

2023

**Analyse af håndtering af udlejningsvan-
skeligheder i almene ældreboliger**

Social-, Bolig- og Ældreministeriet



Analyse af håndtering af udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger

Henvendelse om publikationen kan ske til:

Social-, Bolig- og Ældreministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
Tlf. 33 92 93 00

ISBN: 978-87-7601-426-1

Publikationen kan hentes på Social-, Bolig- og Ældreministeriets hjemmeside:
www.sm.dk

Indhold

1.	Indledning og sammenfatning	1
1.1	Indledning	1
1.2	Sammenfatning	2
2.	Udlejning af almene ældreboliger - regler	4
2.1	Almene ældreboliger	4
2.2	Den berettigede personkreds	5
2.3	Kommunens pligt til at betale husleje m.v.	5
2.4	Aflastningsboliger	5
2.5	Udlejningsvanskeligheder	6
3.	Udlejning af almene ældreboliger – statistisk belysning	9
3.1	Almene ældreboliger	9
3.2	Kommunernes udgifter til lejetab i almene ældre- og plejeboliger	11
3.3	Tomgangsledige boliger	14
3.4	Husleje i almene boliger og private udlejningsboliger	15
3.5	Anvendelsen af redskaber til at afhjælpe udlejningsvanskeligheder	17
4.	Kendskab til løsninger - analyse	19
4.1	Interviews	19
4.2	Centrale pointer fra de afholde interviews	20
5.	Konklusion	25
5.1	Konklusion	25
5.2	Mulige initiativer	26
Bilag 1	Afvikling af almene ældreboliger - regneeksempler	1
B.1	Eksempler på økonomiske konsekvenser ved afvikling af almene ældreboliger	1
B.2	Baggrund om økonomiske forhold ved afvikling af almene ældreboliger	9
Bilag 2	Baggrund om metode og data	11

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Indledning

Vi bliver flere og flere ældre i Danmark. Der er brug for boliger tilpasset den voksende andel ældre og deres behov. På trods af, der bliver flere ældre, oplever en række kommuner problemer med, at almene ældreboliger ikke kan lejes ud. Det er vigtigt, at det nuværende almene ældreboligudbud bliver brugt bedst muligt.

Med den politiske aftale om Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed af 26. november 2021 blev parterne bag aftalen enige om, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet gennemfører en analyse, som har til formål at undersøge, om redskaberne til at imødegå udlejningsvanskeligheder i almene ældreboligafdelinger anvendes i tilstrækkeligt omfang.

Nærværende undersøgelse undersøger blandt andet, hvordan kommuner og boligorganisationer anskuer udfordringen, samt hvorvidt de har kendskab til de redskaber, som de har til rådighed til at løse udlejningsvanskeligheder i ældreboliger.

Almene ældreboliger adskiller sig fra andre almene boliger ved, at det som udgangspunkt er kommunalbestyrelsen, som har anvisningsretten. Da det derved er kommunalbestyrelsen, der råder over boligerne, er det også kommunalbestyrelsen, der bærer det økonomiske ansvar, når boligerne ikke kan udlejes. Med andre ord, er det kommunen der betaler huslejen i almene ældreboliger, som står tomme.

Der kan generelt konstateres en stigning i de kommunale udgifter til lejetab i almene ældreboliger på tværs af danske kommuner. I 2018 var de samlede udgifter på knap 192 mio. kr. mod knap 260 mio. kr. i 2021 (løbende priser).

Udviklingen indikerer, at det nogle steder i landet kan være vanskeligt at få udlejet almene ældreboliger. En udfordring som Social-, Bolig- og Ældreministeriet også ad andre veje løbende bliver gjort opmærksom på.

Der findes i lovgivningen en række muligheder for kommuner, boligorganisationer mv., for at imødegå udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Disse muligheder tæller bl.a. udlejning til andre målgrupper, ommærkning til andre boligtyper samt i yderste konsekvens salg eller nedrivning af boligerne.

Disse muligheder er blandt andet beskrevet i "Vejledning om afhjælpning af udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger", som blev udsendt i 2018.

Analysen er struktureret således, at reglerne vedr. udlejning af almene ældreboliger præsenteres kort i kapitel 2. I kapitel 3 præsenteres statistik, som er relevante for problemstillingen. Kapitel 4 indeholder en analyse, som er blevet til på baggrund af kapitel 3 og interviews med kommuner og boligorganisationer. Til sidst konkluderes undersøgelsen i kapitel 5, herunder fremsættes en række forslag til bedre muligheder for at imødegå problemstillingen med kommunale udgifter til lejetab i almene ældreboliger.

1.2 Sammenfatning

For at gøre det klart for læseren, hvilke regler der gælder for udlejning af almene ældreboliger, samt hvordan udlejningsvanskeligheder kan håndteres, er dette opsummeret i **kapitel 2**. Det fremgår blandt andet af kapitlet, at det som udgangspunkt er kommunerne der har anvisningsretten til de almene ældreboliger, samt at de i forlængelse heraf, bærer det økonomiske ansvar ved udlejningsvanskeligheder. Almene ældreboliger kan ejes og drives af almene boligorganisationer og selvejende institutioner, men kan også være ejet og drevet af kommuner. Inden for almene ældreboliger kan der skelnes mellem klassiske almene ældreboliger og plejeboliger, hvor sidstnævnte er indrettet til en målgruppe som er mere plejekrævende og blandt andet inkluderer servicearealer. Måder hvorpå udlejningsvanskeligheder kan håndteres tæller blandt andre udlejning til andre målgrupper, salg og nedrivning.

I **kapitel 3** er der gennemgået en række statistiske betragtninger vedr. udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Det fremgår blandt andet, at der kan spores en vis systematik i, hvilke almene ældreboliger, der er i risiko for at opleve udlejningsvanskeligheder. Dette kan blandt være beliggenheden, hvornår de er bygget samt størrelsen på dem. I kapitlet belyses også kommunernes udgifter til tomgangsledige ældreboliger.

Foruden den statistiske gennemgang belyser analysen i **kapitel 4** også problemstillingen vedr. udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger fra en mere kvalitativ vinkel gennem interviews med kommuner der oplever udlejningsvanskeligheder, samt gennem interviews af almene boligorganisationer, som har boliger i disse kommuner. Interviewene viser, at der generelt er et kendskab til mulighederne for at håndtere udlejningsvanskeligheder. Samtidigt viser interviewene dog også, at der kan være en række barrierer for at handle på udlejningsvanskelighederne. Der efterspørges bl.a. en større vejledningsindsats, mindre bureaukratiske processer, og der peges fra kommunernes side også på, at der er nogle væsentlige udfordringer vedr. de økonomiske incitamenter og mulighederne for at handle. Det fremgår også, at almene ældreboliger kan være i en konkurrencesituation med eksempelvis privat udlejningsbyggeri.

I **kapitel 5**, som er det konkluderende kapitel, samles der op på en række væsentlige pointer og fund fra analysen, ligesom der er forslag til håndtering af nogle af disse. Dette vedrører blandt andet overvejelse om justering af de økonomiske incitamenter samt forslag til at styrke vejledningsindsatsen. Der peges også på et behov for at overveje, hvilken rolle den almene ældreboligsektor skal spille i fremtiden, herunder om den klassiske almene ældrebolig er blevet overflødig.

For at understøtte kapitel 3 og 4, herunder at illustrere kompleksiteten i arbejdet med at om-danne og afvikle almene ældreboliger, er der i **bilag 1** fremført en række regneeksempler på håndtering, herunder med særligt fokus på økonomien i de enkelte afdelinger, og hvilke mu-ligheder og begrænsninger dette kan give. Afslutningsvis finder man i **bilag 2** baggrund for metode og data relateret til kapitel 3.

2. Udlejning af almene ældreboliger - regler

2.1 Almene ældreboliger

Boliger indrettet til ældre og personer med handicap kaldes under ét for ældreboliger.

Ældreboliger er siden 1997 blevet opført med offentlig støtte efter almenboligloven.

Kommunerne har ifølge almenboligloven pligt til at sørge for, at der i nødvendigt omfang tilvebringes almene ældreboliger, der kan udlejes til ældre og personer med handicap, som har særligt behov for sådanne boliger.

Kommunerne kan vælge selv at opføre og eje almene ældreboliger. Kommunerne kan også overlade opgaven til boligorganisationer og selvejende institutioner. Ligeledes kan regionerne opføre og eje almene ældreboliger, der er særligt indrettet til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Når der til almene ældreboliger er knyttet servicearealer til brug for pleje og omsorg af beboerne, kaldes boligerne almene plejeboliger.

I denne analyse forstås ved almene ældreboliger også almene plejeboliger, medmindre andet er anført.

Almene ældreboliger skal med hensyn til udstyr og udformning være særligt indrettet til brug for ældre og personer med handicap, herunder kørestolsbrugere. Fra hver bolig skal der kunne tilkaldes hurtig bistand på ethvert tidspunkt af døgnet.

Boligens adgangsforhold skal være egnede for gangbesværede. I almene ældreboliger, der tilvebringes ved indretning af eksisterende beboelsesejendomme, kan kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde, hvor ejendommens indretning gør det nødvendigt, tillade, at der ikke installeres elevator.

Der findes tillige ældreboliger opført med støtte efter de regelsæt, der gik forud for almenboligloven. Hvad der anføres nedenfor om anvisning og kommunal hæftelse gælder også for disse boliger.

I 2007 indførtes også mulighed for at etablere friplejeboliger med offentlig støtte. Når en boligsøgende er blevet visiteret af kommunen til en plejebolig, kan vedkommende vælge at ansøge om en friplejebolig. Reglerne for friplejeboliger adskiller sig fra de almene plejeboliger

bl.a. ved, at friplejeleverandøren selv beslutter, om ansøgningen imødekommes. Kommunen hæfter endvidere ikke for huslejen ved udlejningsvanskeligheder med mindre andet er aftalt.

2.2 Den berettigede personkreds

Den berettigede personkreds til almene ældreboliger er ældre og personer med handicap, der har særligt behov for sådanne boliger.

Ledige almene ældreboliger skal anvises ud fra en konkret vurdering af de boligsøgendes behov for en bolig. Behovsvurderingen kan omfatte de boligsøgendes sociale, fysiske, psykiske og økonomiske forhold.

Kommunerne anviser de ledige almene ældreboliger, uanset hvem der ejer boligerne.

Dog kan en kommune aftale med en boligorganisation eller en selvejende institution, som ejer almene ældreboliger, at boligorganisationen eller institutionen selv anviser boliger til boligsøgende, som er visiteret til en ældrebolig af kommunen. En sådan aftale indgås erfaringsmæssigt sjældent.

2.3 Kommunens pligt til at betale husleje m.v.

Det følger af kommunens ret til at anviser de almene ældreboliger, at kommunen hæfter for lejen, fra det tidspunkt den ledige bolig er til rådighed for kommunen, og indtil udlejning sker. Kommunens hæftelse for huslejen medfører, at udlejningsvanskeligheder ikke påfører driften af boligerne tab. Omvendt kan udlejningsvanskeligheder påføre kommunerne betydelige udgifter.

Kommunen garanterer endvidere for lejerens kontraktmæssige forpligtelser til at istandsætte boligen ved fraflytning.

Hvis der er indgået en aftale om, at boligorganisationen eller institutionen selv anviser deres almene ældreboliger, hæfter kommunen ikke for lejen, ligesom kommunen ikke garanterer for istandsættelsesudgifter.

2.4 Aflastningsboliger

Kommunen kan beslutte, at almene ældreboliger skal anvendes som midlertidige aflastningsboliger. Der vil i reglen være tale om almene plejeboliger, som stilles til rådighed for personer der udskrives fra hospital, og som i en periode ikke kan klare sig i eget hjem. Der kan endvidere være tale om personer med demens, som bor sammen med en ægtefælle, der i en periode har brug for aflastning.

Personer, der får tildelt en aflastningsbolig, betaler ikke husleje. I stedet skal kommunen opfylde de sædvanlige pligter i lejeforholdet, herunder betale husleje og evt. fraflytteropgørelse.

2.5 Udlejningsvanskeligheder

Det kan ske, at almene ældreboliger ikke kan udlejes til den berettigede personkreds.

Lovgivningen rummer i så fald flere muligheder for at disponere over boligerne på anden måde, hvorved kommunerne kan undgå at skulle dække huslejetab.

Nedenfor beskrives mulighederne for at disponere over boliger, der ikke kan udlejes til den berettigede personkreds:

2.5.1 Enkeltstående godkendelse af anvisning uden for den berettigede personkreds

Kan almene ældreboliger ikke anvises til ældre og personer med handicap med særligt behov for en ældrebolig, kan kommunen beslutte, at anvisning kan ske til andre boligsøgende. Ved ledighed skal boligerne på ny forsøges udlejet til den berettigede personkreds.

Kan de almene ældreboliger, der er særligt indrettet med henblik på at betjene personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, ikke anvises til denne personkreds, kan kommunen beslutte, at anvisning kan ske til andre ældre og personer med handicap. Ved ledighed skal boligerne på ny forsøges udlejet til personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Det bemærkes, at kommunens godkendelse til anvisning uden for den berettigede personkreds kun gælder ét lejeforhold. Det skal videre understreges, at anvisningen forudsættes alene at være en midlertidig løsning. Udlejning kan eventuelt ske med tidsbegrænsede lejeføtal.

2.5.2 Længerevarende udlejning som almene familie- og ungdomsboliger

Når der generelt ikke er efterspørgsel efter almene ældreboliger fra den berettigede personkreds, kan kommunen godkende, at almene ældreboliger kan udlejes som almene familie- eller ungdomsboliger.

Udlejningen skal ske efter de regler, der gælder for henholdsvis almene familie- og ungdomsboliger. Det betyder, at boligerne som hovedregel skal udlejes efter venteliste til familieboliger og til unge med ret til en ungdomsbolig. Det betyder også, at denne mulighed er forbeholdt boligorganisationer, idet de kan udleje alle typer almene boliger. De almene ældreboliger, der er særligt indrettet med henblik på at betjene personer med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal udlejes til ældre og personer med handicap ved udlejningsvanskeligheder.

Kommunen kan beslutte, at boligerne ved ledighed på ny skal udlejes som almene ældreboliger til den berettigede personkreds.

En kommune kan også beslutte, at almene ældreboliger, som kommunen selv ejer, skal udlejes som almene ungdomsboliger i en periode på højst ti år, når afhændelse af boligerne vil påføre kommunen et tab ved indfrielse af lån i ejendommen. Det bemærkes dog, at lovens udgangspunkt må antages at være, at der skal ske afhændelse af boligerne til en boligorganisation og efterfølgende ommærkning, da en kommune ikke kan eje almene ungdomsboliger.

2.5.3 Ommærkning ved permanente udlejningsvanskeligheder

Boligorganisationerne kan aftale med kommunen at løse permanente udlejningsvanskeligheder ved at ommærke boligerne fra almene ældreboliger til almene familie- og ungdomsboliger.

Denne løsning kan ikke anvendes for de almene ældreboliger, som kommuner, regioner og selvejende institutioner ejer, da nævnte myndigheder kun kan eje almene ældreboliger. I stedet kan boligerne afhændes til en almen boligorganisation og ommærkes som almene familie- eller ungdomsboliger.

2.5.4 Udlejning til andet end beboelse

Hvis en almen ældrebolig på grund af ganske ekstraordinære udlejningsvanskeligheder ikke kan udlejes til beboelse, kan boligen udlejes til andet end beboelse. For eksempel kan boligerne udlejes til kommunen på en erhvervslejekontrakt med henblik på, at kommunen anvender almene ældreboliger til indkvartering af flygtninge.

Det skal understreges, at der skal være tale om, at ovennævnte muligheder for at benytte de almene ældreboliger til udlejning uden for den berettigede personkreds ikke kan anvendes.

Bliver arealerne igen ledige, skal boligerne på ny søges udlejet til den berettigede personkreds.

2.5.5 Ældrebolig-bofællesskaber

En kommune kan beslutte, at almene ældreboliger skal anvendes som bofællesskaber.

Ældrebolig-bofællesskaberne kan både være flere almene ældreboliger (individuelle bofællesskaber) og en almen ældrebolig med flere værelser (kollektive bofællesskaber).

Som udgangspunkt skal ældrebolig-bofællesskabet omfatte mindst fem boenheder. Kommunen kan dog undtagelsesvist godkende, at bofællesskabet omfatter mindst tre boenheder, f.eks. hvis bygningens udformning ikke gør det muligt at indrette fem boenheder, eller hvis kommunen vurderer, at et velfungerende bofællesskab taler for at have færre end fem boenheder.

2.5.6 Botilbud efter serviceloven

Kommunen og en boligorganisation kan aftale, at almene ældreboliger ejet af boligorganisationen skal anvendes til sociale tilbud f.eks. botilbud efter serviceloven. Der er herefter ikke længere tale om almene boliger, og støtte efter almenboligloven bortfalder. Boligerne, som anvendes som sociale tilbud, kan udlejes eller sælges til kommunen eller regionen.

Når kommunen selv ejer de almene ældreboliger, kan kommunen beslutte, at boligerne skal ophøre med at være almene boliger og i stedet anvendes som botilbud.

2.5.7 Salg, nedrivning og sammenlægning af boliger

Kommunen og social-, bolig- og ældreministeren (i praksis Social- og Boligstyrelsen) skal som hovedregel godkende salg og nedrivning af almene ældreboliger, der tilhører boligorganisationer og selvejende institutioner.

En ansøgning om salg og nedrivning med henvisning til udlejningsvanskeligheder kan kun godkendes af Social- og Boligstyrelsen, hvis der foreligger dokumenterede væsentlige og vedvarende udlejningsvanskeligheder. Godkendelse forudsætter, at det vurderes ud fra de foreliggende oplysninger, at der fremadrettet vil være udlejningsvanskeligheder. Der lægges bl.a. vægt på oplysninger om interessen for boligerne fra de boligsøgende og om udbuddet af ældreboliger. Styrelsen stiller krav om, at alternativer til salg henholdsvis nedrivning er undersøgt og fundet uegnede som løsning på udlejningsvanskelighederne.

Kommunen skal godkende sammenlægning af almene boliger, der tilhører boligorganisationer og selvejende institutioner. Som hovedregel skal sammenlægningen også godkendes af Social- og Boligstyrelsen.

Ansøgning om sammenlægning kan godkendes af styrelsen, hvis der foreligger dokumenterede, vedvarende udlejningsvanskeligheder. Kravet om væsentlighed gælder således ikke for ansøgning om sammenlægning.

2.5.8 Perspektivering

I Bilag 1 præsenteres en række eksempler på de økonomiske konsekvenser ved afvikling af almene ældreboliger gennem salg, nedrivning, sammenlægning og modernisering af boliger og omdannelse til botilbud efter serviceloven.

Eksemplerne illustrerer, at der ikke kan opstilles generelle modeller for løsning af vedvarende udlejningsproblemer gennem afvikling af boligerne som almene boliger. Hver enkelt sag afhænger af den konkrete situation: Hvordan er boligerne beliggende i forhold til byfunktioner og plejecentre, deres indretning og størrelse, boligernes stand og attraktivitet samt belåningsforholdene.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har den 13. november 2018 udstedt *Vejledning om afhjælpning af udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger* med henblik på at give kommunerne overblik over mulighederne for at kunne agere på udlejningsvanskeligheder.

3. Udlejning af almene ældreboliger – statistisk belysning

Dette kapitel giver en statistisk kortlægning af almene ældreboliger og problematikken med udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Kortlægningen er en sammenfatning af udvalgte resultater fra en statistisk analyse udført af Social- og Boligstyrelsen¹.

I kapitlet beskrives antallet af almene ældreboliger, omfanget af tomgang i almene ældreboliger – samt udgifter hertil – og sammenhængen mellem ældreboligernes karakteristika og udlejningen af almene ældreboliger belyses. Desuden sammenlignes huslejeniveauet i almene ældreboliger med huslejeniveauet i private udlejningsboliger. Til sidst i kapitlet søges anvendelsen af værktøjer til afhjælpning af udlejningsvanskeligheder belyst i det omfang det fremgår af forskellige registre.

3.1 Almene ældreboliger

Tabel 3.1 viser antallet af boliger målrettet ældre og personer med handicap i Danmark i 2022. Tabellen er fordelt på ombygnings- eller opførelsesåret afhængigt af, om boligen er ombygget. En ombygning registreres i registrene, når omkostningen for denne udgør mindst 15 pct. af bygningens værdi inden ombygningens gennemførelse.

Boligtperer målrettet ældre og personer med handicap består i denne opgørelse af almene ældreboliger, almene plejeboliger samt friplejeboliger.² Friplejeboliger er medtaget i analysen, da de indgår i udbuddet af boliger særligt målrettet ældre, og kan således påvirke omfanget af tomgangsledegheden i almene ældreboliger.

Det fremgår af tabellen, at der er i alt 89.800 ældre- og plejeboliger i hele landet, hvoraf 36.300 er almene ældreboliger, 51.500 almene plejeboliger og 2.000 friplejeboliger.³ I alt udgør boligerne målrettet ældre omkring 3 pct. af den samlede boligmasse, og denne andel har holdt sig uændret de seneste 5 år.

¹ Social- og Boligstyrelsen kan fremsende baggrundsanalysen ved forespørgsel.

² Herudover findes der et mindre antal beskyttede boliger og plejehjemsboliger, opført efter servicelovens § 192 og er under udfasning til fordel for mere tidssvarende pleje- og friplejeboliger.

³ Det vurderes, at antallet af friplejeboliger i tabellen kun udgør omkring 80 pct. af den faktiske bestand i 2022. De resterende friplejeboliger vil muligvis indgå i tabellen med en anden mærkning (f.eks. som almene ældre- eller plejeboliger). Dette skyldes kvaliteten af registrene.

Tabel 3.1
Boliger målrettet ældre og personer med handicap i 2022

	Ombygnings- eller opførelsesår					I alt
	Ukendt	Før 1988	1988-98	1999-2008	Efter 2008	
Almene ældreboliger	0	8.900	17.000	7.300	3.100	36.300
Almene plejeboliger	0	6.200	7.700	22.900	14.600	51.500
Friplejeboliger	400 ¹	100 ¹	100 ¹	200 ¹	1.200	2.000
I alt	400	15.200	24.800	30.400	18.900	89.800

Anm.: Tallene er baseret på det antal boliger, der indgår i Social- og Boligstyrelsens boligstatistiske database tilført nogle friplejeboliger. Boligerne er begrænset til dem, der anvendes som boliger og har et boligareal. Hvis bygningen, boligen indgår i, er blevet ombygget, benyttes dette år ellers benyttes opførelsesåret. Afrundinger kan gøre at "i alt" afviger fra summen af delene.

1) Friplejeboliger kunne ikke etableres før 2008. For boligerne med opførelsesår inden dette, kan der være tale om f.eks. friplejeboliger, der er etableret ved overtagelse/omdannelse af egnede lokaler med opførelsesår inden 2008.

Kilde: Boligstatistisk database, BOSSINF og egne beregninger.

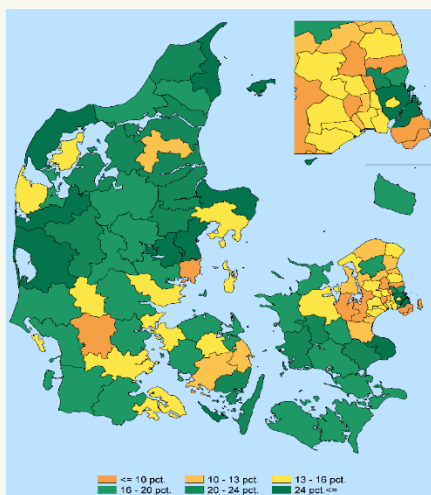
Fra 1. januar 1988 har det ikke været tilladt at påbegynde opførelse af plejehjem og beskyttede boliger efter servicelovens § 192. De boliger, der blev opført efter denne lovgivning, er efterfølgende gradvist blevet nedlagt eller ombygget til almene ældre- og plejeboliger, hvor kravene til indretning er anderledes.

Af de 36.300 almene ældreboliger er ca. 8.300 ombygget efter de er opført. Af de boliger, der er ombygget, er omkring 7.200 opført før 1988 og ombygget efterfølgende. Af de 51.500 almene plejeboliger er omkring 20.600 ombygget efter opførelse. Heraf er omkring 16.600 boliger opført før 1988 og ombygget senere.

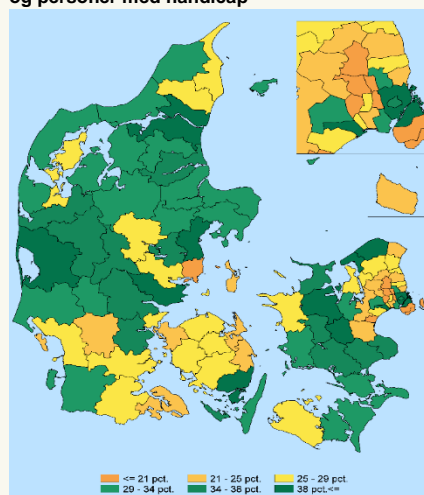
Friplejeboliger blev etableret som en ny boligform ved vedtagelsen af lov om friplejeboliger i 2007. Derfor er de fleste friplejeboliger opført (eller ombygget) efter år 2008. Af de 2.000 friplejeboliger er ca. 600 ombygget efter opførelse.

Langt de fleste almene ældre- og plejeboliger er målrettet den ældre del af befolkningen. Derfor belyses dækningsgraden opgjort på kommuneniveau for henholdsvis plejeboliger og alle boliger målrettet ældre og personer med handicap. Dækningsgraden måles som antal ældre- og plejeboliger i forhold til personer over 80 år.

Figur 3.1
Dækningsgrad for plejeboliger



Figur 3.2
Dækningsgrad for alle boliger målrettet ældre og personer med handicap



Kilde: Boligstatistisk database, CPR, BBR, BOSSINF og BPST's beregninger.

Kortets farver er inddelt efter fraktiler. Den mørkeorange viser hvilke 10 pct. af kommunerne, som har den laveste dækningsgrad. Desuden vises kommunerne, som ligger mellem 10 og 25 pct. fraktilen, 25 og 50 pct. fraktilen, 50 og 75 pct. fraktilen, 75 og 90 pct. fraktilen. Endelig viser den mørkeste grønne farve de 10 pct. af kommunerne, som har den højeste dækningsgrad. Værdierne af fraktilerne afhænger af, om det er plejeboliger eller samtlige boligtyper målrettet ældre, som undersøges.

Det fremgår, at kommunerne i hovedstadsområdet (ekskl. Københavns kommune) og en stor andel af kommunerne på Fyn og i Sydøstjylland har en lav andel af både plejeboliger og boliger målrettet ældre og personer med handicap i forhold til antallet af personer over 80 år.

3.2 Kommunernes udgifter til lejetab i almene ældre- og plejeboliger

Som hovedregel skal kommunen betale lejen i almene ældre- og plejeboliger fra det tidspunkt boligen stilles til rådighed for kommunal anvendelse og frem til udlejning af boligen. Kommunernes samlede udgifter (i følge de kommunale regnskaber) til lejetab vedrørende almene ældre- og plejeboliger fremgår af tabel 3.2.

Tabel 3.2

Kommunernes udgifter til lejetab vedr. almene ældreboliger, jf. de kommunale regnskaber

	2018	2019	2020	2021
Udgifter (mio. kr.)	191,7	198,7	206,4	259,4
Opgjort som antal boliger¹	2.521	2.597	2.671	3.318

Anm.: Opgjort fra de kommunale regnskaber som nettodriftsudgiften konto 0.25.19 Ældreboliger – gruppering 5 Lejetab.

1) Opgjort som antallet af boliger på 70 m², som står tomme et helt år beregnet på baggrund af en gennemsnitlig årlig husleje i ældreboliger det respektive år.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af Danmarks Statistik og Landsbyggefondens huslejestatistik..

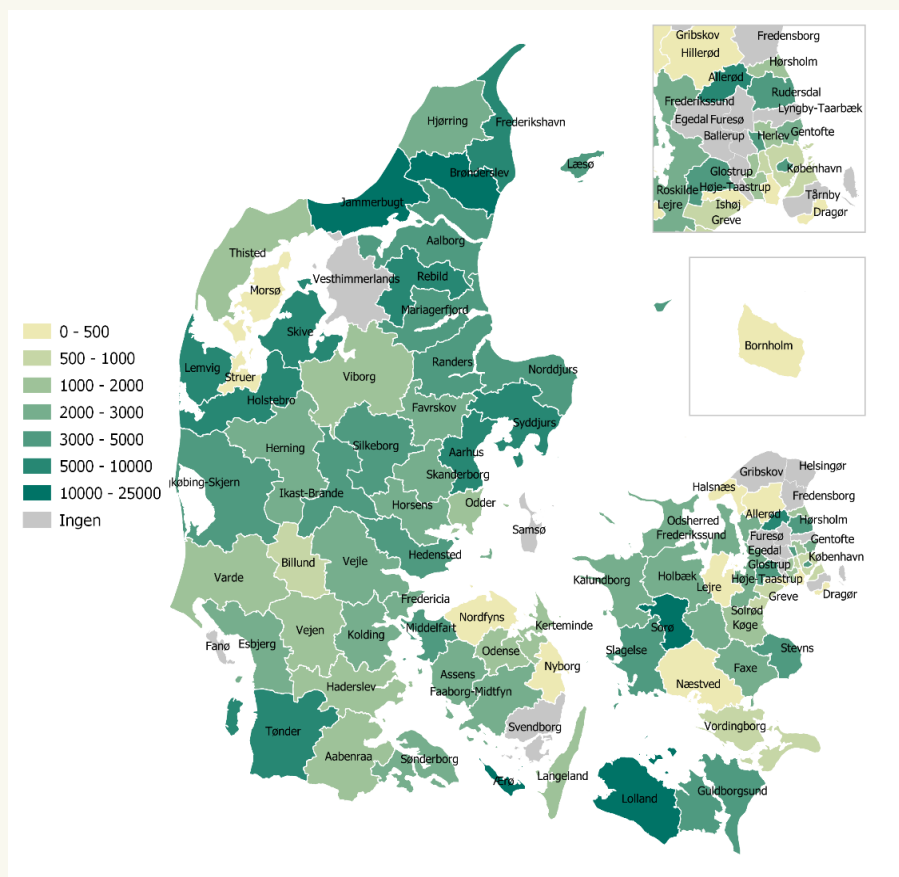
Som det fremgår af Tabel 3.2 udgjorde kommunernes udgifter til lejetab vedr. almene ældreboliger i 2021 omkring 260 mio. kr. (jf. de kommunale regnskaber). Udgiften udgjorde omkring 200 mio. kr. i 2018 – 2020 med en stigende tendens. Opgør man udgifterne som et skønnet antal boliger, der står tomme et helt år, svarer det til mellem 2.500 til 3.300 boliger i samme periode.

Det bemærkes, at der kan være usikkerhed ved tallene, da kommunerne kan opgøre udgifterne forskelligt.

Fordelingen på de enkelte kommuner fremgår af figur 3.3, som viser kommunernes lejetab pr. ældre- og plejebolig i 2021. Som det fremgår er problemstillingen med lejetab i almene ældre- og plejeboliger udbredt til det meste af landet med undtagelse af Region Hovedstaden, hvor der er en del kommuner uden disse udgifter.

De kommunale udgifter til lejetab er størst for kommunerne Sorø, Lolland, Ærø, Jammerbugt og Brønderslev.

Figur 3.3
Udgifter til lejetab pr. ældreboliger i 2021



Anm.: Opgjort fra de kommunale regnskaber som netto driftsudgiften konto 0.25.19 Ældreboliger – gruppering 5 Lejetab.
Kommuner med negative udgifter er angivet under "ingen".

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af Danmarks Statistik og Boligstatistisk database.

3.3 Tomgangsledige boliger

I det følgende undersøges, hvordan de tomgangsledige almene ældre- og plejeboliger er fordelt på bystørrelser, boligstørrelser og opførelsesår. Metoden til at identificere de tomgangsledige almene ældre- og plejeboliger og dertilhørende usikkerheder er beskrevet i bilag 2⁴. Efter den beskrevne metode identificeres 2.837 ældreboliger, som er ledige.

Omkring 42 pct. af de almene ældre- og plejeboliger, der skønnes tomgangsledige, ligger i landsbyer. Dette skal sammenholdes med, at kun 22 pct. af bestanden af disse boliger ligger i landsbyer. Der er således en overrepræsentation af tomgangsledige boliger i landsbyer.

Til trods for det lave antal boliger uden for byområder, er der også en høj andel tomgangsledige boliger i disse områder (ca. 3,5 pct.) sammenlignet med andelen af ikke-tomgangsledige boliger i samme områder (ca. 0,9 pct.). Det er således primært i landsbyerne, hvor udlejningsvanskelighederne ser ud til at være forholdsvis størst.

Ligeledes er der en stor andel af de skønnede tomgangsledige boliger, der synes at være relativt små. En nærmere undersøgelse viser, at omkring 16 pct. af de skønnede tomgangsledige boliger er under 50 kvadratmeter, dette uanset opførelsesår, mens kun 3 pct. af de skønnede ikke-tomgangsledige har samme størrelse. For boliger på mellem 50 og 65 kvadratmeter er andelen af skønnede tomgangsledige opført før 1988 på 29 pct., mens andelen af skønnede ikke-tomgangsledige boliger er 19 pct.

Endelig er omkring 66 pct. af de skønnede tomgangsledige boliger opført før 1988. Dette skal ses i relation til, at kun omkring 41 pct. af de boliger, der skønnes ikke at være tomgangsledige, er bygget i samme periode. Det bemærkes, at opførelsesåret i denne tabel ikke tager højde for, om bygningen er blevet ombygget efterfølgende.

Ved fortolkning af ovenstående resultater og tabel 3.3 henledes opmærksomheden på, at den anvendte metode ikke kan tage højde for aflastningsboliger, som fremstår som ledige, fordi beboelse i disse boliger ikke registreres i CPR.

⁴ Der er usikkerhed forbundet med metode. Usikkerheden knytter sig til, at boliger regnes for ledige, hvis der ikke er tilknyttet et cpr-nummer til adressen den 1. januar 2021 og den 1. januar 2022. Det betyder, at boliger, som kun er delvist ledige, ikke tæller med. Omvendt tæller boliger, som anvendes som aflastningsboliger, som ledige, fordi der ikke er tilknyttet cpr-nummer til boligen.

Tabel 3.3

Antallet af almene ældre- og plejeboliger, der er skønnet tomgangsledige, fordelt på byområder, opførelsesår og boligstørrelse

Byområde	Opført før 1988			Opført 1988 eller senere			I alt
	< 50 m ²	50 – 65	65 <	< 50 m ²	50 – 65	65 <	
Uden for byområder	33	21	21	1	16	7	99
Landsby	177	387	299	53	173	107	1.196
Mindre by	38	148	118	26	56	43	429
Større by	15	113	133	14	67	72	414
Storby	71	159	144	29	93	203	699
I alt	334	828	715	123	405	432	2.837

Anm.: Se i øvrigt afsnit 3.7 for metoden til at fastslå, at en ældre- og plejebolig er tomgangsledig. Uden for byområde er boliger beliggende i byer med under 200 indbyggere eller i områder hvor afstanden til nærmeste bolig er mere end 200 meter. En landsby defineres som byer mellem 200 og 4.000 indbyggere, en mindre by som 4.000-15.000 indbyggere, en større by som 15.000-50.000 indbyggere og en storby som 50.000 eller flere indbyggere.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af boligstatistisk database, CPR, BBR, BOSSINF, Landsbyggefondens huslejerregister og Kortforsyningens bypolygoner

3.4 Husleje i almene boliger og private udlejningsboliger

Nyere udlejningsboliger vil, blandt andet grundet krav i bygningsreglementet, have relativt god tilgængelighed. De kan således tiltrække ældre tilflyttere, som ellers kunne have været i målgruppen for almene ældreboliger. Dette afhænger imidlertid bl.a. af huslejeniveauet.

Figur 3.4 viser den månedige husleje for 70 m². i almene familie-, ældre- og plejeboliger samt private udlejningsboliger fordelt på opførelsesår. Boligtypen, boligen er registreret som, og huslejen er opgjort for 2022. Der ses alene på boliger opført fra 1990 og frem.

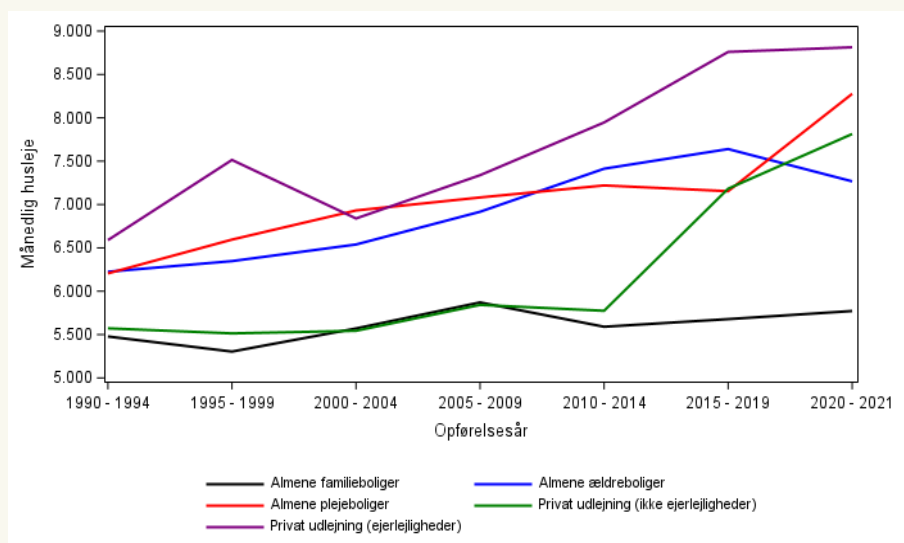
Figuren viser, at huslejen i almene ældre- og plejeboliger ligger mellem de to private udlejningskategorier, hhv. ikke-ejerlejligheder og ejerlejligheder. Private udlejningsboliger, der ikke er ejerlejligheder, har den laveste gennemsnitlige husleje ved opførelse frem til år 2015, hvor langt de fleste ligger på en husleje omkring 5.500 kr. om måneden. Huslejen i almene ældreboliger opført i perioden 1990-2009 ligger mellem 12 og 18 pct. over huslejen i private udlejningsboliger, der ikke er ejerlejligheder og opført i samme periode.

De private udlejningsboliger konkurrerer således til en vis grad med almene ældre- og plejeboliger på huslejen.

Samtidigt er huslejerne i de almene familieboliger i gennemsnit lavest for alle de viste boligtyper opført siden 1990.

Figur 3.4

Månedlig husleje for 70 kvadratmeter i 2022 fordelt på opførelsesår og boligtype



Anm.: Huslejen er beregnet på baggrund af alle boligstørrelser og derefter omregnet til 70 kvadratmeter.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af Landsbyggefondens huslejeregister og Udbetaling Danmarks boligstøtte-register.

Der er store geografiske forskelle på huslejeniveauerne, jf. tabel 3.4 I landsbyerne er huslejerne i de private udlejningsboliger konkurrencedygtige med de almene ældre- og plejeboliger. I storbyerne og uden for byområder er de almene boliger derimod generelt billigere end de privat udlejede ejerlejligheder.

I alle bystørrelser har almene familieboliger den laveste husleje.

Tabel 3.4

Gennemsnitlig månedlig husleje for 70 kvadratmeter i 2022 fordelt på boligtype og bystørrelse for boliger opført efter 1990

Byområde	Almene familieboliger	Almene ældreboliger	Almene plejeboliger	Private udlejningsboliger (ikke ejerlejligheder)	Private udlejningsboliger (ejerlejligheder)
Uden for byområder	5.700	6.600	6.900	6.700	8.400

Landsby	5.200	6.100	6.600	5.400	5.900
Mindre by	5.500	6.600	6.800	6.200	6.900
Større by	5.500	6.400	7.100	6.800	7.100
Storby	5.900	6.900	7.400	7.700	8.600
Gns.	5.500	6.500	7.000	6.700	8.100

Anm.: Huslejen er beregnet på baggrund af alle boligstørrelser og derefter omregnet til 70 kvadratmeter. Huslejerne er afrundet til nærmeste 100.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af Landsbyggefondens huslejeregister, Udbetaling Danmarks boligstøtteregister og kortforsynings bypolygoner.

3.5 Anvendelsen af redskaber til at afhjælpe udlejningsvanskeligheder

Der findes forskellige værktøjer til at afhjælpe udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger, jf. kapitel 2.5. Et af værktøjerne er at ommærke almene ældreboliger til almene familie- og ungdomsboliger.

I perioden 2018-2021 er i alt 1.155 ældre- og plejeboliger ommærket til almene familie- eller ungdomsboliger. Det svarer til et årligt gennemsnit på 266 boliger. Heraf er 92 pct. ommærket til familieboliger, jf. tabel 3.5. Samtidig er der sket en ommærkning den anden vej af 1.212 boliger, hvor i gennemsnit 303 almene familie- eller ungdomsboliger blev ommærket til almene ældre- eller plejeboliger.

En lille andel af de boliger, der blev ommærket til eller fra almene ældre- og plejeboliger, var tomgangsledige det år ommærkningen fandt sted. Det kan skyldes, at boligerne har været udlejet til personer uden for personkredsen for ældreboliger, og at kommunen og boligorganisationen med ommærkningen drager konsekvensen af, at boligen fremover skal have status som familie- eller ungdomsbolig.

Tabel 3.5

Antallet og andel af almene ældre- og plejeboliger der er ommærket til eller fra almene familie- eller ungdomsboliger

År	Ældre- og plejeboliger primo år	Ommærket fra ældreboliger til		Ommærket fra familie- eller ungdomsboliger til Ældreboliger	Andel ommærket til og fra ældre- og plejeboliger pct.
		Familieboliger	Ungdomsboliger		
2018	41.553	97	25	336	1,1
2019	47.092	628	23	255	1,9
2020	46.959	148	12	286	0,9

2021	47.817	191	31	335	1,2
Gns.	45.855	266	23	303	1,3

Anm.: Én og samme bolig er ommærket både i 2018 og 2021 fra ældrebolig til en anden boligtype. Antallet af ommærkninger kan være undervurderet, da Landsbyggefondens huslejeregister ikke indeholder alle almene ældreboliger. Se afsnit 3.7 for estimat af antallet af manglende boliger i registeret.

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af Landsbyggefondens huslejeregister.

Ved væsentlige vedvarende udlejningsproblemer, kan Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Social- og Boligstyrelsen) godkende salg eller nedrivning af boligerne. Fra 2007 og frem til slutningen af april 2022 er der registreret i alt 61 nedlægnings-sager af almene ældreboliger. I alt er 1.007 almene ældreboliger blevet nedlagt, hvoraf 594 boliger er blevet solgt, og 403 boliger er blevet nedrevet, jf. tabel 3.6.

I to tredjedele af sagerne har den oplyste årsag til nedlægningen været udlejningsvanskeligheder.

Tabel 3.6

Antal nedlagte almene ældreboliger i perioden 2007-2022 fordelt på sagstype

Nedlægningsårsager, 2007-2022

	Antal sager	Antal boliger	Nedlægningsårsag	Antal sager med denne oplysning	Andel (pct.)
Nedrivninger	10	403	Udlejningsvanskeligheder	42	59
Salg	47	594	Manglende efterspørgsel efter boliger i området	17	23
Kombination eller ukendt sagstype	4	10	Boligen er utidsvarende	14	19
I alt	61	1.007	Boligsociale udfordringer	0	0
			I alt	75 ¹	100

Anm.: 1) Det er muligt at oplyse flere årsager til nedlægningen på samme sag. Opgørelsen indeholder ikke nedrivnings- og salgssager af f.eks. kommunalt ejede ældre- og plejeboliger, da denne beslutning alene kræver kommunalbestyrelsens godkendelse. Oplysningerne bliver således ikke registreret i Social- og Boligstyrelsens nedlægningsdatabase.

Kilde: Social- og Boligstyrelsens nedlægningsdatabase.

En nærmere kommunefordelt undersøgelse viser, at kommuner med forholdsvis store lejetab pr. ældrebolig, ser ud til at anvende ommærkning, salg og nedrivning i større omfang end øvrige kommuner.

4. Kendskab til løsninger - analyse

For at belyse kendskab og erfaringer med brug af eksisterende redskaber til at imødegå udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger er der foretaget interviews med udvalgte kommuner og boligorganisationer. I dette kapitel er først redegjort for baggrund og gennemførelse af interviews. Herefter er centrale pointer fra de afholdte interviews gengivet.

4.1 Interviews

Der er foretaget i alt ni interviews, henholdsvis med fem kommuner og fire boligorganisationer. Kommuner er udvalgt på baggrund af forholdsvis store udgifter til dækning af lejetab i almene ældreboliger.

Der er endvidere lagt vægt på en geografisk spredning samt forskellig størrelse. Boligorganisationer er efterfølgende blevet udvalgt, fordi de enten ejer eller administrerer almene ældreboliger i de udvalgte kommuner.

Kommunerne har alle ladet sig repræsentere af ledere fra den kommunale forvaltning, der varetager administration af ældreområdet i kommunen. Det er karakteristisk, at det generelle ansvar for tilsynet med de almene boligorganisationer er placeret i en anden forvaltning i kommunen. I boligorganisationerne er der foretaget interview af medarbejdere med ansvar for administration eller udlejning af almene ældreboliger.

De gennemførte interviews har givet et billede af kommuner og boligorganisationers brug af og kendskab til gældende redskaber til at imødegå udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Samtalerne har desuden peget på en række tværgående problemstillinger/temaer af betydning for udlejning, hhv. boligernes fysik og beliggenhed, behov og efterspørgsel efter boliger, samarbejde samt økonomi. Herudover har kommuner og boligorganisationer peget på en række ønsker til videre tiltag på området. De rejste temaer mm. præsenteres i efterfølgende afsnit.

I de afholdte interviews omtales forskellige typer af boliger til ældre, hhv. ældreboliger, plejeboliger og plejehjem. Ved almene ældreboliger forstås boliger som med hensyn til udstyr og udformning er særligt indrettet til brug for ældre samt personer med handicap, herunder kørestolsbrugere. Ældreboliger kan også etableres som ældreboliger med tilknyttet serviceareal og tilhørende personale. Disse ældreboliger benævnes plejeboliger og plejeboligerne sammen med servicearealet benævnes plejecenter.

Se uddybende beskrivelse af ældreboliger og plejeboliger i afsnit 2.1.

4.2 Centrale pointer fra de afholde interviews

4.2.1 Boligernes fysik og beliggenhed

Der er stor forskel på ældreboligernes beliggenhed i kommunerne. Der er således almene ældreboliger, der ligger centralt placeret i bykernerne, ældreboliger der ligger bynært samt ældreboliger, der i dag er mere perifært beliggende i forhold til handel og servicefunktioner. Ligeledes er der ældreboliger, der ligger som selvstændige fritliggende boliger og ældreboliger opført i tilknytning til et plejecenter.

Kommuner og boligorganisationer giver enstemmigt udtryk for, at de almene ældreboligers fysiske udformning samt geografiske beliggenhed har afgørende betydning for muligheden for udlejning.

Udlejningsvanskeligheder knytter sig her særlig til de fritliggende almene ældreboliger, der fremstår utidssvarende i forhold til boligens størrelse og standard set i forhold til andet eventuelt nyere byggeri med øget fokus på tilgængelighed mv.

Dette kan ses i forhold til en opdatering af bygningsreglementet fra 1995 med krav om tilgængelighed, hvormed det ikke længere er særligt for almene ældreboliger, at de er indrettet ud fra et hensyn om tilgængelighed ift. gangbesværede mv. Dette medfører, at en almindelig almen familiebolig eller anden privat lejebolig kan fremstå mere attraktiv og medføre, at der er et større alternativt boligmarked for de ældre. Her er det især nybyggede private udlejningsboliger eller almene familieboliger, der bliver fremhævet af kommuner og boligorganisationer. Disse bliver beskrevet som mere tidssvarende med passende størrelse samt altan og elevator.

I forhold til størrelsen på ældreboliger peges der på, at en ældrebolig på f.eks. 1-2 værelser vurderes for lille, hvis man f.eks. ønsker at bo med en partner og dermed har brug for min. 3 værelser.

Beliggenheden af de almene ældreboliger anses som værende helt afgørende for de ældres boligvalg. En beliggenhed tæt på byfunktioner og mulighed for handel har betydning for den ældres ønske om at kunne fortsætte et aktivt seniorliv. En udfordring i dag er, at flere ældreboligafdelinger ved opførelsen lå geografisk godt placeret med nærhed til byfunktioner og handel. Byfunktionerne har imidlertid ændret sig over årene og tidligere tilgængelighed til butikker mv. er i dag forsvundet.

Kommuner og boligorganisationer oplever i dag, at der i kommunen er ældreboligafdelinger, der står tomme samtidig med, at der er ældreboligafdelinger med en venteliste. Det opleves, at flere ældre i højere grad ønsker enten at blive boende længere tid i eget hjem - ofte eget etplans hus - til der er et behov for en egentlig plejebolig, eller at vente på, at den "rigtige" ældrebolig ift. størrelse og beliggenhed bliver tilgængelig.

I forhold til den fysiske beliggenhed påpeger nogle kommuner og boligorganisationer, at det har en positiv indvirkning på udlejningen, hvis de almene ældreboliger ligger i tilknytning til plejeboliger. Dette er også praktisk for kommunen ved et eventuelt senere behov for pleje af

den ældre i ældreboligen, da plejepersonalet derved nemt kan yde en service for den ældre uden længere transporttid.

Endvidere påpeger nogle kommuner, at selve tætheden mellem de forskellige bebyggelser samt størrelsen på de enkelte enheder har betydning for den lokale planlægning af den kommunale service. Her vurderes det mest hensigtsmæssigt med større samlede enheder.

4.2.2 Behov og efterspørgsel efter ældreboliger

Flere kommuner og boligorganisationer, der oplever udlejningsvanskeligheder, giver udtryk for, at der i disse områder er et større udbud af boliger, end der er efterspørgsel på blandt de ældre borgere.

Demografiske fremskrivninger viser samtidig, at antallet af ældre vil stige inden for de kommende år. Kommunerne giver dog ikke udtryk for, at de er ved at planlægge opførelsen af flere almene ældreboliger. Tværtimod forventer kommunerne ikke, at det øgede antal ældre vil føre til et øget behov for ældreboliger. De oplever, at en andel af de ældreboliger de kan tilbyde, ikke bliver efterspurgt. I forrige afsnit, blev det beskrevet, hvordan boligens størrelse, indretning, standard og geografiske placering har en afgørende betydning for de ældres boligvalg. Dog er der flere kommuner, der sidder med overvejelser om, hvordan de kan sikre flere plejeboliger til den forventede stigning af ældre. Her er det især et øget behov for demenspladser, der er en udfordring for kommunerne.

I forhold til ældreboligernes beliggenhed peger både kommuner og boligorganisationer på, at det kan være vanskeligt at udleje fritliggende ældreboliger i mindre byer samt i yderområderne. Før kommunalreformen og kommunesammenlægningen i 2007, blev der gjort en indsats for at få bygget ældreboliger i flere mindre byer. Som nævnt i forrige afsnit, er der flere af disse byer, som ikke længere har de samme byfunktioner, og derved ikke længere er attraktive for ældre.

Det samlede behov for ældreboliger kan også ses i forhold til kommunernes visitationspraksis. Flere kommuner giver udtryk for, at de har ændret deres visitationspraksis således, at ældre skal blive længere i eget hjem. Følgerne af den ændrede visitationspraksis gør, at de ældre bliver boende i eget hjem, indtil de har et omfattende plejebestov, og derfor kan visiteres til en plejebolig. Flere kommuner omtaler det som en bevidst strategi, at borgerne skal blive i hjemmet længst muligt, da det blandt andet for nogle ældre kan være belastende med flere flytninger. Den ændrede visitationspraksis bidrager derfor også til et øget boligoverskud og tomgangsleje i de almene ældreboliger.

Både kommuner og boligorganisationer giver hertil udtryk for, at der opleves størst udfordringer med udlejning af ældreboliger set i forhold til udlejning af plejeboliger. I plejeboliger opleves ikke generelt udlejningsvanskeligheder. De udlejningsvanskeligheder boligorganisationer og kommuner oplever ved udlejning af plejeboliger er relateret til genudlejningsprocesser ved dødsfald, herunder eventuelle udeståender om boet.

Kommuner beskriver også, hvordan etablering af friplejeboliger i en kommune kan øge vanskelighederne med udlejningen, da det tilføjer flere boliger, som er i konkurrence med de almene plejeboliger. Der er dog kommuner, som oplever etableringen af friplejeboliger som noget positivt, da kommunen ikke skal afholde udgifter til tomgangsleje i disse.

I forhold til det samlede behov for boligtilbud til ældre borgere i kommunerne peger boligorganisationerne på, at der er behov for, at kommunerne ikke ser ledige almene ældreboliger som et isoleret problem, men at boligerne indgår i en større bystrategisk sammenhæng i forhold til det samlede lokale boligudbud - hvordan ser behov og efterspørgsel ud set i relation til den demografiske udvikling samt den lokale bygningsmasse – er ældreboligerne moderne og tidssvarende mv. I relation til dette nævner flere kommuner, at de er i gang med at lave en analyse af kommunens nuværende og kommende bolig- og kapacitetsbehov.

Samarbejde

Både samarbejdet mellem kommuner og boligorganisationer samt samarbejdet med Landsbyggefonden omtales positivt og velfungerende. Samarbejdet mellem kommuner og boligorganisationer har en uformel karakter og fremstår personbåren i forhold til den løbende dialog om den aktuelle udlejningssituation. En mere formel dialog om eventuelle udlejningsvanskeligheder, f.eks. ved fastsat tema på den årlige styringsdialog mellem kommune og boligorganisation, anvendes således ikke.

På trods af både kommunernes og boligorganisationernes velfungerende samarbejde med Landsbyggefonden viser interviewene, at det for nogle kommuner og boligorganisationer fremstår uklart, hvilken konkret rådgivning og bistand, man som hhv. kommune og boligorganisation kan modtage fra fonden. Hertil hvilken formel rolle, kompetence og ansvar fonden har i relation til afklaring og valg af værktøj til håndtering af den aktuelle udlejningsudfordring f.eks. ommærkning af boliger, nedrivning mv. Derudover påpeges det, at denne afklaringsproces kan fremstå langvarig og derved udgøre en barriere for at kunne igangsætte den nødvendige handling på udlejningssituationen.

Nogle kommuner giver samtidig udtryk for uklarhed omkring Landsbyggefondens interesse og villighed til at indgå i en dialog omkring håndtering af udlejningsudfordringer i situationer, hvor de almene ældreboliger anvises eller ejes af kommunen, og derved ikke belaster en boligorganisations økonomi i tilfælde af tomgang.

4.2.3 Økonomi

Kommuner har i praksis som alt overvejende hovedregel anvisningsretten til almene ældreboliger, og afholder derved også eventuelle udgifter til tomgangsleje. Kommunerne giver udtryk for, at dette kan være et skævt incitament til at håndtere og handle på udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Kommuner oplever, at kommunen reagerer hurtigere på vanskelighederne end boligorganisationerne, da det er kommunerne, der sidder med udgifterne. Boligorganisationerne har ikke et økonomisk tab på ældreboligerne, og opleves derfor at være tilbageholdende i forhold til at indgå i løsninger, der kan medføre en øget udlejningsrisiko for boligorganisationen. Nedrivning kan f.eks. være omkostningstungt, mens ommærkning vil flytte risikoen for tomgangslejen fra kommunen til boligorganisationen. Et eventuelt

salg af boligerne kan skabe en sværere konkurrencesituation for boligorganisationens øvrige boliger i området.

Kommunerne fremhæver dette som en barriere for at få håndteret udlejningsvanskeligheder hurtigt.

Det bemærkes i øvrigt, at kommunerne ikke nødvendigvis deler den opfattelse, at tallene for lejetab i kommunen, som ministeriet har præsenteret kommunerne for, i sig selv er udtryk for generelle udfordringer med tomgangsledighed i almene ældreboliger. Nogle kommunerne nævner f.eks., at den ønskede kapacitetstilpasning kan tage flere år.

Processen fra, at det erkendes, at der er udlejningsvanskeligheder i en konkret afdeling eller lignende, til man står i en situation, hvor det er muligt - i yderste konsekvens - at sælge eller nedrive boligerne, kan tage adskillige år. Dette resulterer i høje udgifter til lejetab over en længere årrække. Der fremhæves bl.a. eksempler på kommunale plejecentre, som har været under afvikling over en årrække. Herudover fremhæves særlige tilfælde, som har haft betydning for udgifterne til lejetab, f.eks. udlejning af nyopførte ældreboliger, som går trægt på grund af manglende kendskab blandt de ældre til boligerne.

4.2.4 Kendskab til redskaber og ønsker

Kommuner og boligorganisationer giver udtryk for et generelt kendskab samt tilfredshed med eksisterende lovgivningsmæssige redskaber, der kan forebygge tomgang i ældreboliger. Flere kommuner og boligorganisationer har afprøvet de forskellige mulige redskaber. De redskaber som flest kommuner og boligorganisationer har benyttet sig af er hhv. midlertidig udlejning til en anden personkreds samt ommærkning.

Midlertidig udlejning til en anden personkreds bruges i høj grad på nuværende tidspunkt, hvor flere kommuner anvender tomme plejehjem eller tomme ældreboligafdelinger til at huse fordrevne fra Ukraine.

Salg og nedrivning er ikke anvendt i lige så høj grad. Dette skyldes bl.a., at der kan være lokalpolitiske interesser, som kan påvirke villigheden i kommunalbestyrelsen til at tage en beslutning om at sælge eller nedrive ældreboliger. Det bliver beskrevet, at lokalpolitikere er tilbageholdende i forhold til at medvirke til handlinger, som kan fremstå som om, man er ved at lukke yderligere funktioner i mindre byer.

Derudover kan det i mindre kommuner være svært for kommunen at agere, når boligorganisationen er en vigtig samarbejdspartner. Man vil derfor som kommune ikke presse for hårdt på, hvis boligorganisationen ikke ser fordele ved at håndtere udlejningsvanskelighederne i form af f.eks. ommærkning eller nedrivning.

Flere kommuner og boligorganisationer fremhæver, at nedrivning er en lang proces. Beslutningsprocessen er lang, da der er flere politiske organer, der skal høres. Derudover giver kommuner og boligorganisationer udtryk for, at sagsbehandlingstiden i ministeriet/styrelsen er lang.

Kommuner og boligorganisationer som endnu ikke har anvendt alle redskaberne, har ikke i lige så høj grad kendskab til samtlige regler. De er således tilbageholdende med at vurdere reglerne, idet de ikke kender fordele og ulemper i tilstrækkeligt omfang.

Hverken kommuner eller boligorganisationer giver udtryk for konkrete forslag til nye værktøjer, der kan forebygge tomgang i ældreboliger. Både kommuner og boligorganisationer peger dog på en række områder relateret til et behov for øget viden og kendskab til allerede eksisterende redskaber samt tiltag, der kan understøtte effektive genudlejningsprocesser i tilknytning til dødsfald. Dette bl.a. i forhold til et ønske om en hurtigere tilbagemelding fra skifteretten omkring håndtering af indbo med henblik på rydning og klargøring af boligen til ny indflytter.

Derudover efterspørger kommunerne et øget handlerum i forhold til boligorganisationerne, når kommunen dækker eventuelle udgifter som følge af tomgang i ældreboliger med kommunal anvisning. Et fravær af økonomisk incitament for boligorganisationen opleves af kommunerne at være en barriere for boligorganisationernes interesse i at handle på situationen, da en eventuel handling i stedet kan betyde en øget økonomisk risiko for boligorganisationen.

I de gennemførte interviews peges på et behov for overvejelser vedrørende.:

- Yderligere vejledningsbehov om gældende regler der kan forebygge tomgang i almene ældreboliger ejet af hhv. kommune og boligorganisation.
- Vejledning om nedrivning af ældreboliger.
- Hurtigere proces omkring genudlejning af boliger grundet dødsfald.
- Flere kommunale muligheder for at kunne handle over for boligorganisationerne ift. at håndtere udfordringer ved tomgang.
- At procedurerne ved mindre renoverings-, ombygnings-, salgs- og nedrivningsager afbureaukratiseres.

Disse behov og efterspørgsler er et udtryk for kommunerne og boligorganisationernes oplevelse. I næste kapitel vil dette blive behandlet, og der præsenteres løsningsforslag.

5. Konklusion

5.1 Konklusion

Nærværende analyse, har blandt andet til formål, at undersøge kommuner og boligorganisationers kendskab til handlemulighederne i forbindelse med udlejningsvanskeligheder i almene ældre- og plejeboliger.

Analysen viser, at der generelt er kendskab til de eksisterende lovgivningsmæssige redskaber til at imødegå udlejningsvanskelighederne. Kommuner og boligorganisationer giver herunder også udtryk for en generel tilfredshed med redskaberne. Mange kommuner har eksempelvis siden februar 2022 udnyttet ledige ældreboliger til at huse fordrevne fra Ukraine. Samtidigt er der i flere af de undersøgte kommuner konkrete eksempler på projekter, som har til formål at løse udlejningsvanskelighederne mere permanent, f.eks. ved salg. Kommunernes generelle kendskab til reglerne underbygges også i afsnit 3.5, hvoraf det fremgår, at der løbende sker ommærkning, salg og nedrivning af almene ældreboliger.

Analysen viser imidlertid også, at der kan overvejes initiativer, der kan styrke arbejdet med at imødegå udlejningsvanskeligheder. Eksempelvis efterspørges der mere vejledning om reglerne og mulighederne, herunder i forhold til Landsbyggefondens rolle samt løsninger på skæve økonomiske incitamenter mellem boligorganisationerne og kommunerne.

Herudover udtrykte flere boligorganisationer i interviews, at de gerne så, at kommunerne i højere grad så udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger i en større strategisk sammenhæng i forbindelse med øvrige boligbehov i kommunen. De øvrige interviews gav også indtryk af, at der i nogle tilfælde kunne være en mangel på kobling mellem afdelinger i den kommunale forvaltning, som har med ældreområdet at gøre, og afdelinger, der varetager opgaverne med den løbende drift af almenboligområdet, byplanlægning mv. På denne baggrund opfordrer arbejdsgruppen til, at udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger ikke anskues som en isoleret udfordring, men ses i sammenhæng med det samlede boligudbud i kommunen. I forlængelse heraf foreslås det, at udlejningssituationen i almene ældreboliger indgår i kommunernes generelle planlægning, herunder inddrages på de årlige styringsdialoger.

Med afsæt i analysen, kan der overvejes nye initiativer, der kan styrke arbejdet med at imødegå udfordringer med udlejningsvanskeligheder. I det følgende afsnit er der gjort en række overvejelser herom.

5.2 Mulige initiativer

5.2.1 Behov for national strategi for håndtering af ældreboliger med tomgang?

Analysens kapitel 3 og 4 viser en vis systematik i, hvilke almene ældre- og plejeboliger, der er i risiko for at opleve udlejningsvanskeligheder. F.eks. viser analysens kapitel 3, at det ofte er bebyggelser fra før 1988 og bebyggelser beliggende i landsbyer, der er ramt af udfordringen. Analysen viser også, at det er de mindre boliger på under 50 m², som er særligt udsat for udlejningsvanskeligheder. Dette bekræftes i de afholdte interviews, jf. kapitel 4.

Det anslås, jf. kapitel 3, at kommunernes udgifter til lejetab i 2021 svarer til, at ca. 3.300 almene ældreboliger står tomme hele året. Det svarer til 3,8 pct. af samtlige almene ældre- og plejeboliger. Til sammenligning udgør lejeledigheden blandt almene familieboliger i december 2022 0,5 pct. på landsplan. I enkelte yderkommuner er der dog en lejeledighed blandt familieboliger på 2-4 pct. Analysen viser, at kommunerne allerede nu forsøger at løse udlejningsvanskelighederne, f.eks. ved midlertidigt at udleje tomgangsramte almene ældreboliger til fordrevne fra Ukraine og tidligere andre grupper af flygtninge. Med flygtningesituationen i 2022 kan det derfor ikke afvises, at det vil vise sig, at kommunernes udgifter til tomgangsleje i 2022 ikke var lige så høje, som i tidligere år. Men udfordringen med udlejningsvanskeligheder vil højst sandsynligt være et fortsat problem, når de fordrevne ukrainere finder andre boliger eller vender tilbage til Ukraine.

Det kan fremhæves, at der allerede i dag er redskaber, som er med til at sikre støtte til almene boligafdelinger, herunder afdelinger med almene ældreboliger, hvor der er konstateret væsentlige problemer. Eksempelvis kan Landsbyggefonden godkende, at der afsættes midler til at sammenlægge boliger eller nedrivning af boliger. Der sker med andre ord allerede en tilpasning af udbuddet af ældre- og plejeboliger i dag, hvor de tilgængelige redskaber anvendes på forskellige måder, herunder også med støtte fra Landsbyggefonden. Det kan dog overvejes, om det ønskes at fremskynde dette med en målrettet håndtering.

Hvis det ønskes at fremskynde en afvikling eller omdannelse af almene ældreboliger med udlejningsvanskeligheder, kan det derfor overvejes at afsætte særskilte midler hertil. Større kommunal medfinansiering kan med fordel indgå i overvejelser om løsninger, fordi kommunerne har en direkte økonomisk interesse i at løse problemet: Det er kommunen, som oprindeligt har truffet beslutning om at opføre de pågældende ældreboliger. Med beslutningen har fulgt støtte fra staten til at finansiere anskaffelsessummen. Ligeledes har kommunen støttet etableringen af boligerne gennem kommunal grundkapital på forskellige niveauer, og kommunen har stillet garanti for de oprindelige lån til finansiering af byggeriet.

Særskilte midler til tilpasning af ældreboligmassen kan begrundes med, at der er tale om en tværkommunal og systematisk udfordring, hvor der kan være barrierer for at gennemføre gennemgribende tiltag, der kan imødegå udlejningsvanskeligheder i de ældreboliger, som har systematiske udlejningsvanskeligheder. Det kan på den baggrund overvejes at udvikle en målrettet national strategi for tilpasning af udbuddet af almene ældre- og plejeboliger.

Konkret kan formålet med en national strategi være at få afviklet den del af ældreboligmassen, som på grund af udlejningsvanskeligheder tynger den kommunale økonomi, og hvor der ikke er udsigt til, at situationen kan ændres nævneværdigt. Dette kan for eksempel være på grund af de økonomiske forhold eller pga. bygningernes stand og beliggenhed.

Midlerne i en national strategi kan omfatte:

- Hjælp til selvhjælp. Kommunerne har som udgangspunkt væsentlige økonomiske forpligtigelser over for nødlidende almene ældreboligafdelinger. Det er derfor også rimeligt, at kommunerne yder et væsentligt finansieringsbidrag til løsningen af de aktuelle udfordringer.
- Landsbyggefondens midler (renoveringsstøtteordning eller nye støtteordninger) kan målrettes modernisering og ombygning af eksisterende almene ældre- og plejeboliger, som vurderes at kunne indgå i den fremtidige boligforsyning.
- Instrument til håndtering af almene ældre- og plejeboliger finansieret med IS-35 lån.

5.2.2 Økonomisk incitament til at løse udlejningsvanskeligheder

Kommunerne har en generel forpligtelse til at sikre et tilstrækkeligt udbud af ældreboliger i kommunen. Det følger af kommunens ret til at anvise de almene ældreboliger, at kommunen hæfter for lejen, fra det tidspunkt den ledige bolig er til rådighed for kommunen, og indtil udlejning sker.

Som det fremgår af kapitel 4 peger flere kommuner på, at der er et skævt økonomisk incitament ift. at håndtere og handle på udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger. Kommunerne har den økonomiske forpligtelse ved tomgangsledighed i almene ældreboliger og har en interesse i at agere hurtigt på udlejningsvanskeligheder. Boligorganisationerne er derfor påpasselige med at påtage sig et ansvar, som eksempelvis kan medføre, at de påtager sig en øget risiko ved den pågældende tomgangsledighed. Samtidigt er kommunerne afhængige af, at boligorganisationen er medspiller ift. at finde løsninger.

Boligorganisationerne - på den anden side - mener ikke, at de udviser passivitet i forhold til at finde løsninger på udlejningsvanskeligheder i almene ældre- og plejeboliger. Såfremt boligerne kan moderniseres, ommærkes eller afvikles inden for en rimelig og realistisk økonomisk ramme, deltager boligorganisationen gerne i løsninger. Men boligorganisationen må også handle økonomisk ansvarligt, og det betyder, at boligorganisationen ikke kan påtage sig tabsgivende eller meget risikobehæftede forpligtigelser.

Det forhold, at kommunen bærer den økonomiske risiko ved ikke at anvise eller bruge lang tid på at anvise en lejer til ledige boliger, gælder generelt i lovgivningen, når en tredjepart har fået overdraget anvisningsretten. I almindelighed, når der er flere boligsøgende til de pågældende boliger, end der er ledige boliger, er dette et godt princip; Den part, der udfører opgaven med at matche ledige boliger og boligsøgende, bærer den økonomiske risiko for, at opgaven løses hurtigt. Men det er ikke hensigtsmæssigt, når der ikke er boligsøgende at anvise de ledige boliger.

Som det fremgår af afsnit 3.5 sker der løbende ommærkning, salg og nedrivning af almene ældre- og plejeboliger, ligesom det fremgik af kapitel 4, at ledige almene ældreboliger på det seneste i vidt omfang er blevet udlejet til fordrevne fra Ukraine. Der kan således ikke være

tale om, at boligorganisationer generelt ikke ønsker at deltage i løsningen af problemer med udlejning af almene ældre- og plejeboliger. Det udelukker dog ikke, at der kan forekomme eksempler på passivitet.

I forhold til eventuelt at reducere lejen til et konkurrencedygtigt niveau bemærkes, at det allerede nu, hvis kommunen og Landsbyggefonden godkender det, er muligt for en almen boligafdeling at blive undtaget fra at indbetale til den lokale dispositionsfond, skulle afdelingen have særlige udfordringer. Dette vil kunne bidrage til en lavere husleje og antageligvis dermed en forbedret udlejningssituation for afdelingen. Også her er kommunen dog afhængig af, at boligorganisationen forfølger den pågældende løsning.

Det kan derfor overvejes, om den økonomiske incitamentsstruktur er rigtigt sammensat, eller om der er behov for at skabe en anden balance mellem kommuner og boligorganisationer.

Kommunerne har efterspurgt en løsning, hvor boligorganisationer overtager halvdelen af den økonomiske forpligtelse ved tomgangsledighed i ældreboliger. Ved at ændre den økonomiske incitamentsstruktur kan det tilskynde til, at udfordringerne bliver løst rettidigt, idet begge parter i så fald vil opleve økonomiske tab ved udlejningsvanskeligheder. Det antages, at der derved vil være større vilje til at handle hurtigere.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være unødvendigt at dele den økonomiske forpligtelse ved tomgangsleje mellem kommunen og boligorganisationen generelt, fordi kommunen i de fleste situationer har boligsøgende at anvise til ledige almene ældre- og plejeboliger. Løsningen vil således gribe ind i balancen mellem kommune og boligorganisation i unødvendigt mange situationer.

Under alle omstændigheder er det dog uhensigtsmæssigt, at kommunen kan have økonomiske tab, som den formelt set ikke kan handle i forhold til at få nedbragt.

En løsning vil kræve en ændring af almenboligloven og kan udformes med forskellig intensitet, og der gives her to eksempler på mulige løsninger:

Løsning 1: I tilfælde af udlejningsvanskeligheder kan kommunen give boligorganisationen påbud om, at udleje de pågældende ældreboliger som familieboliger, mens kommunen i hele perioden beholder den økonomiske forpligtelse til at dække lejetab indtil udlejning sker. Det er boligorganisationen, der skal anvise boligerne.

Løsning 2: I tilfælde af udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger kan kommunen med et varsel på 2 år overdrage 10 pct. af de økonomiske forpligtelser ved tomgang til boligorganisationen. Kommunen beholder anvisningsopgaven. Kommunen skal i den mellemliggende periode stille relevante midler, herunder økonomisk støtte, til rådighed for at løse problemet. De relevante midler kan i yderste konsekvens være tabet ved afvikling (salg, nedrivning m.v.) af de almene ældreboliger. Landsbyggefonden eller Social- og Boligstyrelsen skal godkende, at de relevante midler er stillet til rådighed.

Forslaget om, at kommunen ensidigt kan beslutte, at almene ældreboliger skal udlejes som almene familieboliger, og hvor kommunen bevarer den økonomiske forpligtigelse ved tomgangsleje, vurderes at være et fornuftigt supplement til, at kommunen og boligorganisationen kan aftale, at udleje almene ældreboliger som almene familie- eller ungdomsboliger. Men forslaget vurderes ikke at kunne løse de mere dybdegående problemstillinger med lejetab i ældreboliger.

Forslaget om, at kommunen med et varsel på 2 år kan overdrage 10 pct. af de økonomiske forpligtigelser ved at dække udgifter til tomgangsleje, forudsat den stiller relevante midler til rådighed for en løsning, vurderes relevant at arbejde videre med. Der er således behov for at komme tættere på, hvad der skal forstås ved "relevante midler" i forskellige situationer.

5.2.3 Vejledning og kommunikation fra Landsbyggefonden

Det fremgår af analysen i kapitel 4, at nogle kommuner og boligorganisationer peger på, at det er uklart, hvilken konkret rådgivning og bistand, som Landsbyggefonden kan bidrage med ifbm. at imødegå udlejningsvanskeligheder. Herunder hvilken rolle og ansvar Landsbyggefonden har i relation til afklaring og valg af værktøjer til håndtering af udlejningsudfordringer.

Landsbyggefonden gennemfører en fysisk besigtigelse af bygningerne samt den øvrige sagsbehandling tilknyttet dertil. Dette oplyser Landsbyggefonden, at de gør så hurtigt som muligt, hvilket typisk er inden for et par måneder. Landsbyggefonden yder også hjælp og rådgivning i situationer, hvor der endnu ikke er tomgang, men hvor kommunerne og boligorganisationerne kan forudskikke, at boligerne er utidssvarende, eller at der inden for de kommende år vil opstå tomgang.

Landsbyggefonden oplyser, at sager om tomgangsleje prioriteres højt.

Landsbyggefonden oplyser desuden, at de hvert år afholder 4-6 informationsmøder i hele landet med deltagelse af boligorganisationer, kommuner og rådgivere, hvor Landsbyggefondens støttemuligheder gennemgås. På disse møder orienteres der også om støttemuligheder i forhold til ældreboliger. Herudover deltager Landsbyggefonden i en række netværksmøder arrangeret af KL, og orienterer her om, at ældreboliger også er omfattet af fondens støttemuligheder. Derudover afholdes en række webinarer om emnet, ligesom der kan henvises til vejledningerne på www.lbf.dk.

Nogle kommuner giver desuden udtryk for uklarhed om Landsbyggefondens interesse og vilighed til at indgå i dialog om håndtering af udlejningsvanskeligheder i situationer, hvor ældreboliger anvendes eller ejes af kommunen, og derved ikke belaster boligorganisationernes økonomi. Til dette oplyser Landsbyggefonden, at de prioriterer alle sager med udlejningsvanskeligheder meget højt, uanset om det er sager, hvor der er en kommunal udlejningsforpligtigelse eller ej.

I forlængelse heraf, kan det overvejes, at udarbejde idékataloger eller lignende, som kan tjene til inspiration og vidensdeling.

5.2.4 Øvrigt vejledningsbehov

Ved interviews udtrykte flere kommuner og boligorganisationer et ønske om en ny vejledning til håndtering af udlejningsvanskeligheder. Her var det især kommuner med kommunalt ejede ældreboliger, der ønskede en klarere opdeling af, hvilke regler der gælder for kommunalt ejede almene ældreboliger, da det adskiller sig fra almene ældreboliger ejet af boligorganisationer. Yderligere nævnte flere kommuner og boligorganisationer, at der kunne være vanskeligheder i processen omkring genudlejning af almene plejeboliger ved dødsfald, der kunne udgøre en barriere for en hurtig genudlejningsproces (dette behandles særskilt under pkt. 5.2.5).

På nuværende tidspunkt findes der følgende vejledninger, der behandler udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger eller redskaber til at løse udlejningsvanskeligheder.

- Vejledning om afhjælpning af udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger (VEJ nr. 9932 af 30/10/2018).
- I vejledning om drift af almene boliger m.v. (VEJ nr. 4130 af 27/12/1996) findes der afsnit der behandler afhændelse af almene ældreboliger og ommærkning af ældreboliger.

Yderligere blev der efterspurgt en vejledning om økonomien i nedrivningen af ældreboliger. Umiddelbart vurderes det dog, at det vil være svært at lave en vejledning, som i tilstrækkeligt omfang tager højde for de mange mulige scenarier, da økonomien i almene ældreboligafdelinger kan variere i stor grad. Det vil derfor være svært at lave en generel vejledning, der kan illustrere de mange forskellige typer variationer. For at illustrere dette og for at give inspiration til forskellige løsninger kan det anbefales at læse bilag 1, hvor der bliver gennemgået en række cases med forskellige økonomiske udgangspunkter og løsninger.

Da der allerede eksisterer vejledninger på de konkrete emner, og at disse i væsentlighed fremstår opdateret ift. gældende regler, vurderes det ikke, at en ny vejledning vil bidrage væsentligt til kommuner og boligorganisationers muligheder for at håndtere udlejningsvanskeligheder. Yderligere er der også i dag mulighed for at modtage hjælp og rådgivning ved at kontakte Social- og Boligstyrelsen og Landsbyggefonden.

I stedet kan det overvejes, om der er behov for en bredere vejledning- og informationsindsats. Dette kan eksempelvis gøres gennem Social- og Boligstyrelsen, eller ved at samarbejde med centrale interessenter, som KL og BL, om at oplyse og vejlede om lovgivningens muligheder.

Det foreslås i forlængelse heraf, at Social- og Boligstyrelsen kan stå for en årlig opgørelse af omfanget af ommærkninger, salg og nedrivninger af almene ældre- og plejeboliger på kommuneniveau. Dette kan hjælpe kommunerne med at få indblik i hvem, der for nylig har anvendt redskaberne, så de lettere kan sparre med hinanden. Opgørelsen kan suppleres med en kort juridisk gennemgang og henvisning til eksisterende vejledninger.

5.2.5 Hurtigere genudlejninger af plejeboliger

Kommuner og boligorganisationer har gjort opmærksom på, at plejeboliger kan stå tomme i lang tid i forbindelse med dødsfald. Det giver dog ikke udfordringer med tomgangsleje, da boet efter den afdøde skal betale husleje, så længe boligen ikke er opsagt. Der vil først opstå et tab, hvis boet opbygger en huslejerestance, som der ikke er dækning for.

Dette udgør en udfordring for kommuner og boligorganisationer, da de ofte har flere på venteliste der har behov for en plejebolig, hvorfor de gerne vil udleje boligen hurtigst muligt igen.

Kommunerne påpegede, at genudlejning kan ske hurtigere, hvis der indgås aftale med skifteretten om rydningserklæringer, men at det kan variere lokalt, hvorvidt skifteretten indgår i dette. Yderligere kan det give nogle problemer, hvis boligorganisationen skal rydde lejligheden og opbevare bohavet. Hvis der sker skader på nogle af affekterne, kan det betyde omkostninger for boligorganisationen eller kommunen.

For at imødegå denne udfordring, er der i forvejen udarbejdet en vejledning, som beskriver hvad der gælder ved dødsfald: Vejledning til kommuner om deponering og rydning af indbo efter afdød plejehjemsbeboer (VEJ nr. 9396 08/08/2012).

Umiddelbart vurderes det ikke at give anledning til, at der gøres yderligere ved denne udfordring på nuværende tidspunkt.

5.2.6 Afbureaukratisering og kortere beslutningsgange

Som det fremgår af kapitel 4, så fremhæver flere kommuner og boligorganisationer, at nedrivning er en lang proces. Det beskrives, at beslutningsprocessen er lang, da der er flere politiske organer, der skal høres, samt at sagsbehandlingstiden i Social- og Boligstyrelsen er lang.

Ved omdannelse og afvikling af almene ældreboliger stilles der i lovgivningen en række krav, alt efter hvilke løsninger der arbejdes med. Dette skal ses i lyset af, at almene ældreboliger finansieres og etableres efter nogle faste regler, som blandt andet afspejler, at der er et politisk ønske om at understøtte etableringen af almene ældreboliger. Desuden kan afvikling af almene ældreboliger ved salg eller omdannelse frigøre store kapitalbeløb samtidig med, at der er ydet statslig støtte til opførelsen af boligerne. Endvidere vil eventuel opførelse af nye almene ældreboliger til erstatning for de afviklede boliger udløse ny offentlig støtte.

Som udgangspunkt skal almene boliger ikke handles eller omdannes til andre formål. Lovgivningen tager sigte på, at boligerne løbende vedligeholdes og moderniseres med henblik på, at de til stadighed kan tjene deres formål som almene boliger. Nedrivning eller salg af almene boliger, herunder ældreboliger, kan som en undtagelse tillades, såfremt nærmere angivende betingelser i lovgivningen er opfyldt. Det drejer sig om "dokumenterede alvorlige byggetekniske problemer ved ejendommen", "dokumenterede vedvarende og væsentlige udlejningsvanskeligheder", "væsentlige udfordring i et udsat boligområde" (parallelsamfundslovgivning) eller som betingelse alene for salg af almene boliger, at "afhændelse er af væsentlig betydning for udviklingen af et byområde og sker som led i en nært forstående gennemførelse af en lo-

kalplan og ikke giver tab for boligorganisationen og dens kreditorer". Det er således ikke tilstrækkeligt for afvikling af almene ældreboliger ved salg eller nedrivning, at boligorganisationen og kommunalbestyrelsen finder det hensigtsmæssigt.

Med henblik på at sikre, at betingelserne er opfyldt, skal social- og boligministeren (delegeret til Social- og Boligstyrelsen) godkende salg og nedrivning af almene boliger, herunder ældreboliger⁵. Det afspejles i, at der er forskellige krav til dokumentation, eksempelvis af udlejningsvanskelighederne i en afdeling, før nedrivning eller salg kan godkendes.

Social- og Boligstyrelsen har udarbejdet et ansøgningsskema for godkendelse af salg og nedrivning af almene boliger, som samtidig fungerer som en detaljeret vejledning, herunder med angivelse af, hvilke oplysninger Social- og Boligstyrelsen skal bruge som dokumentation for at kunne give godkendelsen.

Det er Social- og Boligstyrelsens oplevelse, at boligorganisationer og kommuner i mange tilfælde finder, at kravene til dokumentation er for omfattende, og at der kan gå relativ lang tid med at tilvejebringe den krævede dokumentation. Når dokumentationen forelægges, er der reelt en meget kort sagsbehandlingstid i Social- og Boligstyrelsen på sædvanligvis 2-3 uger og højst fire uger.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at kommunerne og boligorganisationernes ønske om afbureaukratisering bunder i, at de ikke finder det nødvendigt at skulle leve op til de krav, som er beskrevet i almenboligloven. Hertil kan bemærkes, at det kan virke overflødig at skulle fremskaffe dokumentation, når der er tale om almene boliger, som opfylder kravene. Men kravene er indsat i loven for at undgå, at almene boliger sælges eller nedrives i situationer, hvor der *ikke* er alvorlige byggetekniske problemer, vedvarende og væsentlige udlejningsproblemer eller boliger beliggende i et udsat boligområde. Der ses således ikke at være grundlag for at lempe på Social- og Boligstyrelsens dokumentationskrav.

5.2.7 Den fremtidige rolle for almene ældreboliger

Flere kommuner og boligorganisationer fremhæver, jf. kapitel 4, at der i de pågældende kommuner er et større udbud af almene ældreboliger, end der er efterspørgsel efter blandt de ældre borgere. Der peges også på, at kravene i bygningsreglementet gør, at almene familieboliger og private udlejningsboliger generelt har en god tilgængelighed. Analysen viser, at det især er nybyggede private udlejningsboliger eller almene familieboliger, der bliver fremhævet af kommuner og boligorganisationer. Disse bliver beskrevet som mere tidssvarende med passende størrelse samt altan og elevator.

Kapitel 3 illustrerer herudover, at nyere almene familieboliger og private udlejningsboliger i visse tilfælde har lavere huslejer end de almene ældreboliger, og dermed kan være en konkurrent til disse.

⁵ Det gælder dog ikke for almene ældreboliger, der er ejet af en kommune eller region.

Dermed kan de almene familieboliger og det private udlejningsmarked udgøre en konkurrence til de almene ældreboliger.

For så vidt angår de almene ældreboligers attraktivitet tyder interviewene på, at en del af udlejningsproblemerne hænger sammen med, at ældreboligerne fremstår som slidte og umoderne efter, at de har været i brug i mange år. Dette understøttes også af de statistiske resultater i kapitel 3.

Det kan overvejes, om den manglende modernisering af boligerne skyldes, at beboerne i de almene ældreboliger ikke har den rette tilskyndelse til og mulighed for at efterspørge større moderniseringer og opdateringer af boligerne. Dette både på baggrund af beboernes alder og helbred samt den periode, som de forventer at bo i lejeboligen. Det kan tænkes, at det i høj grad er op til boligorganisationen, kommunen mv. som administratorer at drive udviklingen i afdelingerne. Det kan på denne baggrund overvejes, om udviklingen i ældreboliger afspejler ønskerne hos beboerne.

Formålet med almene ældreboliger er, at kommunen kan opfylde sin forpligtelse til at stille et passende udbud af boliger til rådighed for ældre og personer med handicap, som har behov for en sådan bolig. Det er kommunerne, som anviser ledige boliger ud fra en konkret vurdering af den enkeltes behov. Kommunen skal i den vurdering inddrage den boligsøgendes sociale, fysiske, psykiske og økonomiske forhold. Herved sikres det, at personer med de største behov for en almen ældrebolig har adgang til en sådan.

Med kravene i byggelovgivningen har en stor del af boligmassen opnået en god tilgængelighed. Det kan på den baggrund overvejes, om adgangen til egnede boliger for ældre og personer med handicap lige så godt kan sikres ved at reservere egnede almene familieboliger til denne personkreds. Det skal dog også medtænkes, at der er forhold, som der pt. ikke tages højde for i almene familieboliger (f.eks. ved behov for særlig indretning til plejepersonale eller lignende).

Der er indikationer på, at behovet for almene ældreboliger har ændret sig, bl.a. i kraft af konkurrencen fra andre boligtyper, som også er egnede til målgruppen. Dette stiller spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for almene ældreboliger som en særskilt boligtype. Dette skal dog holdes op imod, at langt de fleste almene ældreboliger i dag er udlejet til den berettigede personkreds.

Det skal understreges, at denne analyse er lavet med det formål at undersøge, hvorvidt de nuværende muligheder for at løse udlejningsvanskeligheder i almene ældreboliger er tilstrækkelige. Analysens formål har således ikke været, hvorvidt ældrebolig-kategorien fortsat er relevant. Denne analyse har dog peget i retning af, at det er nødvendigt at overveje, hvilken rolle almene ældreboliger skal spille i fremtiden: Kan fleksibilitet ift. at reservere almene familieboliger til ældre være et alternativ til klassiske ældreboliger?

I den forbindelse skal det nævnes, at Landsbyggefonden er i gang med at mærke almene boliger i forskellige tilgængelighedskategorier alt efter hvilken type handicap, som boligen er egnet for. Arbejdet følger op på anbefalinger fra en arbejdsgruppe nedsat af det daværende Indenrigs- og Boligministeriet i 2021. Dette har relevans i denne kontekst, da langt flere boliger

kan målrettes ældre og personer med handicap, end ældreboliger på nuværende tidspunkt: Vil en mærkningsordning af grader af tilgængelighed i almene familieboliger (eller boliger generelt) være et reelt alternativ til ældreboliger? Kan de nuværende almene ældreboliger ommærkes til almene familieboliger forbeholdt ældre og personer med handicap. Overvejelserne er alene relevant for almene ældreboliger, idet der fortsat vurderes at være behov for almene plejeboliger.

Bilag 1 Afvikling af almene ældreboliger - regneeksempler

Som det fremgår af kapitel 4 har interview med kommuner og boligorganisationer om udgifter til tomgangsleje i almene ældre- og plejeboliger vist, at der særligt er udlejningsproblemer ved almene ældreboliger beliggende i små byer eller landområder, hvor der ikke er adgang til byfunktioner (dagligvarebutikker, praktiserende læger, kulturinstitutioner m.v.). Denne observation understøttes også af kapitel 3. Interviewene har endvidere vist, at kommunerne nedlægger plejecentre, som ikke længere er tidssvarende eller for dyre at drive.

Dette bilag belyser ud fra nogle repræsentative eksempler de økonomiske konsekvenser ved helt eller delvist at nedlægge almene ældreboligafdelinger samt at nedlægge almene plejeboligcentre. Det er forudsat i eksemplerne, at andre mindre indgribende muligheder (såsom udlejning til anden side, ommærkning, modernisering eller ombygning) har været afprøvet og fundet virkningsløse. Eksemplerne er udvalgt sådan, at boligerne oprindeligt er finansieret med henholdsvis IS-20 og IS-35 indekslån, som blev anvendt til finansiering af byggerier med tilsagn frem til 1999. Eksemplerne er hentet fra virkeligheden.

IS-35 indekslån, som blev anvendt som finansiering af ældreboliger med tilsagn i perioden 1990-1999, udgør et særligt problem (illustreret i eksempel 2), fordi restgælden på disse boliger fortsat er relativ stor. Samtidig er relativt mange almene ældreboliger opført i denne periode. Som det fremgår af kapitel 3, tabel 3.1, blev 17.000 af 36.300 eller knap ½ af de almene ældreboliger opført eller ombygget i perioden 1988-1998.

Der tages udgangspunkt i almene ældre- og plejeboliger, som er ejet af en boligorganisation, og hvor kommunalbestyrelsen har anvisningsretten. I afsnit B.2 i dette kapitel er der redegjort for de væsentligste regler om de økonomiske forhold vedr. nedlæggelse af almene boliger.

B.1 Eksempler på økonomiske konsekvenser ved afvikling af almene ældreboliger

B.1.2 Eksempel 1: Salg af 12 almene ældreboliger som ejerboliger

I en mindre by ligger en ældreboligafdeling ejet af en boligorganisation. Afdelingen består af 30 ens étplans rækkehuse på 60 m² og 2 værelser. Huslejen ligger på 5.128 kr. om måneden. Boligerne er fra 1986.

Bilag 1

Kommunen har ikke længere behov for så mange ældreboliger, som tidligere, og der har gennem de senere år været voksende problemer med tomgangsledighed i boligafdelingen. Det seneste år havde kommunen udgifter på 740.000 kr.

Kommunen har rettet henvendelse til boligorganisationen med henblik på at få boligerne ommærket til familieboliger. Det er boligorganisationen imidlertid skeptisk ved, fordi boligerne er relativt små, samtidigt med lejen ligger over 5.000 om måneden. For den husleje kan man leje et parcelhus i byen.

Boligorganisationen har samtidig forståelse for, at kommunen ønsker at nedbringe antallet af ældreboliger og foreslår, at to løsninger undersøges:

1. En andel af boligerne bygges om til større boliger med støtte fra Landsbyggefonden. De større boliger skal mærkes som familieboliger og indrettes til børnefamilier og have en husleje, som gør dem konkurrencedygtige med øvrige boliger i byen.
2. Boligerne sælges fra som ejerboliger. Boligorganisationen har fået udarbejdet en ejendomsmæglervurdering, som peger på en salgssum på 700.000 kr. pr. bolig, hvilket vil gøre salget solvent.

Kommunen og boligorganisationen vurderer, at det ikke kan lade sig gøre at ombygge boligerne inden for en realistisk økonomi. De bliver enige om at søge Social- og Boligstyrelsen om tilladelse til at sælge 12 af de 30 boliger, hvilket svarer til antallet af ledige boliger det seneste år. Godkendelse bliver meddelt.

Den oprindelige anskaffelsessum udgjorde 13,7 mio. kr. Det oprindelige prioritetslån var et IS-20 lån, som er udamortiseret. Der er optaget et lån, som der også er fondsforpligtigelser på. Restgælden på dette lån er 1,4 mio. kr.

Tabel B.1

Oversigt over økonomiske konsekvenser ved salg af 12 almene ældreboliger

Salgspris for boliger (12 x 700.000 kr.)	8.400.000
Andel af henlæggelser i afd.	714.000
Salgsomkostninger	-420.000
Indfrielse af andel af lån	-558.000
Saldo	8.136.000
Til Landsbyggefonden	4.198.000
Til boligorganisationens dispositionsfond	3.938.000

Kilde: Egne beregninger.

Bilag 1

Salget af boligerne forventes samlet at indbringe 8,4 mio. kr. Efter en forholdsmæssig indfrielse af lån, salgsomkostninger og frigivelse af henlagte beløb⁶, vurderes der at være et overskud på 8,1 mio. kr. ved salget.

Landsbyggefonden foretager en nutidsværdiberegning af de indbetalinger til fonden, som falder bort ved salget af de 12 boliger. Beregningen bliver på 4,2 mio. kr. Beløbet skal indbetales til Landsbyggefonden. Det resterende provenu på 3,9 mio. kr., tilfalder boligorganisationens dispositionsfond, og skal anvendes til at understøtte boligorganisationens boligafdelinger.

B.1.3 Eksempel 2: Ommærkning, salg eller nedrivning af 8 almene ældreboliger finansieret med IS-35 indeksslån

En boligorganisation har en lille ældreboligafdeling på 8 boliger beliggende i en landsby. Boligerne er tæt-lave rækkehuse i et plan, alle på 2 værelser og 58 m². Huslejen udgør 4.874 kr. pr. måned. Landsbyen er uden byfunktioner, som f.eks. indkøbsmuligheder og praktiserende læge, og der har gennem længere tid stået en del ejerboliger til salg, uden at de er blevet solgt.

Boligerne blev ibrugtaget i 1997. Den oprindelig anskaffelsessum udgjorde 5,0 mio. kr.

Boligerne har gennem længere tid været svære at udleje, og kommunen har haft en del udgifter til tomgangsleje på omkring 280.000 kr. årligt. Kommunen har anmodet boligorganisationen om at afvikle boligerne som ældreboliger, fordi kommunen ikke længere vurderer, at den har behov for boligerne.

Boligorganisationen meddeler kommunen, at den har forståelse for, at kommunen ikke længere har behov for boligerne som almene ældreboliger.

Der tegner sig umiddelbart tre løsningsmuligheder:

1. Boligerne ommærkes til almene familieboliger.
2. Boligerne sælges som ejerboliger.
3. Boligerne nedrives.

En ommærkning af boligerne til ældreboliger kan gøres uden umiddelbare økonomiske konsekvenser. Boligorganisationen vurderer imidlertid, at det bliver vanskeligt at udleje boligerne som almene familieboliger, og dermed økonomisk risikabelt for boligorganisationen at ommærke boligerne til familieboliger⁷.

⁶ Boligafdelingens henlagte/opsparede midler til vedligeholdelse, som vedrører de 12 boliger, som sælges, skal frigives og indgår i salgsregnskabet.

⁷ Det er som udgangspunkt boligorganisationen, der bærer den økonomiske risiko ved tomgangsledighed i almene familie- og ungdomsboliger.

Bilag 1

En ejendomsmægler vurderer, at boligerne kan sælges for ca. 370.000 kr. pr. bolig – svarende til et samlet salgsprovenu på 2.960.000 kr. Herfra skal trækkes salgsomkostninger på 35.000 kr. pr. bolig.

Boligorganisationen vurderer endvidere, at det vil koste omkring 100.000 kr. pr. bolig i direkte omkostninger at nedrive boligerne. Hertil kommer udgifter ved genhusning af beboere i de beboede boliger. Grunden efter nedrivningen vurderes ikke at repræsentere nogen næneværdig værdi.

Boligerne blev i 1997 finansieret ved et IS-35 indeksslån, som blev anvendt på dette tidspunkt. Disse lån er inkonvertible, hvilket betyder, at der ikke er et loft på kurs 100 ved indfrielse, men indfrielse skal ske til de underliggende obligationers aktuelle kurs. Det gælder endvidere, at den kursregulerede restgæld fortsat er relativt høj uanset der i dette eksempel er gået 25 år siden lånet blev optaget. Løbetiden på disse lån kan blive op i mod 50 år. Kontantprovenuet på lånet var knap 4,6 mio. kr. De underliggende obligationer blev solgt til kurs 93, og kursen på obligationerne ligger i dag på 135. Det betyder, at den kursregulerede restgæld i dag er på 4.109.465 kr. Kommunens garanti på lånet kan beregnes til 1.174.133 kr.

Kommunen har desuden oprindeligt ydet et grundkapital lån på 353.150 kr. svarende til 7 pct. af anskaffelsessummen.

Tabel B.2

Oversigt over økonomiske konsekvenser ved afvikling af 8 almene ældreboliger i tre forskellige scenarier

	Ommærkning til familieboliger	Salg som ejerboliger	Nedrivning
Salgspris for boliger		2.960.000	
Samlede henlæggelser i afd.		671.815	671.815
Salgsomkostninger		-280.000	
Nedrivningsomkostninger			-800.000
Indfrielse af realkreditlån (kurs 93/135)		-4.109.465	-4.109.465
Indfrielse af kommunal grundkapital		-353.150	-353.150
Indfrielse af beboerindskud		-102.400	-102.400
Saldo	-	-1.213.200	-4.693.200

Kilde: Egne beregninger.

Kommunen og boligorganisationen retter henvendelse til Landsbyggefonden med henblik på at få støtte til afvikling af boligafdelingen.

Det er Landsbyggefondens vurdering, at en nedlæggelse af boligerne som almene boliger er forbundet med relativt store omkostninger. Omkostningerne hænger sammen med, at afdragsprofilen for IS-35 lån er meget lang, og der derfor fortsat er en stor restgæld i boligafdelingen, jf. ovenfor.

Bilag 1

Der indledes en nærmere forhandling mellem Landsbyggefonden, kommunen, boligorganisationen og det långivende kreditinstitut om en løsning. Landsbyggefonden arbejder for, at boligerne kan bevares som almene boliger og at begrænse udgifterne ved en langsigtet løsning. Boligorganisationen søger at undgå, at boligerne ommærkes til almene familieboliger, for ikke at eksponere boligorganisationen for tomgangsrisikoen. Kommunen ønsker at komme ud af sin forpligtelse til at hæfte for tomgangsleje i boligerne og er skeptisk ved at sælge boligerne i et meget svagt lokalt boligmarked. Kreditforeningen er utilbøjelig til at indgå i en løsning af sagen, fordi boligernes vurderede salgspris samt kommunegarantien sikrer deres pant.

Forhandlingen ender med, at boligerne skal nedrives. Det indebærer, at der skal dækkes et tab på 4.693.200 kr. (se tabel 5.3). Kreditforeningen ønsker ikke at bidrage til løsningen. Kommunen har i forhandlingerne lagt stor vægt på, at boligerne nedrives frem for at blive solgt. Derfor indgår det i løsningen, at kommunen afskriver sit grundkapitallån og forlods yder et tilskud på 3 x den årlige tomgangsleje for boligerne som ældreboliger. Det resterende finansieringsbehov på ca. 3,5 mio. kr. finansieres efter femtedels ordningen, hvor Landsbyggefonden dækker 60 pct. af udgiften. Det vil sige kommunen og boligorganisationen hver yder 700.000 kr. og Landsbyggefonden 2.100.000 kr.

Tabel B.3

Finansiering af nedrivning af 8 almene ældreboliger

Afskrivning af kommunal grundkapital	353.000
3 års kommunal tomgangslejeudgifter	842.000
Kommunal tilskud (almenboliglovens § 97)	700.000
Tilskud fra boligorganisation	700.000
Tilskud fra Landsbyggefonden (almenboliglovens § 92)	2.100.000
Samlet finansiering	4.695.000

Kilde: Egne beregninger.

B.1.3 Eksempel 3: Helhedsplan for afdeling med 65 almene ældreboliger

X-kommune er en landkommune bestående af flere spredte bymæssige bebyggelser. Kommunen har for nyligt udarbejdet en fremtidssikringsanalyse af kommunens ældreboliger. Analysen viser, at der er behov for at gøre boligerne mere attraktive for de boligsøgende, og at kommunen har anvisningsret til flere ældreboliger, end den har behov for.

Kommunen har anvisningsret til ca. 350 ældreboliger. Over 100 af boligerne er udlejet til personer uden for personkredsen for almene ældreboliger, fordi der ikke har været behov for boligerne til den berettigede personkreds. Omkring 30-40 af ældreboligerne står tomme, og kommunen skal samlet betale tomgangsleje på omkring 2,4 mio. kr. årligt.

Bilag 1

Med henblik på at imødegå ovenstående problem er der vedtaget en helhedsplan omfattende 5 af kommunens ældreboligbebyggelser med samlet 65 boliger. Bebyggelserne er organiseret i den samme boligafdeling.

Boligerne er opført på forskellige tidspunkter i løbet af 1980'erne som tæt-lave rækkehuse i et plan. Boligerne er på 50 – 70 m² med 2 værelser. Huslejen ligger mellem 4.500 og 6.000 kr. om måneden. Nogle af bebyggelserne er beliggende i tilknytning til et af kommunens plejecentre og dermed værdifulde at bevare.

Der vedtages en helhedsplan for afdelingerne med følgende indhold: 11 af boligerne opgraderes i forhold til dagslysforhold og indretning af boligplanen via af en lettere ombygning. 8 af boligerne sammenlægges til 6 større boliger med henblik på at skabe mere attraktive boliger for ægtepar, samt bedre arbejdsforhold for plejepersonale. De 6 mindste boliger på 50 m² nedrives. Desuden trænger klimaskærmen i alle bebyggelserne til en renovering, herunder er der konstateret byggeskade i en af bebyggelserne. Endelig gennemføres en opgradering af de fælles udearealer med henblik på at øge bebyggelsernes attraktivitet.

Tabel B.4

Oversigt over økonomiske konsekvenser ved helhedsplan omfattende 65 almene ældreboliger

	Boliger	Udgifter		Finansiering			
				Støttede lån	Ustøttede lån	Henlæggelser	Lån fra BO
Renovering, herunder byggeskade	59	11.998.000	441.000	9.257.000	2.300.000	-	-
Let ombygning af boliger	11	1.648.000	-	648.000	-	1.000.000	-
Sammenlægning og bedre tilgængelighed.	8	6.679.000	4.935.000	1.744.000	-	-	-
Nedrivning af boliger	6	1.778.000	828.000	-	700.000	-	250.000
Samlet		22.103.000	6.204.000	11.649.000	3.000.000	1.000.000	250.000

Kilde: Egne beregninger.

Den samlede anlægssum ligger på 22 mio. kr. Der skal optages lån for samlet næsten 18 mio. kr., som kommunen skal stille garanti for. De 6,2 mio. kr. er lån, som Landsbyggefonden yder ydelsesstøtte til. Den resterende anlægssum finansieres ved træk på afdelingens henlæggelser på 3 mio. kr., et lån fra boligorganisationen på 1 mio. kr. samt en kapitaltilførsel på ¼ mio. kr. i forbindelse med nedrivningen.

Bilag 1

Nedrivningen af 6 boliger finansieres ved et støttet lån til selve nedrivningsarbejderne, frigivelse af henlagte beløb, som ikke længere skal anvendes, samt en kapitaltilførsel efter femtedelsordningen på samlet 250.000 kr. Oprindeligt er boligerne finansieret ved et IS-20 lån, som er udamortiseret.

Sammenlægning af 8 boliger til 6 boliger med henblik på at skabe større boliger og bedre arbejdsforhold for plejepersonale beløber sig til næsten 6,7 mio. kr. og finansieres ved et støttet lån på knap 5 mio. kr. og ustøttet lån for resten.

Ydelserne på lånene øger isoleret set boligafdelingens driftsudgifter med 900.000 kr. årligt, som delvist modgås af, at boligafdelingen efter godkendelse i Landsbyggefonden fritages for indbetaling til boligorganisationens dispositionsfond svarende til 500.000 kr. årligt⁸. I alt stiger den årlige leje for boligerne med ca. 2 pct.

Efter gennemførelsen af helhedsplanen har alle boliger i afdelingen fået renoveret klimaskærmen og byggeskade er udbedret. 11 boliger er blevet opgraderet, så de fremstår mere attraktive og med god dagsbelysning, der er skabt 6 større boliger, som henvender sig til ægtepar, og boligudbuddet er blevet reduceret med 8 boliger i alt. Såfremt reduktionen i antallet af boliger også reducerer antallet af tomme boliger, opnår kommunen en besparelse i tomgangsudgifter på ca. 750.000 kr. årligt.

For at opnå dette har kommunen ydet et lån på 50.000 kr. efter femtedelsordningen og stillet garanti for lån på knap 18 mio. kr.

B.1.4 Eksempel 4: Omdannelse af alment plejecenter til botilbud efter serviceloven

En stor bykommune har gennem de senere år oplevet et faldende behov for plejeboliger, fordi befolkningen i højere grad består af yngre aldersgrupper. Kommunen har derfor behov for at reducere sin plejeboligkapacitet.

En af plejeboligafdelingerne i kommunen oplever i særlig grad udlejningsvanskeligheder, dels fordi boligerne er ældre end de fleste af kommunens øvrige plejeboliger, dels fordi der skal betales et forholdsvist stort beboerindskud (46.185 kr.) ved indflytning i boligerne. Pt. står 15 af afdelingens boliger tomme svarende til en udgift på 900.000 kr. om året. Boligafdelingen er fra 1986 og består af 45 boliger. Boligerne er på 61 m² og huslejen er på 4.981 kr. om måneden. De oprindelige lån til opførelse af byggeriet er betalt tilbage, og afdelingen genererer likvide midler på 1,2 mio. kr. om året.

Boligafdelingen ejes af en boligorganisation, som også ejer det tilhørende serviceareal. Servicearealet er opført i 2008 og er på 160 m². Kommunen lejer servicearealet til en årlig leje

⁸ Efter § 47, stk. 2, i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. kan Landsbyggefonden med kommunalbestyrelsens indstilling godkende, at en boligafdeling fritages for indbetalinger af likvide midler til boligorganisationens dispositionsfond, når lejen overstiger lejen for tilsvarende lejemål.

Bilag 1

på 125.000 kr. Servicearealet har fortsat prioritetsgæld på 587.000 kr. med en årlig ydelse på 45.500 kr.

Kommunen ønsker at tilpasse plejeboligkapaciteten ved at nedlægge det pågældende plejecenter. Samtidig mangler kommunen pladser til personer med nedsat psykisk funktionsevne og med særlige sociale problemer. Kommunen retter henvendelse til boligorganisationen med henblik på at få omdannet plejeboligafdelingen til et botilbud efter servicelovens § 107.

Boligorganisationen opstiller følgende kalkulation for en omdannelse af plejecenteret til botilbud efter servicelovens § 107, hvor kommunen køber arealerne.

Tabel B.5

Oversigt over økonomiske konsekvenser ved salg af plejecenter til kommunen

	Boligafdeling	Serviceareal	Samlet
Købspris (off. vurdering)	48.300.000	1.000.000	49.300.000
Indfrielse af prioritetslån		-587.000	-587.000
Tilbagebetaling af beboerindskud	-1.386.000		-1.386.000
Frigivelse af henlæggelser	838.000	143.000	981.000
Salgsomkostninger	-25.000	-5.000	-30.000
Saldo	47.727.000	551.000	48.278.000
Til Landsbyggefonden	19.456.000		19.456.000
Til boligorganisationens dispositionsfond	28.271.000	551.000	28.822.000

Kilde: Egne beregninger.

Kommunen skal samlet betale 49,3 mio. kr. for boligafdelingen og servicearealet i alt 2.895 m² i henhold til den offentlige vurdering. Det samlede nettoprovenu for boligorganisationen bliver 48,3 mio. kr. efter indfrielse af indestående belåning, frigivelse af henlæggelser og tilbagebetaling beboerindskud. Boligorganisationen regner med ved et salg af ejendommen at skulle videregive 19,5 mio. kr. til Landsbyggefonden i og med boligerne nedlægges som almene boliger, og der dermed ikke fremover indbetales likvide midler til Landsbyggefonden.

Kommunen forhører sig også hos boligorganisationen, om den i stedet kan leje ejendommen/bygningen på en langtidskontrakt med lang opsigelse. Boligorganisationen kan på basis af en vurdering af markedsløjen for bygninger af denne art og den hidtidige drift af ejendommen tilbyde kommunen en lejekontrakt med 5 års opsigelse og uopsigelig ved de første 25 år med en årlig leje på 784 kr./m² svarende til 2.269.852 kr., som pristalsreguleres. Kommunen vurderer, at lejeaftalen vil kunne sidestilles med en kommunal anlægsopgave, og at lejeaftalen derfor vil belaste kommunens låneramme. Kommunen har ikke ledig låneramme. Den vil derfor skulle deponere et beløb i henhold til lånebekendtgørelsen. Kommunen beregner, at

Bilag 1

den ved indgåelse af lejeaftalen vil skulle deponere et beløb på ca. 39,5 mio. kr. Beløbet vil kunne frigøres løbende over de næste 25 år.

Kommunen vælger at indgå en lejeaftale med boligorganisationen på ovenstående vilkår. De nuværende beboere tilbydes en plejebolig i nogle af kommunens andre plejecentre og lejeaftalen udformes sådan, at kommunen får adgang til boligerne i takt med, at de frigøres som almene plejeboliger. Boligorganisationen nedlægger boligerne som almene boliger og etablerer en ny afdeling omfattende den samlede ejendom (ældreboligafdeling og servicearealafdeling) i henhold til kapitel 12 i almenboligloven. Med den aftalte leje vil ejendommen kunne drives videre uden tab af indtægter for boligorganisationen. Landsbyggefonden gør ikke krav på at få dækket tab af fremtidige indtægter, idet der ikke er opstået et provenu at gøre krav i.

Beslutningen om at nedlægge boligafdelingen og servicearealafdelingen kan træffes af boligorganisationen med kommunens godkendelse.

B.2 Baggrund om økonomiske forhold ved afvikling af almene ældreboliger

Såfremt der har været langvarige udlejningsvanskeligheder i almene boliger og der ikke er udsigt til, at problemet vil forsvinde i en overskuelig fremtid, kan det overvejes at afvikle boliger som almene boliger ved salg eller nedrivning. Det er forudsat, at andre mindre indgribende muligheder (såsom udlejning til anden side, ommærkning, modernisering eller ombygning) har været afprøvet og fundet virkningsløse.

Kommunalbestyrelsen og Social- og Boligstyrelsen skal godkende boligorganisationens beslutning om at nedrive eller sælge en boligafdeling helt eller delvist (salg eller nedrivning af en andel af en boligafdelings boliger, mens de tilbageværende boliger drives videre som almene boliger).

B.2.1 Økonomiske konsekvenser ved at nedlægge almene ældre- og plejeboliger

Salg eller nedrivning af en hel boligafdeling ender med, at afdelingen skal likvideres, jf. driftsbekendtgørelsens § 102. Det betyder, at boligafdelingens værdier, herunder opsparede midler til vedligeholdelse m.v., skal opgøres og anvendes til at indfri gæld og beboerindskud samt udgifter forbundet med salg eller nedrivning.

Ved salg skal ejendommen som minimum sælges til markedsprisen. Landsbyggefonden vil kræve en andel af et nettoprovenu indbetalt til Landsbyggefonden, jf. § 21, stk. 2, i regulativ om indbetaling til landsdispositions-fonden og nybyggerifonden. Landsbyggefonden beregner sit bidrag som boligafdelingens forpligtigelse over for fonden over 100 år fra skæringsdato og anvender diskonteringsrente svarende til finanslovsforudsætningerne (pt. 3,75%). Et eventuelt resterende provenu overføres til boligorganisationens dispositionsfond efter likvidationen af afdelingen.

Bilag 1

Ved nedrivning vil grunden også udgøre et aktiv, som indgår i likvidationsregnskabet.

Ved *delvis salg eller nedrivning af en boligafdeling* foretages en forholdsmæssig beregning – det vil sige, at en andel af afdelingens henlagte midler medtages i regnskabet, ligesom indestående lån delvist indfries (relaxation). Såfremt, der er et overskud ved salget eller nedrivningen afgør Udbetaling Danmark, om overskuddet skal anvendes til ekstraordinær afdrag på de tilbageværende lån, jf. almenboliglovens § 28, stk. 4.

De økonomiske konsekvenser af et delvist salg eller en nedrivning må ikke betyde, at lejen i de tilbageværende boliger i afdelingen stiger.

Ved *ikke-solvente salg eller nedrivning af en boligafdeling* kan der ydes støtte. Ved "ikke-solvente salg" forstås sager, hvor de samlede udgifter, herunder indfrielse af indestående lån, overstiger de samlede værdier, herunder evt. indtægter fra salg af ejendommen. I den forbindelse bemærkes, at kommunalbestyrelsen i henhold til almenboligloven har stillet garanti for en del af lånene til finansiering af byggeriet. Den kommunale garanti dækker den yderste del af realkreditlånet og udgør en fast andel af restgælden i hele lånets løbetid.

Landsbyggefonden kan i henhold til almenboliglovens § 92 yde støtte i form af lån og tilskud til almene boligafdelinger med økonomiske problemer mv. Ligeledes kan kommunalbestyrelsen i henhold til almenboliglovens § 97 yde lån til almene boligafdelinger med økonomiske problemer.

Støtten efter §§ 92 og 97 ydes som udgangspunkt med henblik på afdelingens videreførelse. Det er dog muligt at yde støtte til nedrivning og afvikling af en boligafdeling, når afdelingen er mere end 25 år gammel og Landsbyggefonden vurderer, at afdelingen ikke kan videreføres.

Efter praksis udignes eventuelt underskud ved salg eller nedrivning ved den såkaldte femtedelsordning og driftsstøtte fra Landsbyggefonden. Ved nedrivning støttes selve nedrivningsarbejderne efter Landsbyggefondens reoveringsstøtteordning.

Femtedelsordningen består i, at kapitalindskud finansieres med 1/5 tilskud fra boligorganisationen, 2/5 fra Landsbyggefonden i form af lån og tilskud, 1/5 lån fra kommunalbestyrelsen og 1/5 lån fra det långivende realkreditinstitut. Ved nedrivning og afvikling af en boligafdeling, jf. ovenfor, er der hjemmel til, at Landsbyggefondens støtte udgør op til 3/5 eller 60 pct.

Bilag 2 Baggrund om metode og data

Nedenstående forklarer metoden for at opgøre det skønnede antal tomgangsledige ældre- og plejeboliger.

Landsbyggefondens huslejeregister anslås at mangle omkring 39.000 ældre-, pleje- og friplejeboliger i 2022. Derfor vil det samlede antal tomgangsledige boliger målrettet ældre være undervurderet, når huslejeregisteret anvendes som kilde.

Omkring 38.000 af de boliger, der mangler i Landsbyggefondens huslejeregister i 2022, findes både i 2021 og 2022 i BBR og CPR. For at skønne om disse er tomgangsledige, benyttes adresseoplysninger i CPR pr. 1. januar 2021 og 2022. Hvis der ikke er nogen persontilmelding knyttet til hver af de 38.000 adresser begge år, skønnes boligen at være tomgangsledig. Det drejer sig om knap 2.400 boliger ud af omkring 38.000.

For de boliger, hvor metoden om manglende CPR to år i træk anvendes, bemærkes, at der ikke tages højde for, om boligerne eksempelvis skulle være lejet af kommunen som aflastningsboliger, jf. § 56 i almenboligloven. Sådanne boliger kan være beboet midlertidigt, og fælles for boligerne er, at de ikke har CPR-tilmelding, og derfor uretmæssigt kan optræde i denne statistik som tomgangsledige.

Ligeledes er det ikke muligt at tage højde for indgåede aftaler om kommunal anvisning for de ledige boliger, der ikke optræder i Landsbyggefondens huslejeregister. Boliger med kommunal anvisningsret vil i Landsbyggefondens register ikke være tomgangsledige, da boligens husleje bliver betalt af kommunen, og derfor ikke påfører afdelingen tab.

Antallet af boliger målrettet ældre, der skønnes tomgangsledige i denne analyse, er således de tomgangsledige boliger pr. 1. januar 2022 ud fra Landsbyggefondens huslejeregister plus boliger uden CPR to år i træk registreret på baggrund af CPR-registret.

Tabel 3.7 viser, at det samlede antal skønnede tomgangsledige boliger målrettet ældre udgør omkring 2.850. De resterende boliger, som ikke skønnes at være tomgangsledige, udgør omkring 85.900, jf. tabel 3.7.

Udpegningen af de to grupper bruges til at analysere eventuelle forskelle i karakteristika ved boliger som er hhv. tomme eller beboet.

Bilag 2

Tabel B.6

Antallet af tomgangsledige boliger målrettet ældre i 2022 uden CPR pr. 1. januar 2021 og 2022

Boligtype	Tomgangsle- dige (LBF)	Uden CPR to år i træk (CPR-regi- stret)	Ikke-tomgangsle- dige (LBF)	Ej uden CPR to år i træk (CPR-regi- stret)
Almene ældreboliger	190	723	25.252	9.933
Almene plejeboliger	272	1.652	24.052	25.105
Friplejeboliger	3	8	977	603
I alt	465	2.383	50.281	35.641

Anm.: Boliger med status af "Ukendt" tomgangsledighed, er boliger der ikke optræder i Landsbyggefondens huslejeregister. Kun boliger med status af ukendt tomgangsledighed i både 2021 og 2022 indgår i kategorierne "Uden CPR to år i træk" og "Ej uden CPR to år i træk".

Kilde: Social- og Boligstyrelsen på baggrund af boligstatistisk database, CPR, BBR, BOSSINF og Landsbyggefondens huslejeregister.