyggeri, der blev indført med finansieringsreformen pr. 1. januar 1999, jf. kapitel 4., så vidt muligt opretholdes. Det gælder især adskillelsen af beboerbetaling og underliggende lånefinansiering, som indebærer, at beboerbetalingen hverken påvirkes af lånetypen, løbetiden eller renteutviklingen under låneforløbet. Endvi-

dere gælder det den høje grad af selvfinansiering, som på sigt er indbygget i modellen i form af fondsindbetalingssystemet.

For det fjerde skal størrelsen af den kommunale grundkapital fortsat forholdsvis let kunne ændres med henblik på at styre aktiviteten (antal boliger), idet det har vist sig at være et meget effektivt instrument i den henseende, jf. afsnit 4.4.1.

For det femte skal det sikres, at det almene nybyggeri kan leve op til de skærpede energikrav, som påtænkes indført i bygningsreglementet med virkning for 2010, 2015 og 2020. Denne skærpelse indgår såvel i regeringsgrundlaget som i den energipolitiske aftale fra februar 2008 mellem regeringen og de øvrige partier (med undtagelse af Enhedslisten).

For det sjette skal der ved valg af styringsinstrumenter, som har fokus på totaløkonomi, og dermed potentielt medfører bindinger over en lang tidshorison, tages hensyn til, at der lægges op til øget anvendelse af mål- og aftalestyring på lokalt niveau. Endvidere skal sådanne løsningsforslag respektere, at beboerne via beboerdemokratiet har stor indflydelse på boligafdelingernes drift.

For det syvende skal der som udgangspunkt være tale om økonomisk neutralitet for det offentlige.

9.3. Stilleskruer vedrørende nedsættelse af startlejen

Med den gældende adskillelse af beboerbetalning og finansiering bestemmes startlejen af beboerbetalingen, der er fastsat som en andel af anskaffelsessummen og udgør 3,4 pct., jf. afsnit 4.3.2. Hertil kommer, at der er mulighed for at anvende lån med 35 års løbetid, men at der i praksis er valgt ikke at anvende lån med længere løbetid end 30 år.

I debatten om nedsættelsen af startlejen har der især været fokus på, at nedsættelsen skal ske gennem en forlængelse af løbetiden på lånene, fordi der herved opnås en lavere løbende ydelsesbetaling. Det afspejler, at løbetiden på lånene er en vigtig ”stilleskrue” med henblik på en finansiering af den større ydelsesstøtte, som en nedsættelse af startlejen – i form af en lavere beboerbetalingsprocent – alt andet lige medfører. Af figur 4.1 fremgår, at hvis startlejen sænkes, øges ydelsesstøtten (arealet mellem låneydelsen og beboerbetalingen). Omvendt re-

duceres ydelsesstøtten, hvis ydelsen bliver lavere, idet beboerne overtager en større del af den samlede ydelsesbetaling, fordi den udstrækkes over flere år.

Da en nedsættelse af startlejen således alt andet lige medfører merudgifter til ydelsesstøtte, som ikke opvejes af mindredgifter til individuel boligstøtte, er det for at sikre udgiftsneutralitet, nødvendigt at ”stille” på andre elementer i modellen. Her er der især tre stilleskruer til rådighed:

- *Inflationsreguleringen af beboerbetalingen*: I dag sker reguleringen med 75 pct. af pris- eller lønudviklingen. Det kan overvejes at forhøje reguleringen til 100 pct. eller eventuelt først med 100 pct. og senere med 75 pct.
- *Varigheden af reguleringsperioden*: Det kan overvejes at forlænge reguleringsperioden med f.eks. 5 eller 10 år, dvs. fra 35 til 40 eller 45 år.
- *Den maksimale løbetid på realkreditlånene*: Det kan overvejes at forlænge løbetiden på de bagvedliggende lån og dermed reducere ydelserne på lånene.

Nedenfor gennemgås disse stilleskruer enkeltvis.

9.3.1. Inflationsregulering af beboerbetaling

Baggrunden for indførelsen af den særlige inflationsregulering (valsetakt) af beboerbetalingen, jf. kapitel 4, var blandt andet, at der herved tages højde for, at nogle beboeres indkomst udvikler sig langsommere end andres. Dette hensyn forekommer ikke helt så tungtvejende i dag, hvor inflationen – modsat omkring 1980 – ligger på et lavt niveau, samtidig med at realindkomststigninger er det normale, og overførselsindkomsterne generelt reguleres med satsreguleringsprocenten, som fastsættes på baggrund af lønudviklingen i den private sektor (med et fradrag på 0,3 pct.point)

Samtidig er det blevet påpeget, at valsetaktreguleringen (i modsætning til fuld regulering) alt andet lige medvirker til at skabe huslejespænd mellem det til enhver tid nyeste almene byggeri og eksisterende alment byggeri – og dermed til at svække nybyggeriets konkurrenceevne i forhold til det eksisterende byggeri.

Dette er dog ikke nødvendigvis korrekt. Valsetaktreguleringen kan netop også siges at tage højde for, at der løbende sker en teknisk/økonomisk forældelse af byggeriet (årgangseffekt) i forhold til udviklingen i nybyggeriet. Der kan f.eks.

være tale om ændrede krav til bygningernes energimæssige standard eller om ændrede planløsninger.

En svagt faldende årgangsbestemt profil for huslejen i private udlejningsboliger i uregulerede kommuner synes at bekræfte, jf. kapitel 6 i *"Den almene boligsektors fremtid"* (Socialministeriet 2006), at der sker en sådan forældelse. I disse kommuner er lejefastsættelsen for private lejeboliger ikke omkostningsbestemt, men er baseret på det lejedes værdi, hvorfor årgangsbestemte huslejeforskelle kan antages at afspejle kvalitetsforskelle.

Huslejeforskelle mellem successive byggeårsgange kan således anses for at afspejle kvalitetsforskelle, og valsetaktreguleringen vil dermed gradvist skabe plads til huslejeforhøjelser som følge af forbedringer med henblik på at modgå en teknisk/økonomisk forældelse.

På den anden side kan der argumenteres for, at der, uanset indekseringen af beboerbetalingen i eksisterende byggeri, løbende skabes plads til forbedringer. Historisk er anskaffelsesudgifterne, som belyst i kapitel 7, nemlig steget hurtigere end inflationen. Fortsætter denne tendens, vil ethvert nybyggeri derfor reelt være dyrere end et tilsvarende byggeri året før. Der vil således i det eksisterende byggeri opstå huslejespænd i forhold til nybyggeriet.

For ejerboligerne har skattestoppet som nævnt medført, at ejendomsværdiskatten ikke længere stiger i takt med ejerboligpriserne, men nu udgør et nominelt konstant beløb. Der sker således løbende en inflationsudhuling af de løbende boligomkostninger i ejerboliger, idet en væsentlig del heraf er fastfrosset.

Der kan således både argumenteres for at nedsætte reguleringstakten og for at øge den. Hvad der i sidste ende er hensigtsmæssigt, vil helt afhænge af, hvilket hensyn der ønskes varetaget. I den forbindelse kan der peges på muligheden for at kombinere reguleringsmetoderne. Eksempelvis kan der benyttes fuld inflationsregulering i de første f.eks. 20 år, hvilket modvirker huslejespænd, og valsetaktregulering herefter, hvilket vil give bedre plads til at modvirke den teknisk/økonomiske forældelse.

9.3.2. Varigheden af reguleringsperioden

En forlængelse af reguleringsperioden formindsker naturligvis alt andet lige råderummet for forbedringsudgifter efter år 35. En nedsættelse af startlejen dæmper dog alt andet lige virkningen heraf.

Huslejeprofilerne for almene boliger og private udlejningsboliger i uregulerede kommuner tyder på, at huslejerne nogenlunde følges ad i de første 35 år, hvor beboerbetalingen i almene boliger reguleres. De årgangsbestemte huslejeforskelle er således her begrænsede, og de årgangsbestemte huslejeforskelle kan som nævnt ovenfor antages at afspejle kvalitetsforskelle. Efter de 35 år synes der modsat at opstå store forskelle årgangene imellem i det almene byggeri. Dette kan give belæg for at forlænge reguleringsperioden ud over de nuværende 35 år, uden at det vil føre til, at huslejeforskellene i det almene byggeri bliver mindre, end kvalitetsforskellene tilsiger.

9.3.3. Den maksimale løbetid og starttidspunkt for samt omfang af fondsindbetalinger

Den faktiske løbetid på de statsstøttede lån til finansiering af nybyggeriet, samt den maksimale løbetid for disse, har betydning for, hvornår indbetalingerne til de lokale og centrale fonde påbegyndes.

Det fremgår af figur 4.1, hvor den gældende finansierings- og støttemodel er fremstillet, at en forlængelse af løbetiden på lånene vil reducere indbetalingerne til nybyggerifonden, der er forudsat anvendt til finansiering af støtten til fremtidigt nybyggeri. Figuren viser, at med den aktuelle løbetid på 30 år vil den fulde beboerbetalning mellem år 30 og år 35 blive indbetalt til nybyggerifonden. Som nævnt er der allerede i den gældende model mulighed for at benytte lån med 35 års løbetid, og dermed reducere indbetalingerne til nybyggerifonden, mod at ydelsesstøtteudgifterne i de første 30 år reduceres.

En forlængelse af den maksimale løbetid udover de 35 år vil udskyde starttidspunktet for indbetalinger til såvel de lokale dispositionsfonde som til landsdispositionsfonden under Landsbyggefonden tilsvarende. Der vil således gå længere tid, før der er midler til rådighed til medfinansiering af forbedrings- og renoveringsarbejder i eksisterende byggeri, og samtidig vil der set over nybyggeriets samlede levetid alt andet lige blive tale om færre midler. En længere reguleringsperiode vil alt andet lige modvirke denne reduktion, fordi beboerbetalingen herved vil nå op på et højere niveau, inden den ”fastlåses”. Samtidig

forekommer der med den allerede indførte medfinansiering af nybyggeriet ikke at være det samme behov for at opsamle midler i en nybyggerifond som oprindeligt forudsat. Hertil kommer, at Landsbyggefonden under alle omstændigheder vil få betydelige indbetalinger som følge af udamortisering af lån i det allerede eksisterende byggeri.

9.4. Stilleskruer vedrørende styring af anskaffelsessummen

9.4.1. Overvejelser omkring styring via totaløkonomi

Fokus på totaløkonomi må i sagens natur stå helt centralt i overvejelser om en ændret regulering af anskaffelsessummen. I dette afsnit ses der derfor nærmere på, hvad styring via totaløkonomi mere konkret indebærer.

Som nævnt i afsnit 5.3.3 har det siden 1998 været et krav, at der skal foretages totaløkonomiske vurderinger for at få tilsagn til alment byggeri. Den primære baggrund for at foretage en totaløkonomisk vurdering af et alment byggeprojekt er en antagelse om, at der via dyrere løsninger i anlægsfasen, dvs. højere håndværkerudgifter, som indgår i anskaffelsessummen, kan opnås lavere udgifter til forsyning, vedligeholdelse, renholdelse mv., dvs. lavere driftsudgifter. Hvis nutidsværdien af driftsbesparselsen overstiger merinvesteringen, er den pågældende foranstaltning totaløkonomisk fordelagtig.

Udgangspunktet for nedenstående overvejelser er, at det ofte er vanskeligt at påvise, at anlægsmæssigt dyrere løsninger er totaløkonomisk fordelagtige. Det skyldes i vid udstrækning, at den totaløkonomiske vurdering ofte ikke ”fanger” samtlige fordele på driftssiden. Det hænger især sammen med, at en lang række af fordelene ”falder udenfor” den egentlige husleje, at nogle af disse fordele tillige ”falder udenfor” den samlede ”synlige” boligudgift (husleje plus forsyningsudgifter), og at mange af de fordele, der gør det, er vanskelige at prissætte. Dette er uddybet nedenfor.

En højere anskaffelsessum for alment boligbyggeri medfører højere husleje og finansieringsstøtte, herunder kommunal grundkapital for alment byggeri. En forøgelse af anskaffelsessummen på 1 pct. medfører en forøgelse på 1 pct. af såvel finansieringsstøtten som af den del af huslejen, der vedrører nettokapitaludgifterne. Endvidere medfører huslejestigningen som udgangspunkt højere individuel boligstøtte.

De samlede fordele af totaløkonomiske investeringer kan på driftssiden afgrænses på følgende måde:

1. Lavere driftsudgifter (registreret projektøkonomi) i form af:
 - husleje (udgifter til udvendig vedligeholdelse, renholdelse, fælles forsyning mv.)
 - betaling af individuel forsyning (varme, vand mv.) ved siden af huslejen.

Summen heraf, som er udtryk for den registrerede projektøkonomi, kan betegnes som den samlede boligudgift eller den totale husleje.

2. Beboerfordele (uregistreret projektøkonomi):
 - sparet indvendig vedligeholdelse og rengøring, som forholdsvis let kan prissættes
 - andet, blandt andet bedre indeklima, bedre miljø (arkitektur, økologi mv.), som det er vanskeligt at prissætte.
3. Kommunaløkonomiske gevinster:
 - udgifter til individuel boligstøtte, som dog alene vedrører en egentlig huslejebesparelse, jf. pkt. 1.
 - afledte udgifter på blandt andet forsyningsområdet og det sociale område.
4. Statslige økonomiske gevinster:
 - udgifter til individuel boligstøtte
 - afledte udgifter på især det sociale område.
5. Samfundsøkonomiske gevinster:
 - positive eksternaliteter, især på miljø- og energiområdet, men også på sundhedsområdet (færre sygedage), som det er vanskeligt at prissætte
 - fokus på byggeriets kvalitet.

I det almene byggeri står boligorganisationen som byg- og driftsherre naturligvis centralt i at sikre udbredelsen af totaløkonomiske overvejelser. I den forbindelse er det vigtigt, at der ikke kun fokuseres på den egentlige husleje, men på den samlede boligudgift og så vidt muligt også eventuelle beboerfordele.

Ovenstående peger således på, at det er vigtigt, at slutbrugernes perspektiv står centralt i beslutningsprocessen vedrørende byggeriets udformning. Da beboerne ikke er fundet, når de afgørende beslutninger om byggeriets udformning træffes, er det vigtigt, at såvel kommuner som boligorganisationer tilskyndes til at varetage dette hensyn.

Det synes umiddelbart oplagt, at styring via totaløkonomi kan ske ved at holde boligorganisationer og kommuner op på, om den forventede driftsbesparelse efterfølgende realiseres. For nogle foranstaltninger vil man imidlertid først kunne gøre ”regnestykket” op efter en længere årrække. Samtidig kan det blive vanskeligt at afgøre, om det er rimeligt at gøre boligorganisationer og eventuelt kommuner ansvarlige for bristede forventninger. Pris- og levetidsforudsætninger kan vise sig ikke at holde på grund af udefrakommende forhold, der ikke var forudseelige på beslutningstidspunktet, ligesom beboerdemokratiet kan træffe modstridende beslutninger. Endelig kan det ikke afvises, at optimismen med hensyn til totaløkonomiske investeringers rentabilitet af og til er for stor og i praksis viser sig ikke at kunne realiseres.

Derfor er det i praksis at foretrække, at der ikke i driftsperioden skal ske en overvågning af, om de forventede besparelser realiseres. Dette forudsætter til gengæld, at det på beslutningstidspunktet ved byggeriets påbegyndelse via incitamentet eller anden regulering i videst muligt omfang sikres, at kommuner, boligorganisationer og eventuelle andre centrale aktører kun kan gennemføre investeringer, hvor den forudsatte totaløkonomi med en høj grad af sandsynlighed kan realiseres.

9.4.2. Generelle overvejelser omkring incitamentsbaseret styring af anskaffelsessummen

Styring af anskaffelsessummerne via et fastsat maksimum har en række fordele. Først og fremmest kan det effektivt sikres, at anskaffelsesudgifterne fastholdes på et rimeligt niveau af hensyn til både de offentlige udgifter og især til huslejen. Der er heller ikke risiko for utilsigtet standardglidning i større omfang, idet maksimumsbeløbet effektivt afskærer meget dyrt byggeri. På den anden side er et fast loft et ufleksibelt instrument, som kan vanskeliggøre byggeriet både kvantitativt og kvalitativt, herunder gøre det vanskeligt at tilgodese hensyn til totaløkonomi, såfremt loftet ikke løbende bliver tilpasset udviklingen i byggepriser, lovgivningsmæssige krav til byggeriet, rimelige forventninger til en tidsvarende bolig mv.

Som alternativ hertil kunne der overvejes en mere incitamentsbaseret styring. En sådan styring må rette sig mod de to aktører, der har den afgørende indflydelse på det konkrete byggeris udformning, nemlig kommuner og boligorganisationer.

En høj kommunal grundkapital (gennemsnitlig og marginal) må forventes at kunne være et effektivt middel i denne henseende. Som det fremgår af kapitel 7 peger erfaringerne fra perioden 1998-2000 med en grundkapitalandel på 14 pct. også på, at den høje grundkapital har lagt en dæmper på anskaffelsessummerne. Imidlertid fremgår det også, at en høj grundkapitalandel har en kraftig aktivitetsdæmpende effekt.

Den vejledende rammebeløbsordning i perioden 1994-1997, hvor kommunerne betalte en højere kommunal støtteandel for den del af anskaffelsessummen, som lå ud over et vist niveau (høj marginal støtte), havde en dæmpende effekt på anskaffelsessummerne. I modsætning til en regulering, hvor den gennemsnitlige grundkapital er høj, syntes det vejledende rammebeløb ikke at medføre en uhenigtsmæssig påvirkning af aktiviteten.

Et incitament til at holde igen på anskaffelsessummerne kunne f.eks. være en høj gennemsnitlig kommunal støtte (høj grundkapitalandel) eller en stigende kommunal støtteandel ved stigende anskaffelsessum. Da en høj grundkapitalandel imidlertid også påvirker aktiviteten, synes det mest hensigtsmæssigt primært at sikre kommunernes incitament ved at lade kommunerne betale en større og stigende andel af den del af anskaffelsessummen, som ligger ud over et vist niveau.

Skal incitamentsvirkningen af en marginal støtteandel være effektiv, taler det for, at støtteandelen skal ligge på et forholdsvis højt niveau. Det indebærer på den anden side en risiko for, at kommunernes tilskyndelse til at sikre totaløkonomiske investeringer, herunder realiseringen af nødvendige energibesparende initiativer, dæmpes. Blandt andet for at sikre realiseringen af de energipolitiske målsætninger vil det i givet fald næppe være hensigtsmæssigt, at det alene er kommunerne, som fuldt ud bærer udgiften, når maksimumsbeløbet overskrides.

I stedet for, at kommunerne betaler den fulde offentlige støtte ved overskridelse af maksimumsbeløbet, kunne det overvejes at operere med en indfasning, hvor kommunernes støtteandel stiger ved stigende anskaffelsessummer. I det omfang

der ønskes en stærkere kommunal likviditetsbelastning ved en overskridelse af maksimumsbeløbet, kunne det overvejes, at den marginale støtteandel betales kontant ved byggesagens afslutning.

En model med højere marginal kommunal betaling indebærer også en række ulemper. Først og fremmest er der ikke sikkerhed for, at incitamenterne er stærke nok til at udgøre et effektivt værn mod utilsigtede standardglidninger. Det kan medføre unødvendigt høje anskaffelsessummer og dermed et øget pres på den efterfølgende husleje. Hertil kommer, at finansieringen af støtten til merinvesteringer, der f.eks. er nødvendige som følge af statslige krav til byggeriets energistandard, i højere grad overvæltes på kommunerne. Mere generelt indebærer dette, at der er risiko for, at totaløkonomiske investeringer vil blive nedprioriteret.

For så vidt angår boligorganisationerne, er de i den nuværende finansierings- og støttemodel ikke inddraget i finansieringen af nybyggeriet, ligesom de heller ikke yder støtte hertil. Siden 2007 har boligorganisationerne skullet dække et evt. lejetab som følge af tomme boliger. Det incitament til at holde anskaffelsessummen og dermed huslejerne nede, der ligger heri, må vurderes at være relativt stærkt. Dette gælder dog ikke for boligorganisationsejede ældreboliger, idet kommunen anviser de fleste ældreboliger og som følge heraf garanterer for lejetab.

Kapitel 10. Overvejelser om ændringer

10.1. Indledning

Af det supplerende kommissorium for udvalgets arbejde fremgår, at det skal afdække mulighederne og forudsætningerne for en ændring af nybyggeriets finansiering, som nedsætter startlejen og tilgodeser behovet for tryghed for lejerne. Udvalget skal som led heri yderligere belyse mulighederne for at erstatte den nuværende styring af nybyggeriets anskaffelsessum og husleje gennem maksimumsbeløb og -areal med en øget incitamentsstyring, samt herunder afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Som beskrevet i kapitel 6 har finansieringsreglerne tre hovedformål, der direkte følger af de overordnede boligpolitiske hensyn, nemlig:

- at sikre, at der i passende omfang opføres alment nybyggeri, som tilgodeser grupper, som har vanskeligheder med at skaffe sig en passende bolig på almindelige markedsvilkår.
- at sikre, at der etableres boliger for befolkningsgrupper med særlige behov, især ældre og handicappede.
- at øge integration og undgå ghettoisering ved at sikre en attraktiv boligsektor for en bred del af befolkningen.
- at sikre et huslejeniveau, som er tilpasset løsningen af boligsociale opgaver, og som er sikret mod pludselig lejestigning.

Dertil kommer afledede hensyn såsom at sikre en stabil og forudsigelig lejeudvikling, jf. kapitel 6.

Siden 1998 er huslejen i det almene nybyggeri særligt i Hovedstadsregionen løbet fra udviklingen i lavindkomstgruppernes indkomster. Dette afspejler blandt andet høje reale stigninger i anskaffelsessummerne. Dermed er det også blevet relativt dyrere for mellemindkomstgrupper at bosætte sig i det almene nybyggeri. Hvor meget afhænger af de enkelte mellemindkomstgrupperes ind-

komstudvikling. Samtidig kan disse gruppers tilskyndelse til at bosætte sig i det almene nybyggeri være blevet dæmpet af, at der over en årrække generelt synes at være sket en vis svækkelse af det almene nybyggeris konkurrenceevne i forhold til det øvrige boligmarked. Det vurderes derfor som relevant at belyse mulighederne for en reduktion af startlejeniveauet i nybyggeriet nærmere.

Hertil kommer, at stigende grundpriser og byggeomkostninger under de senere års højkonjunktur har betydet, at der er kommet stigende fokus på maksimumsbeløbet som styringsinstrument. Den reducerede fleksibilitet, som karakteriserer et bindende loft over anskaffelsessummen, kan således have reduceret muligheden for at tilgodese hensyn til totaløkonomi og i øvrigt at opnå et alment byggeri af en tidssvarende kvalitet, samt påvirket kommunernes mulighed for at opføre byggeri i det ønskede omfang. På baggrund heraf er der pr. 1. jan. 2008 foretaget en opjustering af maksimumsbeløbet for ældreboliger i dele af landet.

Der er på den baggrund foretaget en belysning af mulighederne for at erstatte maksimumsbeløbet med en mere incitamentsbaseret styring og afdække mulighederne for bedre at tilgodese hensyn til blandt andet totaløkonomi og energimæssige hensyn.

Endelig kan der inden for de skitserede mål og rammer være behov for at se på andre initiativer, der kan bidrage til fortsat at sikre en konkurrencedygtig almen boligsektor, blandt andet via en øget konkurrence om finansieringen af det almene byggeri.

På den baggrund er der overvejet 14 mulige ændringer af det gældende regelsæt, grupperet efter følgende temaer, jf. afsnit 8.1:

Lavere startleje:

- 1) Generel nedsættelse af startleje
- 2) Særlig nedsættelse af startleje

Påvirkning af incitamentsstrukturer:

- 3) Højere marginal kommunal støtteandel i stedet for maksimumsbeløb
- 4) Særlig model for totaløkonomisk rentable energiinvesteringer
- 5) Skærpede krav til totaløkonomiske beregninger
- 6) Modifieret indeksering af beløbsgrænser
- 7) Forhøjelse af arealgrænser

Øget konkurrence om finansieringen:

- 8) Vejledningsmateriale til långivere og låntagere
- 9) Større gennemsigtighed i lånetilbud
- 10) Adgang til opdeling af lån i fuldt garanteret og ugaranteret lån

Andre mulige ændringer:

- 11) Indførelse af Det Digitale Byggeri
- 12) Energitillæg til maksimumsbeløb
- 13) Adgang til at overskride maksimumsbeløbet ved afholdelse af udgifter til indeksregulering af entreprisesummen efter fast-pris periodens udløb
- 14) Begrænsning af omgåelsesmuligheder i maksimumsbeløbsordningen.

Mange af disse ændringer kan gennemføres som en samlet pakke, hvor der uden at ændre på grundelementerne i den eksisterende finansierings- og støttemodel og uden offentlige merudgifter kan opnås en betydelig nedsættelse af startlejen, samtidig med at der kan indbygges mulighed for at tage lokale hensyn ved fastsættelsen af startlejen, styrke konkurrencen om finansieringen samt tilgodese totaløkonomiske og energimæssige hensyn.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at ændringerne eventuelt gennemføres enkeltvis. Med ændring 1 som fundament er der således gode muligheder for at ”opbygge” en finansieringsreform med de elementer og den dosering af disse, der vurderes at være hensigtsmæssig.

Dette gælder, uanset om det bindende maksimumsbeløb fastholdes eller ej. Hvis det fastholdes, kan Ændringerne 12, 13 og 14 indgå i den samlede pakke i stedet for Ændring 3.

10.2. Lavere startleje i nybyggeriet

Ændring 1: Det kan overvejes at nedsætte startlejen med 11-12 pct. ved en reduktion af beboerbetalingsprocenten fra 3,4 til 2,8 pct. Samtidig sikres udgiftsneutralitet for det offentlige ved at tilpasse finansierings- og støttemodellen på følgende måde:

- Den maksimale løbetid – og dermed starttidspunktet for fondsindbetalingerne – ændres fra de nuværende 35 til 40 år, dvs. en forlængelse på 5 år.
- Overskydende beboerbetaling i den maksimale løbetid tilfalder staten.
- Den periode, hvor beboerbetalingen opreguleres, ændres fra de nuværende 35 til 45 år, dvs. en forlængelse på 10 år.
- Den løbende regulering af beboerbetalingen ændres fra $\frac{3}{4}$ af inflationstakten til fuld inflationsregulering i de første 20 år, mens reguleringen sker med $\frac{3}{4}$ af inflationstakten i de resterende 25 år.

For at undgå store huslejeforskelle mellem det sidste byggeri efter gældende regler og det første byggeri efter ændringen, kan det overvejes at indføre en frivillig mulighed for, at de seneste års byggeri kan benytte den nye model.

For at sikre en husleje i det almene nybyggeri, der er i bedre overensstemmelse med den primære målgruppes betalingsevne og for at gøre det mere attraktivt at bo i dette byggeri også for mellemindkomstgrupper, der ikke modtager individuel boligstøtte, kan det overvejes at gennemføre en mærkbar sænkning af startlejen i nybyggeriet via en nedsættelse af beboerbetalingen (nettokapitaludgifterne).

Startniveauet for beboerbetalingen i nybyggeriet kan således overvejes nedsat fra 3,4 pct. af den samlede anskaffelsessum (ekskl. bidrag) til 2,8 pct.

Det vil medføre, at beboerbetalingen i det første år vil falde med knap 18 pct. og startlejen dermed med 11-12 pct. For en bolig på 100 m² og med en typisk husleje på 8.000 kr. på indflytningstidspunktet, vil det medføre et fald i den månedlige husleje på 900-950 kr.

Nettoeffekt af startlejenedsættelse for udvalgte husstandstyper

Denne huslejereduktion vil for husstande, der ikke modtager boligstøtte, eksempelvis et LO-par med en indkomst på knap 630.000 kr. i 2008, medføre at deres rådighedsbeløb efter huslejeudgifter stiger med hele huslejereduktionen, svarende til i gennemsnit 3,8 pct. af indkomsten efter skat i Hovedstadsregionen. For husstande, der modtager boligstøtte, vil en huslejereduktion typisk medføre en lavere boligstøtte og dermed en stigning i rådighedsbeløbet, der er mindre end huslejereduktionen.

I tabel 10.1 er vist, hvordan boligstøtte og nettoleje for udvalgte husstandstyper, som tidligere beskrevet i afsnit 8.2.3 og vist i tabel 8.2, vil blive påvirket af en nedsættelse af startlejen.

Tabel 10.1. Effekt på henholdsvis boligstøtte og nettleje for en enlig folkepensionist og en enlig dagpengemodtager af en 12 pct. reduktion i huslejen i en nyopført almen bolig. (2008- niveau)

	Hovedstadsregionen			Provinsen		
	Før	Efter	Ændring	Før	Efter	Ændring
Enlig folkepensionist						
Indkomst 133.300 kr.						
Husleje - ældrebolig	74.000	65.100	-8.900	58.000	51.000	-7.000
Boligydelse	58.300	50.400	-7.900	43.300	36.300	-7.000
Nettleje	15.700	14.700	-1.000	14.700	14.700	0
Husleje - familiebolig	62.000	54.500	-7.500	52.000	45.800	-6.200
Boligydelse	37.800	37.800	0	37.300	31.100	-6.200
Nettleje	24.200	16.700	-7.500	14.700	14.700	0
Dagpengemodtager ¹⁾ med 2 børn						
Indkomst 180.800 kr.						
Husleje - familiebolig	95.000	83.600	-11.400	80.000	70.400	-9.600
Boligsikring	36.300	36.300	0	36.300	36.300	0
Nettleje	58.700	47.300	-11.400	43.700	34.100	-9.600

Anm.: Beløbene er afrundet til nærmeste 100 kr. Husstandsindkomsten er den beregningsmæssige boligstøtte indkomst. Huslejen er opgjort i 2008-niveau (skøn) og boligstørrelsen er forudsat at være henholdsvis 65 m² for folkepensionisten og 100 m² for dagpengemodtageren.

¹⁾ Boligstøtteeffekt i eksemplet for dagpengemodtagere som følge af maksimal boligsikring vil som udgangspunkt også gælde for en kontanthjælpsmodtager med børn, men kontanthjælpsmodtageren har herudover mulighed for særlige tilskud efter lov om aktiv socialpolitik.

Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Det ses, at for en enlig folkepensionist med en indkomst på 133.300 kr. vil en nedsættelse af huslejen i almene boliger beliggende i provinsen medføre en tilsvarende reduktion i boligydelsen. Dette skyldes, at en boligydelsesmodtager altid selv skal betale en boligudgift på mindst 13.500 kr. årligt i 2008 og mindst 11 pct. af husstandsindkomsten, svarende til 14.700 kr. i dette eksempel. Tilsvarende gælder for den enlige folkepensionist i en ældrebolig i Hovedstadsregio-

nen, at boligydelsen reduceres kraftigt som følge af, at den mindste årlige egenbetaling på de 14.700 kr. ”aktiveres”.

For de enlige dagpengemodtagere samt for folkepensionisten i familieboligen i Hovedstadsregionen ses modsat, at en reduktion i huslejen ikke medfører en ændring i boligstøtten, men slår fuldt ud igennem i rådighedsbeløbet. Dette skyldes, at de husstandstyper, der er vist i eksemplet, bliver berørt af reglerne om maksimal årlig boligstøtte på henholdsvis 37.776 kr. i boligydelse og 36.264 kr. i boligsikring (2008-regler). Rådighedsbeløbet for dagpengemodtageren vil således blive forøget med 11.400 kr. årligt i Hovedstadsregionen og 9.600 kr. i provinsen. Tilsvarende vil rådighedsbeløbet for pensionisten i familieboliger blive forøget med 7.500 kr. årligt for i Hovedstadsregionen.

En reduktion af starthuslejen medfører lavere offentlige udgifter til individuel boligstøtte til nybyggede boliger. 1. års huslejereduktionen i en nybygget familiebolig skønnes i gennemsnit at medføre en boligstøttebesparelse på omkring $\frac{1}{5}$ af huslejereduktionen. Tilsvarende skønnes det, at 1. års huslejereduktionen i en nybygget ældrebolig vil medføre en boligstøttebesparelse på omkring 70 pct. af huslejereduktionen. Den højere andel i ældreboliger skyldes de mere gunstige boligstøtteregler samt, at en væsentlig højere andel af husstandene modtager boligstøtte. Den statslige refusion af udgifterne til boligstøtte udgør omkring 70 pct. for boligsikring og boligydelse set under ét.

Hvordan kan der sikres økonomisk neutralitet?

Nedsættelsen af beboerbetalingen og dermed af startlejen vil medføre øgede udgifter til ydelsesstøtte. For at sikre fuld udgiftsneutralitet i det offentliges samlede udgifter til finansieringsstøtte er det derfor nødvendigt at ”stille” på nogle andre elementer i modellen.

Nedenfor er beregnet, hvor meget der skal ”stilles” for at sikre udgiftsneutralitet i de offentlige udgifter til finansieringsstøtte i det almene nybyggeri. Der tages udgangspunkt i følgende:

- Den maksimale løbetid – og dermed starttidspunktet for fondsindbetalingerne – ændres fra de nuværende 35 til 40 år, dvs. en forlængelse på 5 år.
- Den periode, hvor beboerbetalingen opreguleres, ændres fra de nuværende 35 til 40 år, dvs. en forlængelse på 5 år, jf. afsnit 8.3 og

- Den løbende regulering af beboerbetalingen sker med 75 pct. af pris- eller lønudviklingen.

En længere løbetid indebærer, at de løbende ydelsesbetalinger på lånet bliver lavere, hvilket medfører, at beboerbetalingen alt andet lige vil dække en større del af den samlede ydelsesbetaling og dermed resultere i lavere udgifter til ydelsesstøtte.

Det kan imidlertid være uhensigtsmæssigt at kræve, at der skal anvendes lån med en bestemt løbetid, jf. boks 10.1. Hvis ikke andre låntagere på boligmarkedet efterspørger sådanne lån, vil der være risiko for tynde serier og dermed risiko for højere rente og indlåsnings effekter.

Boks 10.1. Forlængelse af løbetid

Den foreslåede nedsættelse af beboerbetalingen fra de nuværende 3,4 pct. til 2,8 pct. af anskaffelsessummen medfører som udgangspunkt statslige merudgifter til ydelsesstøtte. Da nedsættelsen af beboerbetalingen skal ske uden offentlige merudgifter vil det altså være nødvendigt at reducere ydelsesstøtten ved at stille på andre parametre. Dette kan gøre på forskellige måder.

Principielt er det muligt at reducere ydelserne på de lån, der finansierer nybyggeriet, ved en forlængelse af løbetiden. Alt andet lige medfører længere løbetid lavere ydelser. Da ydelsesstøtten udgør forskellen mellem de faktiske ydelser på lånet og beboerbetalingen vil en forlænget løbetid derfor også medføre lavere ydelsesstøtte. Det synes derfor oplagt at forlænge løbetiden på de bagvedliggende lån.

Imidlertid udbyder realkreditinstitutterne ikke i dag lån med en løbetid på 40 år. Hvis staten stiller krav om sådanne lån, vil der derfor være risiko for, at der bliver tale om tynde serier med heraf følgende risiko for højere rente og indlåsnings effekter og dermed højere statslige udgifter til ydelsesstøtte. Alene af den grund bør det overvejes, om den ønskede ydelsesstøttereduktion ikke kan opnås på anden vis.

Hertil kommer, at beboerbetalingen i den nuværende finansieringsmodel for alment byggeri er fastsat helt uafhængigt af de konkrete lån, der er optaget til finansiering af byggeriet. Dette giver staten en betydelig fleksibilitet til løbende at vælge de billigste låntyper. Håndfaste krav til løbetiden vil begrænse denne fleksibilitet – og kan derfor ikke anbefales.

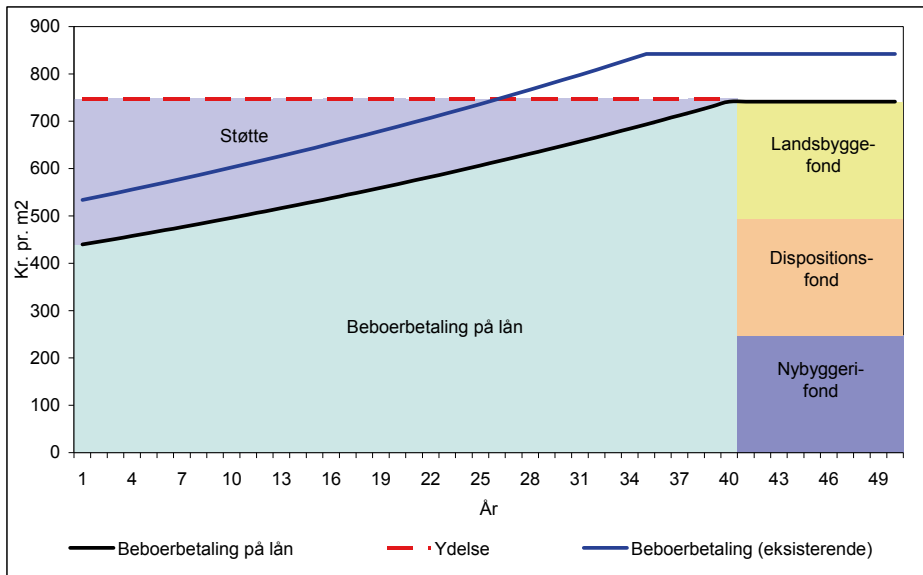
Med henblik på at opnå uændrede offentlige udgifter til ydelsesstøtte uden at sætte fleksibiliteten over styr er det her foreslået, at udgiftsneutraliteten opnås ved en forlængelse af beboerbetalingsreguleringsperiode og af lånenes maksimale løbetid. I den forbindelse foreslås, at evt. negativ ydelsesstøtte inden for den maksimale løbetid indbetales til staten frem for nybyggerifonden.

I figur 10.1 er en ændret finansierings- og støttemodel, blandt andet med en forlænget maksimal løbetid, vist ved anvendelse af lån med en løbetid svarende til den maksimale. Hvis der i stedet fortsat anvendes lån med en løbetid på 30 år, jf. figur 4.1, indebærer forslaget, at ydelsesstøtteudbetalingerne vokser i de første 30 år som følge af højere løbende ydelsesbetalinger på lånet. Til gengæld vil beboerbetalingen mellem år 30 og år 40 fuldt ud tilfalde staten i form af negativ støtte, idet der ikke vil være nogen låneydelse at betale.

For at sikre fuld fleksibilitet omkring den statslige fastsættelse af de låntyper, der skal benyttes ved finansieringen af alment byggeri, bør det indgå, at negativ støtte (beboerbetalingen overstiger låneydelsen) i de første 40 år tilfalder statskassen, og ikke nybyggerifonden, sådan som det i dag allerede gælder for lån med rentesikring. Dette vil f.eks. gøre det muligt fortsat at benytte 30-årige lån uden udgiftsmæssige konsekvenser for staten.

Denne tilpasning af finansierings- og støttemodellen er vist i figur 10.1, hvor også den eksisterende beboerbetalning er indtegnet. I figuren er den tilpassede model illustreret ved anvendelse af et lån med en løbetid på 40 år, svarende til den maksimale løbetid. Uanset om der anvendes lån med en løbetid på 30 eller 40 år, jf. boks 10.1, vil ændringen medføre, at starten på fondsindbetalingerne bliver udskudt til år 40 og at der dermed alt andet lige sker en reduktion af disse.

Figur 10.1. Beboerbetaling og ydelsesstøtte i en tilpasset finansierings- og støttemodel med valsetaktregulering af beboerbetaling og maksimal løbetid på 40 år



Anm.: Figuren illustrerer finansierings- og støttemodellen ved en initial beboerbetaling på 2,8 pct., efterfølgende regulering med 75 pct. af inflationen i 40 år (i stedet for 35 år) og en løbetid på realkreditlån på 40 år. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i en anskaffelsessum for en familiebolig på 16.500 kr. pr. m² og en grundkapital på 14 pct. Endvidere er anvendt en finansieringsrente på 4,8 pct. p.a. og en inflation på 1,8 pct. p.a., svarende til forudsætningerne på finansloven for 2009.

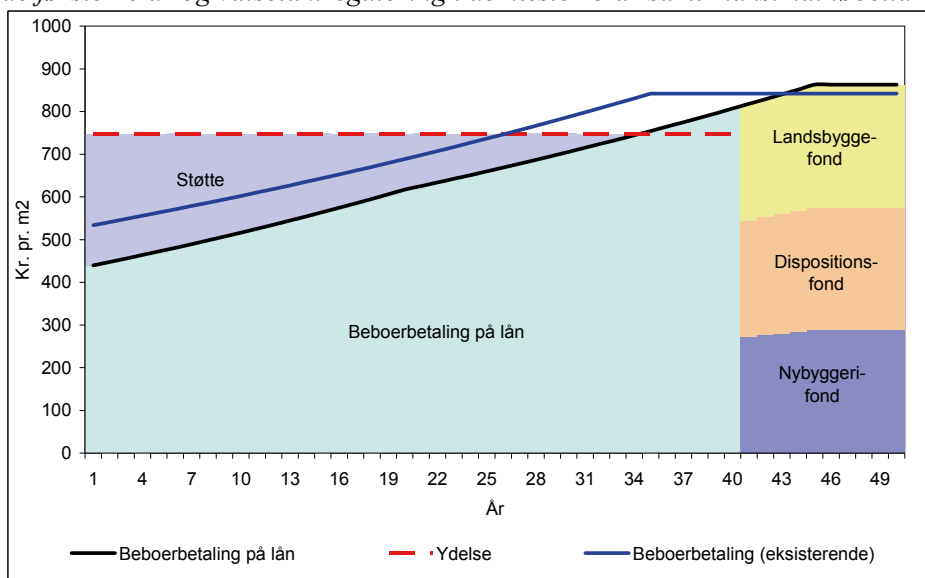
Ovenfor er det forudsat, at beboerbetalingsen fortsat reguleres i valsetakt. Dette betyder imidlertid, at hvis der skal være tale om fuld udgiftsneutralitet, kan startlejen ikke nedsættes til 2,8 pct., men kun til 3,0 pct. Dette vil betyde, at beboerbetalingsen kun reduceres med ca. 12 pct., svarende til en reduktion af startlejen på 7-8 pct., hvilket ikke vurderes at være tilstrækkeligt, uden at der suppleres med yderligere støttemuligheder, jf. Ændring 2.

En tilpasset finansierings- og støttemodel

For at sikre en startleje på 2,8 pct. er det således nødvendigt at ”dreje” noget mere på stilleskruerne, f.eks. ved at forlænge reguleringsperioden og forøge reguleringsstakten. I figur 10.2 er følgende modelvariant vist:

- Den maksimale løbetid – og dermed starttidspunktet for fondsindbetalingerne – ændres fra de nuværende 35 til 40 år, dvs. en forlængelse på 5 år.
- Overskydende beboerbetalning i den maksimale løbetid tilfalder staten.
- Den periode, hvor beboerbetalingen opreguleres, ændres fra de nuværende 35 til 45 år, dvs. en forlængelse på 10 år.
- Den løbende regulering af beboerbetalingen ændres fra $\frac{3}{4}$ af inflationstakten til en fuld inflationsregulering i de første 20 år, mens reguleringen sker med $\frac{3}{4}$ af inflationstakten i de resterende 25 år.

Figur 10.2. Beboerbetalning, ydelsesstøtte og fondsindbetalinger i en tilpasset finansierings- og støttemodel med fuld inflationsregulering af beboerbetalning i de første 20 år og valsetaktregulering i de næste 25 år samt maksimal løbetid



Anm.: Figuren illustrerer finansierings- og støttemodellen ved en initial beboerbetalning på 2,8 pct., efterfølgende regulering med 100 pct. af inflationen (nettoprisindekset) i år 1-20 og 75 pct. af inflationen i år 21-45 år, dvs. i alt 45 år (i stedet for 35 år) og en løbetid på realkreditlån på 30 år. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i en anskaffelsessum for en familiebolig på 16.500 kr. pr. m² og en grundkapital på 14 pct. Endvidere er anvendt en finansieringsrente på 4,8 pct. p.a. og en inflation på 1,8 pct. p.a., svarende til forudsætningerne på finansloven for 2009.

I tabel 10.2 er vist, hvordan beboerbetalingsprocenten i faste priser udvikler sig ved denne anden variant af en ændret finansierings- og støttemodel. Endvidere

er vist den statslige støtte opgjort som nutidsværdi for byggeri af 100 familieboliger.

Tabel 10.2. Udvikling og ændring i den reale beboerbetalingsprocent og den statslige ydelsesstøtte i en tilpasset finansierings- og støttemodel

	Eksisterende	Ny	Ændring (pct.)
Beboerbetalning år 1	3,40	2,80	-17,6
Beboerbetalning år 20	3,13	2,80	-10,5
Beboerbetalning år 35	2,92	2,62	-10,3
Beboerbetalning år 40	2,68	2,56	-4,5
Beboerbetalning år 45	2,45	2,51	2,4
Ydelsesstøtte til 100 almene familieboliger (nutidsværdi, mio. kr.)	33,9	32,6	

Anm.: Inflationen (nettoprisindekset) er forudsat at udgøre 1,8 pct. p.a., finansieringsrenten 4,8 pct. p.a. og en diskonteringsrente på 5,2 pct. p.a., svarende til budgetteringsforudsætningerne på finansloven for 2009.

Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Denne model indebærer, at ”slutlejen” vil komme til at ligge omkring $2\frac{1}{2}$ pct. højere end efter de gældende regler, samtidig med at der vil være begrænsede mindredgifter for staten (knap 4 pct.).

For Landsbyggefonden medfører modellen alt andet lige, at indbetalingerne hertil mindskes som følge af lånets længere løbetid. Imidlertid vil der være en modsatrettet effekt som følge af, at opreguleringen af beboerbetalningen forlænges med 10 år fra 35 år til 45 år.

Som det fremgår af figur 4.1, fordeles beboerbetalningen efter år 35 efter de nu gældende regler med hver $\frac{1}{3}$ til henholdsvis den lokale dispositionsfond, landsdispositionsfond og nybyggerifonden. Ved en forlængelse af den maksimale løbetid til 40 år reduceres nutidsværdien af fondsindbetalingerne. Reduktionen modvirkes af, at reguleringen af beboerbetalningen forlænges til 45 år. Opgjort fra år 35 og frem til år 70 udgør reduktionen ca. 26 pct., som fordeles ligeligt på

de tre fonde. Det bemærkes, at reduktionen ville fremstå langt mindre, hvis den blev opgjort i faste priser⁷.

Overgangsregler

Enhver ændring af beboerbetalingen indebærer en risiko for, at der opstår store huslejeforskelle mellem de sidste årgange efter de eksisterende regler og de første årgange, finansieret efter de foreslåede regler. Selvom det ikke helt kan undgås, bør det overvejes, om der kan skabes mere "blide" overgange mellem de eksisterende og de foreslåede regler.

En nærliggende mulighed er at indføre nedsættelsen af beboerbetalingen gradvist, således at den fulde nedsættelse først realiseres efter en overgangsperiode.

Imidlertid vurderes en sådan løsning ikke at være hensigtsmæssig. For det første er sigtet her at opnå en markant og synlig nedsættelse af startlejen i det almene nybyggeri. For det andet er der risiko for, at en gradvis indfasning vil blive "spist op" af stigninger i anskaffelsessummerne, således at lejened-sættelsen ikke bliver synlig. For det tredje vil en gradvis indfasning give kommunerne et incitament til ikke at meddele tilsagn til nybyggeri, før den fulde nedsættelse af startlejen er slået igennem. Der er med andre ord risiko for, at det almene nybyggeri fastholdes på et lavt niveau de kommende år. Dette kan senere give en "ketchup-effekt" og dermed et uhensigtsmæssigt aktivitetsforløb.

Det kan derfor overvejes, at der i stedet gives mulighed for en bagudrettet tilpasning, hvor byggeri, hvor der ved ikrafttræden endnu ikke er godkendt endeligt regnskab, kan benytte den nye finansieringsmodel. Det svarer til principperne i den overgangsordning, der blev benyttet i forbindelse med den seneste store nedsættelse af startlejen som led i indførelsen af indeksslånefinansiering i 1982.

Da en overgangsordning også vil påvirke fondsindbetalingerne, og det samtidig kan være betænkeligt med bagudrettet lovgivning, skal muligheden være frivillig for både boligorganisationer og kommuner.

⁷ Dette skyldes, at der i den diskonteringsrente, der anvendes i nutidsværdiberegningen, ud over den forudsatte inflation på 1,8 pct. indgår en positiv realrente på ca. 3,4 pct., hvilket indebærer, at fremtidige betalinger tillægges mindre "værdi" end i en fastprisberegning.

Ændring 2: Det kan overvejes at indføre en mulighed for, at kommunen kan yde en løbende startlejesikring, som i en periode kan nedsætte beboerbetalingen med op til 0,4 pct. af anskaffelsessummen på årsbasis. Startlejesikringen aftrappes over højst 20 år.

Det er et afgørende hensyn, at lejerne har sikkerhed for den del af huslejens størrelse, der vedrører kapitaludgifterne. Lokalt kan der imidlertid være særlige forhold, som medfører, at huslejeniveauet trods en lavere startleje i en tilpasset finansierings- og støttemodel ikke nødvendigvis alle steder matcher visse af målgruppernes betalingsevne eller er attraktiv for en tilstrækkelig bred del af befolkningen, således at en hensigtsmæssig beboersammensætning kan opnås.

På den baggrund kan det overvejes at give kommunerne en frivillig mulighed for at yde startlejesikring, hvis kommune (og boligorganisation) vurderer, at de lokale forhold tilsiger det for et konkret byggeprojekt. Startlejesikringen afholdes som udgangspunkt af kommunen. Den indføres som en frivillig mulighed, hvor der ikke tilsigtes merudgifter, og dermed som udgangspunkt uden dukt-kompensation.

Kommunen skal have mulighed for at betinge sig, at boligorganisationen på baggrund af en konkret vurdering af boligorganisationens egenkapital refunderer op til halvdelen af startlejesikringen. Det svarer til, hvad der i dag gælder i beboerrådigerordningen.

Umiddelbart forekommer behovet for startlejesikring at være mindre i ældreboliger, fordi de altovervejende udlejes via anvisning, hvor der for alderspensionister og førtidspensionister på gammel ordning gælder gunstigere boligstøtteregler. Imidlertid kan der være behov herfor i forbindelse med ældreboligbebyggelser, der er målrettet særlige grupper, f.eks. yngre fysisk handicappede, der fremover i stigende omfang ikke vil være omfattet af de gunstigere boligstøtteregler. Dette behov skal dog også ses i sammenhæng med de muligheder et kommende lovforslag om forhøjet boligstøtte til visse personer i anviste ældreboliger o.l. vil give. Forslaget indgår i aftalen om udmøntning af satsreguleringspuljen for 2009.

Startlejesikringen kan udformes, så den dækker en del af den ordinære beboerbetalning. Denne udformning indebærer, at det fortsat er staten, der bærer den fulde renterisiko.

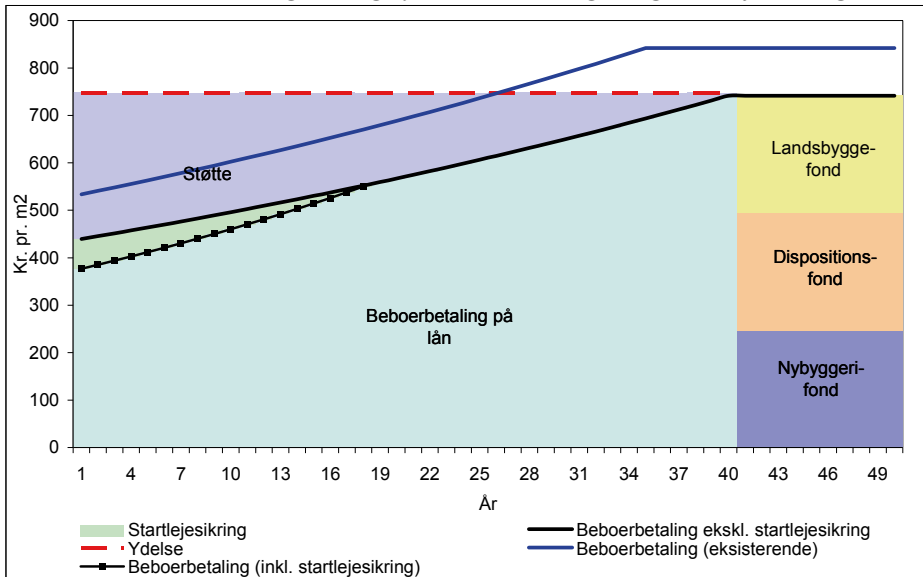
Startlejesikringen kan i princippet kombineres med Ændring 1 uanset, hvilken inflationsregulering der vælges i denne, men det er klart, at længden af den periode, hvori startlejesikringen udfases, må ses i sammenhæng med den valgte reguleringstakt i Ændring 1. Hvis det vælges at fastholde den nuværende valsetaktregulering af beboerbetalingen, foreslås det at aftrappe startlejesikringen over mindst 5 år og maksimalt 20 år. Hvis der ydes ungdomsboligbidrag, fratrækkes det i den maksimale startlejesikring.

Hvis nedsættelsen af startlejen (Ændring 1) gennemføres med fuld inflationsregulering vil det kræve en relativt set kraftigere aftrapning, hvis startlejesikringen skal være udfaset lige så hurtigt som ved valsetaktregulering.

Indførelse af en startlejesikring må således ses i sammenhæng med, hvorvidt det besluttet fuldt ud at regulere beboerbetalingen med inflationen fra starten eller fortsat at regulere den med 75 pct. af inflationen. ”Spillerummet” for startlejesikring må vurderes at være væsentligt mindre ved fuld inflationsregulering, fordi opreguleringen af beboerbetalingen sammen med aftrapningen af startlejesikringen vil resultere i for store lejestigninger, hvis startlejesikringen skal aftrappes inden for en rimelig tidshorisont.

Aftrapningen kan ske på forskellige måder, f.eks. 1) med lige store årlige beløb, 2) med inflationen + 0,5 pct.point eller 3) i $\frac{5}{4}$ -takt. I figur 10.3 og tabel 10.3 er sidstnævnte aftrapningsmetode benyttet. Med de samme forudsætninger som i tabel 10.2 medfører det, at startlejesikringen er aftrappet efter 17 år.

Figur 10.3. Beboerbetalning og offentlig støtte i tilpasset finansierings- og støttemodel med valsetaktregulering af beboerbetalningen og startlejesikring



Anm.: Figuren illustrerer finansiering og støtte ved en initial beboerbetalning på 3,0 pct. og valsetaktregulering suppleret med en initial startlejesikring på 0,4 pct. og efterfølgende regulering af beboerbetalning efter startlejesikring på 125 pct. ($\frac{5}{4}$) af inflationen. Den ordinære beboerbetalning reguleres som hidtil med 75 pct. af inflationen (valsetakt). Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i en anskaffelsessum for en familiebolig på 16.500 kr. pr. m² og en grundkapital på 14 pct. Endvidere er anvendt en finansieringsrente på 4,8 pct. p.a. og en inflation på 1,8 pct. p.a., svarende til forudsætningerne på finansloven for 2009.

Tabel 10.3. Udviklingen i den reale beboerbetalingsprocent, statslige ydelsesstøtte og kommunale startlejesikring i en tilpasset finansierings- og støttemodel med valsetaktregulering af beboerbetalingen og startlejesikring

	Eksisterende	Ny			Ændring i forhold til eksisterende (pct.)
		Før startlejesikring	Startlejesikring	Samlet	
Beboerbetalning år 1	3,40	3,00	0,40	2,60	-23,5
Beboerbetalning år 10	3,27	2,88	0,19	2,71	-17,1
Beboerbetalning år 20	3,13	2,76	0,00	2,76	-11,8
Beboerbetalning år 35	2,92	2,58	0,00	2,58	-11,8
Beboerbetalning år 40	2,68	2,52	0,00	2,52	-6,0
Ydelsesstøtte (nutidsværdi, mio. kr.)	33,9	31,2	-	31,2	-
Startlejesikring (nutidsværdi, mio. kr.)	-	-	4,4	4,4	-

Anm.: Inflationen (nettoprisindekset) er forudsat at udgøre 1,8 pct. p.a., finansieringsrenten 4,8 pct. p.a. og en diskonteringsrente på 5,2 pct. p.a., svarende til budgetteringsforudsætningerne på finansloven for 2009.

Det ses, at der med fuld startlejesikring kan opnås en samlet reduktion af beboerbetalingen på 23-24 pct., svarende til en huslejenedsættelse på 15-16 pct. For en bolig på 100 m² og med en typisk husleje på 8.000 kr. på indflytningstidspunktet, vil det medføre et fald i den månedlige husleje på næsten 1.300 kr.

Endvidere fremgår af tabellen, at den valgte model for aftrapningen betyder, at startlejesikringen vil være godt og vel halveret efter 10 år og fuldt aftrappet inden år 20.

Hvis startlejen sættes ned til 2,8 pct., jf. Ændring 1, vil kommunernes behov for at kunne yde startlejesikring være væsentligt mindre.

10.3. Påvirkning af incitamentsstrukturer via finansieringsreglerne

Ændring 3: *Det kan overvejes at give kommunen mulighed for at give tilsagn til alment nybyggeri med en højere anskaffelsessum end det nuværende maksimumsbeløb. Kommunen refunderer en del af den statslige merudgift til ydelsesstøtte som følge af en højere anskaffelsessum.*

Ændringen er baseret på, at det bindende maksimumsbeløb afskaffes. Herved får bygherrer og kommuner større fleksibilitet til at opføre tidssvarende alment byggeri, som tilgodeser hensyn til totaløkonomi og skaber mulighed for at gennemføre de merinvesteringer, som er nødvendige for, at regeringens energipolitiske målsætninger opfyldes.

Afskaffelse af det bindende maksimumsbeløb indebærer alt andet lige en risiko for en utilsigtet standardglidning. Risikoen herfor kan øges ved en samtidig nedsættelse af starthuslejen (jf. Ændring 1) og eventuel startlejesikring (jf. Ændring 2), idet den lavere startleje principielt kan "omsættes" i en sådan standardglidning.

En afskaffelse af maksimumsbeløbet bør derfor ledsages af kraftige målrettede økonomiske incitament, der kan fastholde kommunernes tilskyndelse til at holde igen på anskaffelsessummerne. Dette kan ske ved at øge den kommunale støttebetaling, når anskaffelsessummen overstiger et vist niveau.

En sådan model kan udformes på flere måder, idet der tages stilling til

- Formen for en øget kommunal merbetaling
- Størrelsen af den kommunale merbetaling
- Niveaue for anskaffelsessummen, hvor en øget betaling sætter ind.

Formen for en øget kommunal merbetaling

Den kommunale merstøtte ved høje anskaffelsessummer kan udformes som 1) en refusion af de statslige udgifter til ydelsesstøtte eller 2) som et højere grundkapitalindskud.

Der er i det følgende set bort fra en model med et højere grundkapitalindskud. Det er der flere grunde til. For det første vil refusionsmodellen sikre, at den grundlæggende finansieringsmodel kan fastholdes, hvilket ikke er tilfældet med grundkapitalmodellen. Nybyggeriet vil således fortsat skulle finansieres ved beboerindskud, kommunalt grundkapitalindskud og realkreditlån med statslig ydelsesstøtte. Idet refusionsmodellen giver et kommunalt incitament til at holde igen på anskaffelsessummen (prisen pr. bolig), kan ændringer af grundkapitalprocenten ”friholdes” til andre formål, herunder især aktivitetsniveauet i nybyggeriet (antal boliger).

For det andet sikrer refusionsmodellen i højere grad et målrettet incitament for kommunerne til at holde igen på de godkendte anskaffelsessummer end en øgning af den kommunale grundkapital, der også må forventes at påvirke aktiviteten, jf. overvejelserne i kapitel 7 og 9.

Endelig er en refusionsmodel velegnet i en situation, hvor særlige indretningsmæssige løsninger for ældreboliger, der indebærer en højere anskaffelsessum, kan medføre en besparelse i kommunens løbende serviceudgifter, f.eks. til hjemmehjælp.

Størrelsen af den kommunale merbetaling

I forbindelse med en refusionsmodel er spørgsmålet om refusionens størrelse naturligvis afgørende. Refusionen skal på den ene side have en størrelse, der giver kommunerne et godt incitament til at holde igen på de godkendte anskaffelsessummer. På den anden side må refusionen ikke være så stor, at den i realiteten kommer til at virke, som om maksimumsbeløbet er opretholdt.

I den vejledende rammebeløbsordning, som var gældende i perioden 1994-1997, overtog kommunerne den fulde statslige støtte ved en overskridelse af rammebeløbet.

En meget høj refusionsprocent synes imidlertid uhensigtsmæssig, idet det vil betyde, at kommunerne – afhængigt af det niveau, knæpunktet i givet fald fastsættes på - i højere grad kommer til at medfinansiere de øgede krav til bygnings energiforbrug. Det vil således være tilfældet i det omfang, det er nødvendigt at øge anskaffelsessummen ud over det givne knæpunkt for at gennemføre de merinvesteringer, som følger af de energipolitiske målsætninger.

Samtidig vil knæpunktmodellen med en højere marginal kommunal betaling alt andet lige indebære, at kommunernes incitament til at gennemføre totaløkonomiske investeringer dæmpes i forhold til en model, hvor den marginale kommunale støtteandel ikke afhænger af anskaffessummens niveau.

Det kan overvejes derfor at lade kommunen refundere en del af statens udgifter til ydelsesstøtte efter en progressiv trindelt skala for den del af anskaffessummen, som overstiger et givent niveau (knæpunktet). For at der kan opnås en mærkbar incitamentsvirkning for kommunen, uden at refusionsprocenten bliver meget høj, kan det samtidigt overvejes at kræve refusionen betalt som et engangsbeløb ved byggeriets fuldførelse, dvs. som et permanent finansieringsbidrag, der betales *up-front*. En sådan kombination af høj marginal støtteandel og *up-front* betaling har ikke har været benyttet tidligere.

Refusionsmodellen kan konkret overvejes udformet således, at kommunen successivt – f.eks. over 3 trin - overtager den statslige støtte ved stigende anskaffessum. Endvidere kan det overvejes, at den samlede *marginale* kommunale støtteandel (refusion og grundkapital) gøres uafhængig af ændringer af grundkapitalen, således at den samlede marginale kommunale støtteandel altid er den samme på et givent refusionstrin. En reduktion af grundkapitalen vil således medføre, at den marginale refusionsprocent øges tilsvarende. Hermed modvirkes den forringelse af incitamentet til at begrænse anskaffelsesudgifterne, som et lavere grundkapitalindskud alt andet lige indebærer.

Niveau for anskaffessummen, hvor en øget betaling sætter ind

Ved fastlæggelsen af, hvor en højere marginal støtteandel skal ”sætte ind”, forekommer det oplagt at relatere dette til et vejledende maksimumsbeløb. Ved tre trin kan første trin eksempelvis ligge i intervallet 90-110 pct. af det vejledende maksimumsbeløb, andet trin ved 110-130 pct. og tredje trin over 130 pct. af det vejledende maksimumsbeløb.

Der kan eksempelvis ved en grundkapitalprocent på 10 pct. opereres med en marginal støtteandel på 15 pct. på første trin, 20 pct. på andet trin og 25 pct. på tredje trin, svarende til en marginal refusionsandel på henholdsvis 5, 10 og 15 pct. af anskaffessummen.

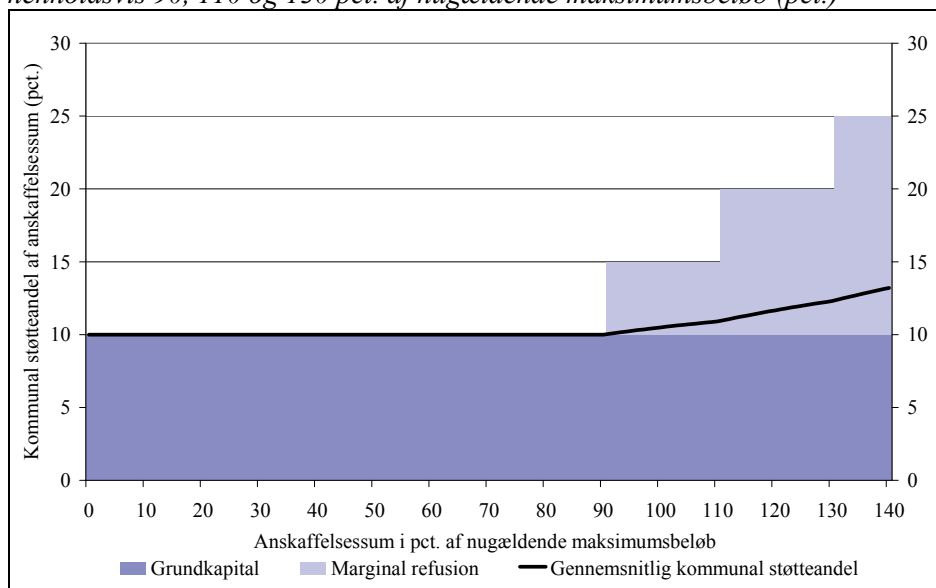
Denne model er illustreret i figur 10.4, hvor sammenhængen mellem anskaffessummen i pct. af maksimumsbeløbet og henholdsvis den gennemsnitlige og

marginale (grundkapital og refusion) kommunale støtteandel af anskaffelsessummen er vist. Indtil 90 pct. af maksimumsbeløbet udgør den marginale og gennemsnitlige kommunale støtteandel 10 pct.

Ved fuld udnyttelse af første trin, dvs. ved en anskaffessum på 110 pct. af maksimumsbeløbet, med en marginal støtteandel på 15 pct. og en grundkapital på 10 pct., vil det svare til en gennemsnitlig kommunal støtteandel på 10,9 pct. Ved fuld udnyttelse af andet trin (ved en anskaffessum på 130 pct. af maksimumsbeløbet) med en marginal støtteandel på 20 pct. bliver den gennemsnitlige kommunale støtteandel 12,3 pct.

For en nybygget almen ældrebolig på 65 m², som opføres i Århus Kommune til en pris, svarende eksempelvis til 110 pct. af det eksisterende maksimumsbeløb (fuld udnyttelse af første trin) vil den kommunale refusion (eksklusiv grundkapital) udgøre omkring 14.000 kr. af en anskaffessum på 1,6 mio. kr., mens refusionen ved fuld udnyttelse af andet trin vil udgøre omkring 43.000 kr. af en anskaffessum på 1,9 mio. kr.

Figur 10.4. Marginal og gennemsnitlig kommunal støtteandel af anskaffessum ved refusionsmodel med et grundkapitalindsbud på 10 pct. og 3 trin på henholdsvis 90, 110 og 130 pct. af nugældende maksimumsbeløb (pct.)



Kilde: Velfærdsministeriets beregninger

Reduceres grundkapitalen i en periode til eksempelvis 7 pct. for at fremme byggeriet, som det er tilfældet for lejeboliger med tilsagn i 2009, vil den marginale refusionsprocent på de tre trin blive henholdsvis 8, 13 og 18 pct., således at den marginale støtteandels samlede niveau bibeholdes. Ved fuld udnyttelse af første trin på 110 pct. af maksimumsbeløbet og andet trin på 130 pct., bliver den gennemsnitlige kommunale støtteandel efter denne model henholdsvis 8,5 og 10,2 pct.

En reduktion af grundkapitalen reducerer således den gennemsnitlige kommunale støtte markant. Det kan isoleret set pege på, at den marginale kommunale støttebetaling skal være høj og eventuelt højere end her foreslået, for at kompensere for effekten heraf på anskaffelsessummerne, hvis refusionsmodellen effektivt skal modvirke risikoen for en utilsigtet standardglidning.

Omvendt betyder en højere marginal kommunal støttebetaling, som tidligere anført, at kommunerne i højere grad kommer til at medfinansiere de øgede krav til bygningers energiforbrug.

Hvis det nuværende niveau for grundkapitalen på 14 pct. bibeholdes, og det vejledende maksimumsbeløb tager udgangspunkt i de nuværende maksimumsbeløbsgrænser, vil det med en højere marginal støtteandel som ”sætter ind” ved 90 pct. af maksimumsbeløbet betyde, at den gennemsnitlige kommunale støtteandel bliver højere end ved de nugældende finansieringsregler, når anskaffelsessummen bliver større end 90 pct. af maksimumsbeløbet.

I stedet for at lade den højere marginale støtteandel sætte ind allerede ved 90 pct. af et vejledende maksimumsbeløb, kan det alternativt sætte ind ved 100 pct. For at modvirke denne forringelse af incitamentet, kan der til gengæld opereres med en højere marginal støtteandel på trinene. Eksempelvis kan en model udformes således, at:

- første trin ligger i intervallet 100-120 pct. af det vejledende maksimumsbeløb, med en marginal støtteandel på 20 pct.
- andet trin ved 120-130 pct. med en marginal støtteandel på 30 pct.
- og tredje trin over 130 pct. af det vejledende maksimumsbeløb med fuld kommunal støtte, svarende til en marginal støtteandel på knap 37 pct. ved de rente- og inflationsforudsætninger, der er anvendt på Finansloven 2009.

For den del af anskaffelsessummen, som overstiger 130 pct. af det vejledende rammebeløb, refunderer kommunen således 100 pct. af den statslige ydelsesstøtte. Ved en grundkapital på 14 pct., bliver den gennemsnitlige kommunale støtteandel 15,0 pct. ved fuld udnyttelse af første trin på 120 pct. af det vejledende maksimumsbeløb og 16,2 pct. ved fuld udnyttelse af andet trin på 130 pct.

Sammenlignet med den første model, må den højere marginale kommunale støtteandel på de tre trin give et kraftigere incitament til at modvirke meget høje anskaffelsessummer. Særligt kombineret med et højt grundkapitalniveau, som betyder, at den gennemsnitlige kommunale støtte er høj, kan den imidlertid også virke så kraftigt, at den ikke alene påvirker prisen pr. bolig, men også omfanget, hvis de nødvendige merinvesteringer til at gennemføre de energipolitiske målsætninger er store.

Under alle omstændigheder er det en model, som – afhængigt af det fastsatte niveau for knæpunktet - betyder, at kommunerne i højere grad kommer til at betale for øgede anskaffelsessummer, herunder for stigninger, der beror på nye energikrav.

Ændring 4: *Det kan overvejes at indføre adgang til i alment nybyggeri at gennemføre totaløkonomisk rentable merinvesteringer uden støtte og dermed uden højere marginal kommunal støtteandel, hvis byggeriet som minimum opfylder Bygningsreglementets krav til lavenergiklasse 1 (2015-krav). Den konkrete udmøntning af en model for lavenergibyggeri må overvejes nærmere.*

Regeringen har fremlagt en klimapolitisk handlingsplan, der både skal føre til en fordobling af andelen af den vedvarende energi inden 2025 og til en nedsættelse af CO₂-udledningen gennem mere effektiv udnyttelse af energien som helhed. Det er, som det fremgår af regeringsgrundlaget, regeringens målsætning, at nye bygninger i 2010 skal bruge 25 pct. mindre energi end i dag, i 2015 50 pct. mindre og i 2020 75 pct. mindre. Dette indgår også i den energipolitiske aftale for årene 2008-2011, som regeringen i februar 2008 har indgået med en række andre partier.

Målene for 2010 og 2015 svarer i øvrigt til lavenergiklasse 1 (2015) og 2 (2010) i det gældende Bygningsreglement. Kommunalbestyrelsen kan i dag gennem lokalplaner fastlægge krav om lavenergiklasse 1 og 2.

Givet boligens lange levetid er det vigtigt med økonomiske helhedsbetragtninger, sådan at der f.eks. med hensyn til energiforbruget ikke alene fokuseres på kvaliteten af bygningens varmeisolering, men også på opvarmningsanlæggene, køleanlæggene, energiforbrug til ventilation og belysning, bygningens beliggenhed og orientering, varmegenvinding, samt aktiv udnyttelse af solvarme og andre vedvarende energikilder.

Hvis regeringens målsætninger om en reduktion af energiforbruget i bygninger skal realiseres, er det vigtigt, at der ikke kun opføres nye boliger, herunder almene boliger, der lige akkurat opfylder gældende energikrav, men også boliger, der er energiforbrugsmæssigt fremtidssikret ved f.eks. som minimum at kunne opfylde de krav, der kommer til at gælde fra 2015.

SBI har netop offentliggjort rapporten *"Skærpede krav til nybyggeriet 2010 og fremover. Økonomisk analyse"* (SBI, januar 2009) med beregninger af merinvesteringer, der er nødvendige for at kunne opfylde de skærpede energikrav i 2010, 2015 og 2020. Beregningerne er differentieret på bygningstyper og på opvarmningsform (fjernvarme/ikke-fjernvarme) og tager udgangspunkt i allerede kendte og anvendte bygge- og installationsløsninger. Foreløbige beregninger, der er foretaget for typisk almene nybyggerier på grundlag af rapporten, tyder på, at merinvesteringerne langt fra er totaløkonomisk rentable ved aktuelle priser. Det er heller ikke generelt tilfældet, hvis det forudsættes, at der i løbet af nogle år sker en optimering af byggeløsningerne med lavere priser til følge. Særligt for typiske almene etageboliger (større bygninger) vil der være behov for en betydelig udvikling af energi- og kosteffektive løsninger og komponenter (eller kraftigt stigende energipriser) for at det vil være totaløkonomisk rentabelt med skærpede energikrav.

Der i dag i mindre skala opført boliger, især enfamiliehuse og rækkehuse, der opfylder lavenergiklasse 1. Disse byggerier viser, at det teknisk er muligt med allerede kendte og anvendte bygge- og installationsløsninger at opføre lavenergibyggeri i Danmark. Velfærdsministeriet har givet tilsagn til to forsøgsbyggerier i Århus, som skal opfylde lavenergiklasse 1 og derfor har fået tilladelse til at overskride maksimumsbeløbet. I det ene tilfælde er der tale om et byggeri

bestående af såkaldte passivhuse, som på grund af den særlige bygningsfysik kun skal have et varmekonsum på 15 kWh. pr. m² pr. år til rumopvarmning. I et andet af projekterne er der tale om lavenergiklasse 1, hvor energiforbruget er mindre end 30 kWh pr. m², og hvor hele byggeriet består af industrielt præfabrikerede moduler, således at kun fundamentene bygges på pladsen. Projekterne er knyttet til et fælles europæisk projekt for byggeri af en række bæredygtige sociale boliger. For passivhuse og andre plusenergihuse gælder, at det er realistisk at forvente, at disse koncepter inden for få år vil have gennemgået en teknisk udvikling, der medfører, at de vil være totaløkonomisk rentable. Øget efterspørgsel vil naturligvis bidrage hertil.

Ved indførelsen af maksimumsbeløbene blev disse lagt på et niveau, der også gav plads til totaløkonomiske investeringer. Som det fremgår af afsnit 7.3, har maksimumsbeløbet imidlertid været under stigende pres som følge af stigende grundpriser og byggeomkostninger. De gældende regler kan således medføre, at investeringer i energibesparende foranstaltninger, der ellers er totaløkonomisk rentable, ikke kan gennemføres, fordi der ikke længere er plads til den ekstra investering indenfor maksimumsbeløbet. Hertil kommer, at de nuværende meget ambitiøse krav til fremtidige energibesparelser i nybyggeriet også må formodes at kunne kræve relativt høje initiale investeringssummer. Et fast maksimumsbeløb, som ikke tager højde for denne situation, vil derfor ikke være hensigtsmæssigt i forhold til de vedtagne energipolitiske målsætninger.

Maksimumsbeløbsordningen giver bygherre et kraftigt incitament til at fokusere på anskaffelsessummen og dermed kapitalomkostningerne i forbindelse med nybyggeriet. Omvendt giver ordningen ikke i sig selv incitament til at minimere de efterfølgende driftsomkostninger, herunder forbrugsafhængige udgifter..

Beboerne har interesse i, at den samlede husleje og energiudgift er så lav som mulig – og har derfor interesse i holdbare totaløkonomiske løsninger. Den nuværende maksimumsbeløbsordning giver imidlertid bygherren begrænsede muligheder for at varetage dette beboerhensyn.

Samlet begrænser dette mulighederne for at gennemføre løsninger i det almene nybyggeri, der udnytter det potentiale, der findes for markant at reducere energiforbruget i nybyggeriet, hvilket hverken er hensigtsmæssigt for den enkelte lejer eller for samfundet som helhed.

Hvis de energipolitiske målsætninger skal realiseres i det almene nybyggeri, er det følgelig nødvendigt at skabe mulighed for, at der kan tilvejebringes attraktive boliger med et lavt energiforbrug, som er totaløkonomisk rentable, således at den samlede boligbetaling for lejerne ikke bliver højere end for en ”standardbolig”.

Ændring 4 er således relevant, uanset om det besluttes at gennemføre refusionsmodellen i Ændring 3 eller at fastholde maksimumsbeløbet. Den model, der skitseres nedenfor, vil i den situation kunne implementeres stort set uændret. Påvisning af totaløkonomisk rentabilitet vil i givet fald være forudsætningen for, at maksimumsbeløbet kan overskrides for den del af merinvesteringen, som ikke kan rummes indenfor maksimumsbeløbet.

Modellen i hovedtræk

For byggeri, der som minimum opfylder bygningsreglementets krav til lavenergiklasse 1, foreslås konkret en model efter følgende retningslinier:

- Der skabes mulighed for, at kommunerne kan give tilsagn til nybyggeri med en højere anskaffelsessum end maksimumsbeløbet, hvis overskridelsen beror på udgifter til energibesparende tiltag, der er totaløkonomisk rentable.
- Der ydes kommunalt grundkapitallån til hele anskaffelsessummen. Derimod ydes der ikke statslig ydelsesstøtte til den del af realkreditlånet, som finansierer merinvesteringen. Beboerne betaler som udgangspunkt merinvesteringen over energiregnskabet. Udgiften hertil er således ikke boligstøtteberettiget.

Med hensyn til investeringerne i energi udgør forslaget således et alternativ til refusionsmodellen i Ændring 3. Det udelukker naturligvis ikke, at almene boliger, der opfylder lavenergiklasse 1, kan opføres efter Ændring 3.

Kommunerne vil imidlertid være tilskyndet til at bruge denne model, fordi de som minimum kan undgå en højere marginal støtteandel på den yderste del af anskaffelsessummen, når betingelserne er opfyldt, men også typisk vil spare boligstøtte.

Ved et fortsat bindende maksimumsbeløb vil tilskyndelsen ligge i, at byggeri efter ovennævnte model vil kunne overskride maksimumsbeløbet.

For boligorganisationerne er det herudover vigtigt – af hensyn til den fremtidige udlejning – at de i videst mulige omfang har sikkerhed for, at den samlede boligbetaling (incl. varmeudgifter) ikke bliver højere end i et ”standardbyggeri”. Givet at dette er tilfældet, vil lavenergibyggeri formentlig kunne tiltrække boligtagere, der ellers ikke ville efterspørge alment byggeri.

Det må forudsættes, at anvendelse af en sådan model skal ske på baggrund af en kommunal godkendelse og på basis af en ansøgning fra bygherren med dokumentation for totaløkonomien. Der bør stilles meget præcise krav til denne dokumentation og dermed til, hvordan totaløkonomien beregnes

På energiområdet må det i dag anses for at være praktisk muligt at dokumentere totaløkonomien ved en bestemt energibesparende foranstaltning. Merinvesteringen skal således gøres op ved at beregne forskellen mellem prisen for den energibesparende løsning og prisen for en gængs løsning. Energibesparelsen skal gøres op ved at beregne effekten og dermed de sparede udgifter i forhold til en gængs løsning.

Samtidig er de tekniske løsninger, der skal til for at opfylde lavenergiklasse 1, som nævnt i en vis udstrækning allerede tilgængelige på markedet.

I sagens natur vil der altid knytte sig usikkerhed til, om de forventede energibesparelser realiseres, og dermed om den forventede totaløkonomi holder. Der kan skelnes mellem tekniske risici (teknologiens effektivitet), aktivitets risici (boligtagerens adfærd) og eksterne risici (usikkerheder udenfor leverandørens, bygherrens og boligtagerens indflydelse, f.eks. udviklingen i oliepris og klima).

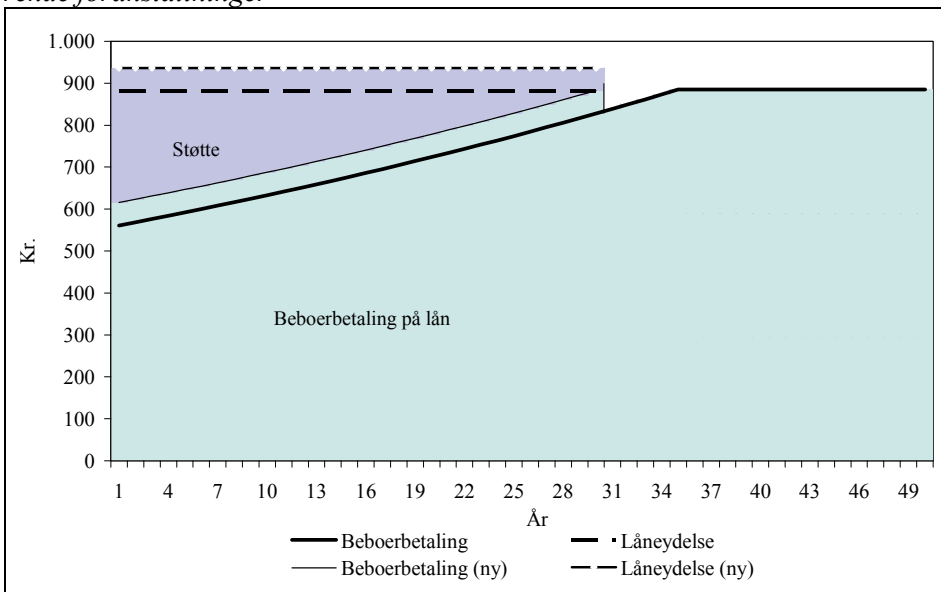
Det må tilstræbes i videst muligt omfang at eliminere de tekniske risici. Det kan derfor overvejes at stille krav om en ekstern projektgranskning inden byggeriets påbegyndelse. I den forbindelse må det overvejes, om den obligatoriske energimærkning af nybyggeri kan spille en rolle.

Med hensyn til den mere konkrete udformning af finansieringen kan der peges på en model, hvor der optages ét samlet realkreditlån i forbindelse med byggeriet. Ydelsen på det samlede lån opsplittes i to dele. En del, der dækker den samlede anskaffelsessum minus merinvesteringen som følge af særlige energibesparende tiltag, og en del, der dækker merinvesteringen. På den første del fastsættes beboerbetalingen efter de almindeligt gældende regler. Med de nugældende

regler betales således et beløb, der på årsbasis udgør 3,4 pct. af anskaffelsessummen, og som inflationsreguleres og indgår i huslejen. På den anden del betaler beboerne den fulde låneydelse, der indgår som en del af forsyningsudgifterne ved siden af huslejen. Det svarer til den fremgangsmåde, der i dag anvendes ved udgifter til carporte.

I figur 10.5 er modellen illustreret, hvor låneydelsen vedrørende merinvesteringen modsvares af den viste ekstra beboerbetaling. Merinvesteringen medfører et større realkreditlån. Den ekstra låneydelse som følge heraf er i figuren lig med forskellen mellem låneydelse (ny) og låneydelse. Den ekstra låneydelse er i figuren forudsat dækket fuldt ud af ekstra beboerbetaling, som udgøres af forskellen mellem beboerbetaling (ny) og beboerbetaling.

Figur 10.5. Beboerbetaling og ydelsesstøtte i den eksisterende finansierings- og støttemodel med fuld beboerbetaling vedrørende merinvestering i energibesparende foranstaltninger



Anm.: Figuren illustrerer eksisterende finansierings- og støttemodel, dvs. en initial beboerbetaling på 3,4 pct., efterfølgende regulering med 75 pct. af inflationen i 35 år og en løbetid på realkreditlån på 30 år. Betalingsstrømmene er beregnet med udgangspunkt i en anskaffelsessum for en familiebolig på 16.500 kr. pr. m² ved en finansieringsrente på 4,8 pct. p.a. og en inflation på 1,8 pct. p.a., samt 14 pct. grundkapital.

Det fremgår af figuren, at den statslige ydelsesstøtte ikke berøres af forslaget, idet der ikke ydes støtte til de totaløkonomiske merinvesteringer. Det løbende bidrag til realkreditinstituttet overvæltet fuldt ud i huslejen. Som det ligeledes ses, forudsættes det, at beboerbetalingen vedrørende merinvesteringen opkræves i hele lånets løbetid, dvs. 30 år, og derefter falder bort. Fondsindbetalingerne vil således alt andet lige ikke blive påvirket af ordningen.

Yderligere overvejelser om modellens udformning

Der er mindst tre forhold, der må overvejes nærmere i forbindelse med fastlæggelsen af den konkrete model.

For det *første* påføres beboerne ved anvendelse af rentetilpasningslån en renterisiko vedrørende den del af lånet, hvor de betaler den fulde ydelse. Det kan imidlertid løses ved at fastlåse denne betaling ved låneoptagelsen.

For det *andet* bliver der tale om en uhensigtsmæssig betalingsprofil for beboerne, idet ydelserne på den ustøttede del af lånet er større i starten af forløbet. Det er imidlertid muligt at ”vippe” beboernes betaling på en udgiftsneutral måde. Den ekstra beboerbetalning vedrørende merinvesteringen kan således opkræves ved at fastsætte en højere beboerbetalingsprocent vedrørende merinvesteringen end den normale, hvilket medfører, at beboerbetalingen vedrørende merinvesteringen bliver lavere først i forløbet (og dermed i forhold til ”beboerbetalning (ny)” i figur 10.5 og højere til sidst, svarende til den normale beboerbetalingsprofil. Effekten af den ændrede beboerbetalingsprofil vil blive udlignet via ydelsesstøtten på det samlede lån, men ikke medføre statslige merudgifter.

For det *tredje* må der sikres et stærkt kommunalt incitament til at holde også merinvesteringen på det lavest mulige niveau. Det er derfor her foreslået, at kommunen yder et grundkapitalindskud til hele anskaffelsessummen. Herved motiveres kommunerne til nøje at vurdere de totaløkonomiske beregningers holdbarhed. På trods heraf vil forslaget være mere attraktivt for kommunerne end Ændring 3, idet der ikke efter Ændring 4 udløses krav om kommunal refusion af ydelsesstøtten. Endvidere vil Ændring 4 indebære mindre udgifter til boligstøtte.

Ved et fortsat bindende maksimumsbeløb vil incitamentet for kommunen som nævnt ligge i, at der åbnes mulighed for under de fastsatte betingelser at overskride maksimumsbeløbet.

For at mindske risikoen for, at ordningen på noget tidspunkt medfører en højere nettobeboerbetalning, kan det i tillæg til kravet om totaløkonomisk rentabilitet, jf. ovenfor, gøres til en betingelse, at den løbende reduktion i forsyningsudgifterne for en normalforbruger allerede fra ibrugtagelsen skal opveje beboerbetalingen vedrørende merinvesteringen. Samtidig vil kommunal grundkapital til finansiering af merinvesteringen alt andet lige mindske beboerbetalingen.

Det kan endelig overvejes, om den særlige beboerbetalingsprocent vedrørende merinvesteringen i en indfasningsperiode skal fastsættes på et lidt lavere niveau med henblik på at ”løbe ordningen i gang” og tage højde for, at der er behov for en optimering af de byggetekniske løsninger. Dette indebærer i givet fald, at der i en opstartsperiode vil blive givet statslig støtte til merinvesteringen.

En alternativ model?

Det kan sideløbende med implementeringen af den skitserede model overvejes, om formålet med forslaget på lidt længere sigt alternativt – eller som supplement – kan realiseres med en ESCO-lignende⁸ model, hvor f.eks. et lokalt forsyningselskab afholder merinvesteringen og får (størstedelen) af den løbende besparelse. En sådan model vil give lejerne en garanti mod højere boligbetaling, hvis den forudsatte energibesparelse viser sig ikke at kunne holde.

Overvejelser om en ESCO-lignende model i alment nybyggeri må ses i sammenhæng med den strategi for reduktion af energiforbruget i bygninger, der indgår i den energipolitiske aftale, og som forventes offentliggjort i foråret.

Ændring 5: *Det kan overvejes, at der for alle almene nybyggerier indføres skærpede krav til totaløkonomiske vurderinger. For byggerier omfattet af Ændring 4 vil der herudover gælde særlige krav.*

Siden 1998, hvor det vejledende rammebeløb blev afskaffet, har der været krav om, at bygherre som betingelse for at få tilsagn skal have foretaget totaløkonomiske vurderinger af byggeriet. Der stilles endvidere krav om, at bygherren i sammenhæng med vurderingen fremsender et driftsbudget.

Der stilles ikke metodemæssige krav i forbindelse med de totaløkonomiske vurderinger, ligesom der ikke stilles krav om dokumentation af de vurderinger

⁸ ESCO er en forkortelse for Energy Service Company (Energitjenestevirksomhed)

som er foretaget. Tilsvarende stilles der ikke krav til udformningen af driftsbudgettet.

Fraværet af et krav om dokumentation af de foretagne vurderinger kan principielt betyde, at kommunen ingen mulighed har for at bedømme vurderingerne. Med den gældende metodefrihed for så vidt angår såvel de totaløkonomiske vurderinger som driftsbudgettet kan det endvidere være vanskeligt (og urimeligt ressourcekrævende) for kommunen at bedømme vurderingerne og hermed om projektets anskaffelsesudgifter er rimelige i forhold til de planlagte totaløkonomiske investeringer og de forventede efterfølgende driftsudgifter.

Med henblik på at øge bygherrernes opmærksomhed på de afledte driftsudgifter i nybyggeriet og dermed fremme totaløkonomiske investeringer kan det på den baggrund overvejes generelt at skærpe kravene til de totaløkonomiske vurderinger i alt alment nybyggeri, således at

- de foretagne totaløkonomiske vurderinger fremover skal dokumenteres.
- vurderingerne skal opfylde nærmere fastsatte metodemæssige krav.
- det tilknyttede driftsbudget skal opbygges som driftskontoplanen, således det afspejler de planlagte totaløkonomiske investeringer mht. vedligeholdelse samt energiforbrug.
- driftsbudgettet forelægges kommunalbestyrelsen så tidligt i projekteringsfasen, at der er en reel mulighed for at tilgodese et krav om større totaløkonomiske investeringer, som eksempelvis fører til en bedre energioekonomisk standard eller lavere vedligeholdelsesomkostninger.

Forslaget indebærer således, at den nuværende metodefrihed afskaffes. Herved synliggøres konkrete totaløkonomiske vurderinger, gennemskueligheden øges og det bliver lettere for f.eks. kommunerne at forholde sig til vurderingerne på det enkelte projekt og holde dem op mod andre løsninger f.eks. på andre almene byggeprojekter. Med driftsbudgettet bliver det endvidere i højere grad muligt for kommunen at vurdere den fremtidige husleje som følge af de planlagte totaløkonomiske investeringer.

Metodemæssige krav til de totaløkonomiske vurderinger kan f.eks. stilles i form af krav om egentlige beregninger. Det kunne være beregninger, som viser, at en valgt løsning, f.eks. et vindue og dets placering, er totaløkonomisk rentabel, ved at sammenholde den valgte løsning med en gængs løsning. Sådanne krav må

dog overvejes nøje, herunder detaljeringsniveauet, da det ikke er muligt at foretage beregningerne for alle materialer og en vis form for standardisering af beregningerne vil sandsynligvis være nødvendigt, for at det er muligt for f.eks. kommunerne at vurdere beregningerne og sammenligne på tværs af projekter.

Det kan endvidere overvejes alene at stille krav om totaløkonomiske beregninger på vedligeholdelsesområdet og således ikke på energiområdet, når et projekt ikke benytter sig af Ændring 4. Med skærpelsen af kravene til bygningers energiforbrug i 2010 vurderes der således kun i meget begrænset omfang at kunne gennemføres yderligere energibesparende tiltag som er totaløkonomisk rentable, med mindre de reducerer energiforbruget i et sådan omfang, at de lever op til energikravene jf. Ændring 4.

Bygherren skal, med de gældende regler, foretage de totaløkonomiske vurderinger, inden byggeriet får tilsagn. På dette tidspunkt er projektet ikke langt i planlægningen, og bygherren har endnu ikke indhentet tilbud fra entreprenører mv., og det er derfor vanskeligt at gennemføre totaløkonomiske vurderinger, særligt hvis der skal foretages egentlige beregninger.

Det kan derfor overvejes at stille krav om, at der foretages totaløkonomiske vurderinger på tilsagnstidspunktet, som på dette tidspunkt alene belyses via driftsbudgettet. Ved påbegyndelsen af byggeriet, kan der stilles krav om en revurdering og udspecificering af totaløkonomien i form af eksempelvis beregninger.

I det omfang, det er hensigtsmæssigt, kan det overvejes at kræve indberetning af de foretagne totaløkonomiske vurderinger til Velfærdsministeriets informations- og forvaltningssystem BOSSINF-STB på påbegyndelsestidspunktet.

Det kan endvidere overvejes, at driftsbudgettet, opbygget som driftskontoplanen, indarbejdes i skema ABC i BOSSINF-STB og indberettes på både tilsagns-, påbegyndelses og afleveringstidspunktet.

Dette kan indarbejdes i den foreslåede forenkling og modernisering af BOSSINF-STB, som blandt andet indebærer en ændring af skema ABC, jf. forslag 11.1 i udvalgets 1. delrapport ”*Den almene boligsektors styring*” (Velfærdsministeriet 2008). Der indgår heri en målsætning om, at skema ABC skal

understøtte brugen af totaløkonomiske vurderinger og en realistisk driftsbudgettering.

Efter Ændring 4 skal der ved gennemførelse af totaløkonomisk rentable energiinvesteringer stilles særlige dokumentationskrav, hvor totaløkonomien af den valgte løsning skal dokumenteres i forhold til en gængs energiløsning, jf. Ændring 4.

Ændring 6: *Det kan overvejes fremover at inflationsregulere maksimumsbeløb med et sammensat indeks, hvor nettoprisindekset tæller med 50 pct. og lønindekset for den private sektor med 50 pct. Hvis Ændring 3 gennemføres, foreslås tilsvarende regulering af tringrænser.*

En regulering af maksimumsbeløb efter nettoprisindekset eller af tringrænser efter Ændring 3 kan være hensigtsmæssig set ud fra et ønske om at sikre, at huslejen i det almene byggeri ikke udgør en stigende andel af beboernes indkomster.

Imidlertid er det et grundlæggende problem ved regulering af tringrænser/maksimumsbeløb efter nettoprisindekset, at det ikke følger udviklingen i byggeomkostninger og grundpriser, således at der ikke sker en tilpasning af grænserne til den aktuelle konjunkturudvikling. Særligt i perioder med højkonjunktur vil reguleringen typisk være for lav. Omvendt kan den i perioder med lavkonjunktur være for høj. Som belyst i kapitel 7 er byggeomkostninger og grundpriser steget langt mere end den almindelige inflation under den seneste højkonjunktur. Hertil kommer, at en stigende realindkomst antagelig øger efterspørgslen efter ”boligkvalitet”, ligesom den giver plads til en vis kvalitetsmæssig standardglidning i det almene byggeri, uden at huslejen udgør en stigende andel af beboernes indkomster.

En regulering efter nettoprisindekset skaber behov for diskretionære tilpasninger, som det skete med den ekstraordinære forhøjelse af maksimumsbeløbet for ældreboliger med tilsagn fra 2008 i visse områder af landet.

Byggeomkostningsindekset for etageboliger forekommer umiddelbart nærliggende til regulering af grænserne. Indekset afspejler imidlertid ikke bygherrens pris for et byggeprojekt, idet der ikke indgår udgifter til grund, entreprenørernes

avancer, omkostninger til rådgivere mv., og det afspejler endvidere ikke produktivitetsændringer. Herudover kan det være et problem med regulering efter dette indeks, at udviklingen i indekset vil være påvirket af såvel omfanget som prisen på det almene byggeri. Således kan f.eks. en høj aktivitet i det almene byggeri bidrage til en højere regulering af grænserne.

Det kan derfor overvejes at regulere tringrænsen/maksimumsbeløbet efter et sammensat indeks, hvor nettoprisindekset tæller med 50 pct. og lønindekset for den private sektor med 50 pct. Lønindekset afspejler dels konjunkturudviklingen, idet reallønnen typisk vil stige mere i en højkonjunktur end i en lavkonjunktur. Dels afspejler lønindekset i sagens natur indkomstudviklingen. Da højere realindkomst alt andet lige fører til en øget efterspørgsel efter ”boligkvalitet”, giver en regulering efter lønindekset plads til en vis kvalitetsmæssig standardglidning i det almene byggeri i overensstemmelse hermed.

Ved at benytte to officielle indeks med halv vægt til hvert vil der samtidig være tale om en relativt gennemsnitlig reguleringsmetode.

Det kan alternativt overvejes yderligere at sammensætte indekset, således at priserne på energi afspejles i reguleringen, da prisen herpå i høj grad har indflydelse på prisen på byggematerialer.

Ændring 7: *Det kan overvejes, at opjustere den gældende bruttoarealgrænse for den enkelte almene bolig for at korrigere for den reduktion af nettoarealet, som følger af de allerede gennemførte og planlagte skærper af energikravene frem til 2020.*

Nye almene boligområder skal fortsat udgøre et attraktivt boligudbud for hele den personkreds, det almene byggeri retter sig imod, således der kan opnås en afbalanceret beboersammensætning, herunder skal sikres et udbud af boliger af en vis størrelse. Kommunerne skal påse, at boligerne kan forventes udlejet og at de større boliger kan modsvare de ønsker og behov, som ligger i opfyldelsen af kommunens boligsociale forpligtelser.

Boligarealet opgøres som bruttoetagearealet efter regler fastsat efter lov om Bygnings- og Boligregistrering. De allerede gennemførte og planlagte skærper af energikravene frem til 2020 medfører en utilsigtet reduktion af boligernes nettoareal. Hvis de hidtil gældende nettoarealer skal fastholdes, er det på bag-

grund af behov for bedre isolering, der medfører tykkere vægge, derfor nødvendigt at opjustere loftet for bruttoarealet

Især ved etablering af passivhuse, som har et meget lavt energiforbrug, kan det nuværende maksimum for den enkelte boligs bruttoareal komme under pres.

Set i relation til de boligpolitiske målsætninger om, at det almene nybyggeri skal være tidssvarende og set ud fra et ønske om at tiltrække mere ressourcestærke beboere til den almene sektor for at opnå en mere blandet beboersammensætning, forekommer det uhensigtsmæssigt ikke at ”give plads” til allerede gennemførte og kommende skærpede energikravene i det omfang det kræver en forøgelse af boligens bruttoetageareal ved uændret nettoetageareal.

Hvis der fastholdes et krav om maksimal boligstørrelse, bør den maksimale størrelse således korrigeres for de skærpede energikrav, ved en forhøjelse, svarende til ydervæggens større arealforbrug.

Det forudsættes, at den maksimale *gennemsnitlige* boligstørrelse for den enkelte afdeling på 110 m² fortsat skal gælde.

10.4. Øget konkurrence om finansieringen af alment nybyggeri

Ændring 8: *Det kan overvejes at udarbejde vejledningsmateriale til långivere og låntagere med henblik på at øge konkurrencen om lånefinansieringen af almen byggeri (kogebog).*

Når der ses bort fra kommunalt ejede ældreboliger, ydes realkreditlån til alment byggeri udelukkende af de ”tre store” realkreditinstitutter samt – i begrænset omfang – af Landsbankernes Realkreditlånepand. Samtidig viser Socialministeriets realkreditgebyrundersøgelse (*”Realkreditgebyrbetalingen i den almene boligsektor”*, Socialministeriet 2006), at der er et forholdsvis stort segment af almene boligorganisationer, der altid betaler de maksimale gebyrer.

Der synes således at være behov for en styrkelse af konkurrencen vedrørende lån ydet til det almene byggeri. I den forbindelse er det naturligvis vigtigt nærmere at få belyst eventuelle adgangsbarrierer for andre låneudbydere. Vel-

færdsministeriet overvejer for øjeblikket i samarbejde med blandt andet Finansministeriet samt Økonomi- og Erhvervsministeriet at foretage en nærmere belysning heraf.

I forlængelse heraf foreslås, at der udarbejdes vejledningsmateriale for långivere om markedet for lån til alment byggeri. Dette skal også ses i lyset af, at indførelsen af adgang til at benytte SDO-baserede lån ved finansieringen af alment byggeri medfører en betydelig potentiel udvidelse af långiverkredsen, og at vejledningsmateriale kan øge sandsynligheden for, at der faktisk kommer nye låneudbydere til.

Endvidere kan det overvejes at udarbejde vejledningsmateriale målrettet det segment af boligorganisationer, der fortsat betaler de maksimale gebyrer.

Ændring 9: *Det kan i forbindelse med lånetilbud overvejes at stille krav om gennemsigtighed og sammenlignelighed med hensyn til finansielle omkostninger.*

Med henblik på at øge sammenligneligheden i forskellige lånetilbud kan det overvejes at indføre krav om, at lånetilbud skal indeholde en nutidsværdiberegning af det løbende bidrag. Samtidig skal fremgå den huslejebelastning (første år), som følger af stiftelsesprovision samt af evt. byggelånsrenter (ved samlet finansieringspakke), ved given byggetid og lånestørrelse.

Det foreslås, at den nærmere udformning af disse krav drøftes med blandt andet Realkreditrådet, Realkreditforeningen og Finansrådet.

Ændring 10: *Det kan overvejes at give kommunen mulighed for at undlade tinglysning af lån, som fuldt ud er dækket af en kommunal garanti. I sammenhæng hermed skabes mulighed for at opdele støttede lån i et fuldt garanteret lån og et ugaranteret lån.*

Efter de gældende garantibestemmelser i almenboligloven er det ikke muligt at optage garanterede lån uden pant i ejendommen og uden tinglysning. Det medfører, at der for samtlige lån i dag skal betales tinglysningsafgift på 1,5 pct. af lånebeløbet.

I forlængelse af lovgivningen om særligt dækkede obligationer (SDO'ere), jf. lov nr. 577 af 6. juni 2007 er der efter 1. juli 2007 nu generel adgang til at yde lån uden pant i fast ejendom til offentlige myndigheder eller mod selvskyldnerkaution fra en offentlig myndighed (garanti). Denne adgang gælder både for SDO-lån og for traditionelle realkreditlån (RO-lån).

I henhold til realkreditlovgivningen kræves der herefter ikke længere et tinglyst pantebrev.

Umiddelbart er det relativt få lån i det almene byggeri, som er 100 pct. garanterede. Der kan alene være tale om renoveringslån, byggeskadelån mv., i ejendomme, som i forvejen er kraftigt belånte, idet det nye lån herved kommer til fuldt ud at ligge ud over 80 pct. af ejendommens markedsværdi. Hertil kommer lån til kommunalt ejede ældreboliger, som KommuneKredit og nu også realkreditinstitutter og banker efter den 1. juli kan yde, kan ske uden tinglysning.

Det kunne overvejes at tillade, at lån, hvortil der efter de gældende regler kan ydes garanti, opdeles i et ugaranteret lån og i et fuldt garanteret lån. Herved kunne det undlades at tinglyse det sidstnævnte lån.

Den helt umiddelbare fordel ved ikke at skulle tinglyse den garanterede del af det samlede støttede lån er, at finansieringsomkostningerne kan reduceres, idet tinglysningsafgiften på 1,5 pct. af lånebeløbet kunne spares. Herved vil byggeriet alt andet lige kunne billiggøres med lavere husleje og ydelsesstøtte/grundkapital til følge.

På den anden side er der også visse ulemper forbundet med en sådan ordning. Den manglende tinglysning vil ændre kommunens stilling i tilfælde af garantiens udløsning, idet kommunens krav ikke vil være sikret. I givet fald må det betyde, at ordningen skulle udformes som en frivillig ordning for kommunen, således at kommunen kan beslutte, om den vil kræve tinglysning eller ej.

Hertil kommer, at staten vil miste et provenu fra tinglysningsafgiften, hvilket samtidig kan opfattes som en indirekte støtte til det almene byggeri.

10.5. Andre mulige ændringer

Ændring 11: *Det kan overvejes at påbegynde indfasning af Det Digitale Byggeri i alment byggeri i 2009.*

Fra 1. januar 2007 skal de statslige bygherrer stille krav til byggevirksomheder om anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i statsligt byggeri. Kravene gælder ved byggesummer på 3 mio. kr. og derover, og fordeles sig indenfor fire hovedområder. Nedenfor i boks 10.2 er de enkelte elementer oplyst. Kravet om beskrivende mængdefortegnelser trådte i kraft 1. januar 2009.

Staten står kun for ca. 1-2 pct. af den samlede omsætning i den danske byggesektor. For at sikre et bredere digitalt løft i byggesektoren, foreslås det i regeringens byggepolitiske handlingsplan "*Bedre og billigere byggeri*" fra maj 2007 under initiativ nr. 8, at de digitale bygherrekrav også udbredes til almene, regionale og kommunale byggerier. Hermed skabes der bedre muligheder for, at flere danske byggevirksomheder kan få en konkurrencefordel, når digitalisering af byggeriet breder sig internationalt. Derudover vil digitalisering af byggeriet af hele det offentlige og offentligt støttede byggeri også medføre gevinster som følge af produktivitetsstigninger.

Boks 10.2. Det Digitale Byggeri – krav til statsligt byggeri

Digitalt udbud og tilbud

- Udbudsprojektet skal foreligge digitalt og indeholde en beskrivende mængdefortegnelse.
- Den beskrivende mængdefortegnelse og arbejds- og byggesagsbeskrivelser skal udformes henholdsvis på grundlag af det nye klassifikationssystem, DBK og på bips B 100 standarden.
- Tilbudsgivningen foregår ved at entreprenører uploader deres tilbud til bygherren via en portal på Internettet. Licitationen foregår ved, at bygherren samtidig offentliggør de indkomne tilbud.

Anvendelse af projektweb

- De medvirkende parter ved et statsligt byggeprojekt skal dele og udveksle projektdata via en projektweb på Internettet.
- Byggeprojektets væsentlige aktører skal have adgang til projektwebben.
- Entreprenørerne og håndværkerne skal have adgang til projektwebben på byggepladsen og mulighed for at printe tegninger.

Øget anvendelse af 3D-modeller

- Arkitekter og ingeniørrådgivere bør udføre 3D visualiseringer og simuleringer ved idé- og projektkonkurrencer. Ved byggesummer over 40 mio. kr. er kravet obligatorisk.
- Arkitekter og ingeniørrådgivere bør anvende 3D modeller i projekteringen. Ved byggesummer over 40 mio. kr. er kravet obligatorisk.
- 3D modeller i projekteringen skal opfylde en række krav til indhold, informationsniveauer mv. i de forskellige faser, som bygherren skal specificere for det enkelte projekt.
- 3D modellerne skal give mulighed for at genanvende geometriske data og egenskabsdata i de efterfølgende faser.

Digital aflevering af driftstal

- Ved byggesager med en samlet byggesum på 15 mio. kr. eller mere skal byggeprojektets deltagere digitalt aflevere de driftsrelevante data, som bygherren har stillet krav om.
- Bygherren fastlægger hvilke projektdeltagere, der er omfattet af digital aflevering, og udpeger den part, der i forbindelse med afleveringen skal varetage overdragelsen.
- Den digitale aflevering skal - efter bygherrens valg - ske enten i form af XML-filer med tilhørende dokumenter, som en 3D model eller ved direkte indtastning i driftsherrens FM- og driftssystemer.

De største gevinster forventes at kunne realiseres i forbindelse med digitalt udbud og tilbud, og øget anvendelse af 3D-modeller. For så vidt angår projektweb og digital aflevering er gevinsterne beskedne.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har vurderet, at det økonomiske effektiviseringspotentiale for bygherrer og entreprenører netto vil udgøre i størrelsesordenen 80-90 mio. kr. om året af den samlede anskaffelsessum i det almene byggeri, men det er samtidig vurderingen, at der vil gå nogle år, før den fulde gevinst kan indhøstes. Dette skyldes blandt andet, at de it-redskaber, der er nødvendige for at kunne opfylde nogle af kravene, ikke er fuldt udviklede. Implementeringen af dette initiativ skal derfor tilrettelægges, således at et øget pres på anskaffelsesudgifterne i starten undgås.

Det må i øvrigt sikres, at der er den fornødne sammenhæng med Landsbyggefondens projekt om indførelse af det digitale byggeris principper i driften af eksisterende alment byggeri.

Implementering af forslaget forventes at kunne ske medio 2009, evt. med forskellige ikrafttrædelsesdatoer for de enkelte delelementer.

Ændring 12: *Det kan overvejes at indføre energitillæg til maksimumsbeløbet svarende til de merinvesteringer som følger af de planlagte skærper af energikravene i 2010.*

I henhold til den energipolitiske aftale for årene 2008-2011, som regeringen i februar 2008 har indgået med en række andre partier, skal energiforbruget i nye bygninger i 2010 reduceres med 25 pct., i 2015 med 50 pct. og i 2020 med 75 pct. Den nærmere udmøntning af målsætningen vil fremgå af den strategi for reduktion af energiforbruget i bygninger, som kan forventes klar i foråret 2009, og blive gennemført som en ændring af bygningsreglementet.

SBi har som nævnt netop offentliggjort rapporten "*Skærpede krav til nybyggeriet 2010 og fremover. Økonomisk analyse*" (SBi, januar 2009) med beregninger af de merinvesteringer, der er nødvendige for at kunne opfylde skærpede energikrav i 2010, 2015 og 2020. Beregningerne er differentieret på bygningstyper og på opvarmningsform (fjernvarme/ikke-fjernvarme) og tager udgangspunkt i allerede kendte og anvendte bygge- og installationsløsninger.

I rapporten skønnes kravet om en reduktion på 25 pct. i 2010 med udgangspunkt i aktuelle byggepriser at medføre merinvesteringer pr. m² på 700 kr. pr.

m² for etageboliger⁹ og noget mindre for enfamiliehuse. I rapporten er der tillige beregninger af merinvesteringerne, hvis det vælges at differentiere reduktionskravet mellem opvarmningsformer i form af en reduktion af energirammen på 35 pct. kombineret med en energifaktor for fjernvarme på 0,8. I dette tilfælde skønnes merinvesteringen for fjernvarmeopvarmede etageboliger at udgøre 600 kr. pr. m² og 800 kr. pr. m² for naturgasopvarmede etageboliger.

Disse merinvesteringer er langt fra at være totaløkonomisk rentable og heller ikke privatøkonomisk rentable, selv ved nedsat startleje.

Der er således behov for at forhøje maksimumsbeløbet for at skabe plads til de merinvesteringer, der er nødvendige for, at det almene nybyggeri kan opfylde de krav, der indføres i 2010. Det kan derfor overvejes at indføre energitillæg til maksimumsbeløbet, som giver mulighed for, uanset bygningstype og opvarmningsform, at afholde de merinvesteringer, som er nødvendige for at kunne opfylde de skærpede krav i 2010.

Ændring 13: *Det kan overvejes at holde udgifter til indeksregulering af entreprissummen efter fast-pris periodens udløb uden for maksimumsbeløbet. Der gives således adgang til at overskride maksimumsbeløbet ved afholdelse af udgifter hertil.*

Indeksregulering af entreprisekontrakter foretages som udgangspunkt for den del af en entreprise, som udføres 12 måneder efter tilbudsdagen. Ændringen er derfor relevant for projekter af lang varighed, typisk ved ombygning af plejehjem/plejeboliger som gennemføres i etaper på grund af genhusningsbehov, mens tilsagnet gives som et enkelt tilsagn ved projektets start.

Ved påbegyndelsen af byggearbejderne godkender kommunen projektets anskaffelsessum. Det betyder, at bygherren på dette tidspunkt skal estimere reguleringens størrelse. Viser det sig, når byggeriet er afsluttet, at reguleringen er større, og at den anskaffelsessum, som er godkendt på påbegyndelsestidspunktet, ligger på maksimumsbeløbet, er der ikke plads til reguleringen, og bygherren må selv finansiere overskridelsen – eller skære ned på andre områder, sandsynligvis på bekostning af kvaliteten og de totaløkonomiske investeringer. Det

⁹ Der er tale om rene håndværkerudgifter, ekskl. moms, dvs. uden følgeomkostninger til f.eks. teknikerhonorar og byggelånsrenter.

kan føre til højere driftsudgifter i form af øgede udgifter til reparation og vedligeholdelse.

Det kan derfor overvejes at holde udgifter til indeksregulering af entreprisesummen efter fastprisperiodens udløb uden for maksimumsbeløbet. Herved undgås u hensigtsmæssige besparelser under byggeriets udførelsesfase og hermed højere driftsudgifter og husleje. Derimod skal de fortsat indgå i den støtte- og finansieringsberettigede anskaffelse sum, således at de som alle andre udgifter finansieres via beboerindskud, grundkapital og realkreditlån.

Ændring 14: *Det kan overvejes for alt alment nybyggeri at indføre en karenperiode på 4 år efter ibrugtagelsen for gennemførelse af kollektive forbedringer, såfremt summen af godkendt anskaffelsesudgift og forbedringsudgift overstiger maksimumsbeløbet.*

Hensigten med maksimumsbeløbsordningen er som nævnt ovenfor at afskære det dyre byggeri og dermed reducere de offentlige udgifter til byggeriet samt fastholde et rimeligt lejeniveau. Det er derfor vigtigt, at mulighederne for at omgå ordningen minimeres så meget som overhovedet muligt.

Mulighederne for at overskride maksimumsbeløbet synes at være små, ligesom der heller ikke er noget stærkt incitament hertil. Efter de gældende regler finansieres en overskridelse, f.eks. forårsaget af uforudsete udgifter i løbet af byggeprocessen, af bygherren ved anvendelse af bygherre honoraret eventuelt suppleret med midler fra egenkapitalen.

Derimod er det muligt at omgå maksimumsbeløbet ved at udskyde afgrænsede dele af byggeriet til efter ibrugtagelsen og gennemføre dem som almindelige forbedringer. Det kunne eksempelvis dreje sig om etablering af altaner, særligt dyre køkkenløsninger eller lignende. Er en sådan udskydelse en integreret del af byggeprojektet, vil det medføre, at det samlede byggeri bliver dyrere. Det vil betyde et uforholdsmæssigt stort pres på en i forvejen høj husleje, idet der ikke ydes støtte til senere gennemførte forbedringer.

For at sikre, at der ikke sker en udhuling af maksimumsbeløbsordningen, kan det overvejes at indføre en karenperiode på 4 år efter ibrugtagelsen, således at der ikke i den periode kan gennemføres kollektive forbedringer i afdelingen,

såfremt summen af godkendt anskaffelsessum og forbedringsudgift overstiger maksimumsbeløbet for det pågældende byggeri.

Samtidig bør det indskærpes over for kommunerne, at de i forbindelse med godkendelsen af anskaffelsessummen før påbegyndelsen påser, at projektet ikke efterfølgende forudsætter gennemførelsen af yderligere arbejder, som samlet set vil overstige maksimumsbeløbet, for at kunne leve op til en hensigtsmæssig standard.



VELFÆRDSMINISTERIET