



Indstilling

Til Teknik- og Miljøudvalget

Midtvejsevaluering af toiletpuljen

Borgerrepræsentationen har i årene 2020-22 disponeret 50 mio. kr. af byfornyelsesrammen til en pulje til wc/bad (BR 22. august 2019). Puljen kan søges af både ejendomme og enkeltboliger i etageejendomme og støtter etablering af eget toilet og/eller bad i lejligheder, der mangler. Forventningen er at støtte etablering af 810 wc/bad.

Konklusionen fra puljens første tre ansøgningsrunder i 2020-21, herunder en barrierekortlægning fra Teknik- og Miljøforvaltningens Analyseenhed, er at en række faktorer har gjort efterspørgslen på puljen mindre end forventet. Efter 3 af 5 ansøgningsrunder er der givet tilsagn for ca. 6,0 mio. kr. til etablering af 89 bad og/eller toilet. Herudover har yderligere 116 boliger fået tilbud om støtte, men mangler at indsende tilstrækkelig dokumentation.

Teknik- og Miljøforvaltningen anser følgende faktorer som de primære barrierer for at opnå formålet om at markant reducere installationsmangler i København:

- **Høj teknisk og procesmæssig kompleksitet for almindelige borgere.** Byggearbejdet er teknisk komplekst, og kan bl.a. kræve etablering af faldstamme hos underbo, brandtekniske vurderinger etc. Kombineret med kommunale dokumentationskrav omkring miljø, materialer og arbejdsforhold kan det gøre processen svær at overskue for en gennemsnitlig københavner. Herudover vil en samlet, fælles løsning i ejendomme med mange manglende toilet/bad generelt fungere bedre fra et byggeteknisk perspektiv.
- **Et presset københavnsk boligmarked gør, at lejelejlighederne stadig er attraktive på grund af en relativt billig husleje.** Dette gælder fx klubværelser i kvisten af andelsforeninger. Herudover er puljen ikke attraktiv for de mange private udlejningsejendomme med installationsmangler, da de ikke kan bruge etableringen til at omlægge til markedsbestemt leje (§5.2) hvis de får byfornyelsesstøtte til arbejdet.
- **Eksisterende beboere har vænnet sig til forholdene,** og ønsker fx ikke at afgive m² i lejligheden til nyt toilet/bad, eller bruge tid og penge på at få det gjort. Derfor sker etablering ofte når nye ejere/lejere overtager lejligheden, og hurtigt vil i gang med at renovere inden indflytning.

Nedenfor følger en uddybende evaluering af puljens første tre ansøgningsrunder, og en opsummering af Analyseenhedens undersøgelse af boliger uden toilet (vedlagt som bilag 3).

11. februar 2022

Sagsnummer i F2
2022 - 2477

Dokumentnummer i F2
Indsæt

Sagsnummer i eDoc
2022-0053138

Denne evaluering danner grundlag for de forslag til ændringer i administration af midlerne, som er beskrevet i denne indstilling.

1 Status efter de tre første ansøgningsrunder

I København er der i dag registreret 18.200 boliger uden eget badeværelse, herunder ca. 3.000 uden eget toilet i boligen. Dette er faldet fra da toiletpuljen blev vedtaget (BR 22. august 2019), hvor de seneste tal var 19.600 boliger uden bad, og 3.100 uden eget toilet.

1.1 Antal ansøgninger og status på tilsagn om støtte

Ansøgere modtager generelt "tilbud om støtte" som svar på deres ansøgning, med en liste over hvilken yderligere dokumentation de skal indsende for at få endeligt tilsagn. Når forvaltningen har modtaget dette, gives endeligt tilsagn og byggearbejdet kan gå i gang.

		2020 (efterår)	2021 (forår)	2021 (efterår)	I alt
Ansøgninger	Samlet antal boliger	216	70	28	314
Tilsagn	boliger u. toilet og bad	4	5	0	7
	boliger u. bad	58	23	2	83
Tilbud	boliger u. toilet og bad	4	5	4	13
	boliger u. bad	71	27	19	117
Under behandling	boliger u. toilet og bad	-	-	-	-
	boliger u. bad	-	-	2	2
Udgået	Antal boliger frafaldet/udgået/afslag	79	10	1	89

Målet om tilsagn om støtte til 400 boliger pr. 31/12/2021 er 23% opnået.

Der har været dalende søgning til puljen, siden den først blev lanceret i efteråret 2020. Til gengæld er frafaldsprocenten også faldet fra 37% til 14% af ansøgerne mellem første og anden ansøgningsrunde.

En del ansøgere har modtaget tilbud om støtte, men har ikke indsendt den nødvendige dokumentation for at få endeligt tilsagn. Det må forventes, at en del af disse (særligt fra 2020 ansøgningsrunden) reelt vil udgå.

1.2 Støtte per ansøger

Puljen er dimensioneret til at give gennemsnitligt ca. 61.000 kr. i støtte per ansøgning (50 mio. kr. til 810 boliger). Støtten er fastsat til 1/3 af omkostningerne til etableringen, dog max 75.000kr. Der skelnes i dag ikke mellem manglende toilet og manglende bad i forhold til støttens størrelse.

Med de nuværende tilsagn om støtte (82 u. bad, 7 u. toilet) til i alt 6,0 mio. kr., er der i gennemsnit givet tilsagn om støtte på ca. 68.000 kr. per bolig.

Etablering af toiletrum er typisk væsentlig dyrere end etablering af bad, da det oftere kræver en ny planløsning i lejligheden. Ud af de støttede, afsluttede projekter medførte etablering af toilet en gennemsnitlig merudgift per lejlighed på ca. 49.000kr (25%) i de samlede byggeomkostninger.

1.3 Statistik over begrundelser fra frafaldne/udgåede ansøgninger:

Forvaltningen har løbende ført statistik over, hvorfor ansøgere er faldet fra i processen. Tabellen viser antal ansøgere, ikke antal boliger.

	Begrundelse	Antal (efterår 2020)	Antal (forår 2021)	Antal (efterår 2021)	I alt	Pct. (afrundet)
Afslag	Ej støtteberettiget	7	3	0	10	14%
Annulleret	Manglende respons	17	1	0	18	26%
Frafaldet	Tilbagebetalings- deklaration	23	1	0	24	32%
Frafaldet	Personlige forhold	4	2	1	7	11%
Frafaldet	Sagsbehandlingstid	4	4	0	8	11%
Frafaldet	Økonomi	5	0	0	5	7%
I alt					72	

En tredjedel har angivet tilbagebetalingsdeklarationen (kravet om tilbagebetaling af støtte ved et evt. salg af ejerlejlighed/andelsforening /udlejningsejendom). Dette kan (udover kravet i sig selv) også dække over bl.a. andelshavere, hvor det ikke har været muligt/været for omstændigt at indgå en aftale med andelsforeningens bestyrelse, som skal give tilladelse. Forvaltningen har imødegået dette med øget vejledning, samt en skabelon til kontrakt mellem andelshaver og boligforening.

De som har angivet sagsbehandlingstid som grund til frafald har typisk været utålmodige efter at komme i gang, for eksempel fordi de netop har overtaget en lejlighed og vil renovere inden de flytter ind. Det er

forvaltningens indtryk, at hovedparten af disse ansøgere har gennemført projektet alligevel, uden støtte.

1.4 Sagsbehandlingstid ift. ansøgninger

Gennemsnitlig tid fra ansøgningsfrist til tilsagn (mål: 1-2 md)

	Efterår 2020 ansøgere	Forår 2021 ansøgere	Efterår 2021 ansøgere
Antal måneder til tilbud om støtte	2,5	2,5	2,7
Antal måneder til endeligt tilsagn	6,4	3,4	2,8
Antal ansøgere under behandling eller med tilbud om støtte, som endnu ikke har modtaget endeligt tilsagn. (% af samlet antal ansøgere)	75 (35%)	32 (46%)	25 (92%)

1.4.1 Tilbud om støtte før tilsagn om støtte

Ansøgere modtager først endeligt tilsagn om støtte, når de har indsendt dokumentation for overholdelse af en række krav som stilles til modtagere af kommunal støtte.

De krav som typisk mangler at være opfyldt når forvaltningen giver tilbud om støtte, er bl.a.:

- Håndværkerne skal være med i en garantiordning
- Aftalegrundlag, på baggrund af AB-systemet (af hensyn til forbrugerbeskyttelse)
- Miljøkrav (bl.a. kemikrav, lavskyltoilet, LED lys)
- Arbejdsklausul (overenskomst-mæssige forhold)
- Erklæring mellem ansøger og andelsforening vedrørende tilbagebetalingsdeklaration

Forvaltningen oplever, at ansøgere som modtager tilbud om støtte ofte er længe om at svare, eller helt undlader at vende tilbage. De ansøgere som indsender fyldestgørende ansøgning fra start vil modtage tilsagn med det samme.

1.4.2 Forsinkelser i behandling af ansøgninger

Da toiletpuljen er målrettet den enkelte borger, medfører puljen mange små ansøgninger, som sagsbehandles enkeltvis. Da sagsbehandlingen i vid udstrækning administreres så den følger samme model som de store bygningsfornyelsessager (ift. miljø, kvalitet, besigtigelse, tilbagebetalingsdeklaration mv.), har dette betydet at sagsbehandlings-teamet har skulle afsætte væsentlig mere tid per støttekrone end i andre typer sager. Dette har betydet en sagsbehandlingspukkel efter hver ansøgningsfrist, og har forlænget svartiderne på borgernes ansøgninger.

Samtidig stilles der i toiletpuljen ikke krav om, at ansøger har en professionel rådgiver tilknyttet (som i andre bygningsfornyelsessager). For at sikre overholdelse af diverse krav har sagsbehandlerteamet brugt væsentlig mere tid end oprindelig forudset på vejledning af borgerne.

1.4 Sagsbehandlingstid ift. endelig færdiggørelse af projekter

Til og med januar 2022 har Teknik- og Miljøforvaltningen endeligt godkendt 55 nye wc/baderum, og udbetalt støtte til borgerne. Den samlede investering (inklusive borgernes egenfinansiering) i de 55 sager udgør 11,8 mio. kr., og tilskud udgør 3,5 mio. kr. (ca. 63.600 per sag).

Gennemsnitlig tid fra tilsagn til færdigt projekt (mål: max 8 md.)

	Efterår 2020 ansøgere	Forår 2021 ansøgere	Efterår 2021 ansøgere
Antal måneder indtil regnskabs-godkendelse af færdiggjorte projekter	6,8	5,2	n/a
Antal endnu ikke færdiggjorte projekter som har modtaget endeligt tilsagn (% af tilsagn)	16 (26%)	21 (75%)	2 (100%)

1.5.1 Forsinkelser i gennemførelse af projekter

Forvaltningen oplever, at en del projekter løbende er blevet forsinket af en række forskellige årsager.

For det første gør den generelle travlhed i byggeriet, at mange borgere melder at de har svært ved at få økonomisk rimelige tilbud, eller få tilbud i det hele taget.

For det andet kræver nogle af projekterne byggetilladelse, hvilket gør gennemførelsen afhængig af sagsbehandlingstiden i Center for Bygninger. Disse projekter kan også forsinkes og fordyres på grund af krav om brandtekniske undersøgelser og statiske rapporter, hvor der også er mangel på kvalificerede/certificerede rådgivere i branchen.

Endelig kan borgernes mulighed for at gennemføre projekter der i en periode fjerner adgang til bad og toilet have været påvirket af covid-19 pandemien. Hjemmearbejde og nedlukning af fx fitnesscentre og offentlige badeanstalter har reduceret adgangen til alternativer, mens byggearbejdet står på.

2 Løbende indsatser omkring kommunikation og borgervejledning

2.1 Formidlingsaktiviteter

Toiletpuljen blev i foråret 2021 promoveret via en kampagne på Københavns Kommunes sociale medier (Facebook, Instagram, LinkedIn), med syv forskellige opslag. Opslagene nåede samlet 75.000 personer, og genererede i alt 1.949 klik på link til mere information om toiletpuljen.

Herudover har der været kommunikeret om toiletpuljen via Områdefornyelserne, og den er blevet præsenteret på Bygningsfornyelsens årlige informationsmøde for rådgivere til private boligforeninger. Information om puljen og kommende ansøgningsdeadlines er også formidlet gennem bygningsfornyelsens nyhedsbrev, og nyhedsbrevet fra Andelsboligforeningernes Fællesrepræsentation.

Borgerrepræsentationen afsatte som del af puljen 250.000 kr. til evaluering samt en ekstraordinær opsøgende indsats overfor de ejendomme, der er registreret som manglende toilet/bad i bygningsregistret (BBR). Evaluering af puljen er foretaget af interne ressourcer i forvaltningen, og den opsøgende indsats er foreløbigt primært foregået via eksisterende medarbejdere i områdefornyelserne. Midlerne er derfor kun brugt i begrænset omfang.

2.2 Vejledning til ansøgere

Forvaltningen har i puljens opstartsfasen fokuseret på at skabe en simpel ansøgningsproces, og gøre arbejdet med at etablere bad/wc overskueligt for borgere uden byggeteknisk ekspertise. På baggrund af løbende feedback er der bl.a. udarbejdet en FAQ, som skal hjælpe borgerne med at undgå typiske faldgruber, samt overskuelige skemaer med standardtekster og en eksempelsamling med mulige løsninger til typiske små lejligheder.

Sagsbehandlere i Bygningsfornyelsen har ligeledes haft et øget fokus på at vejlede og guide de ansøgere med behov over telefon og skriftligt. Tilgængeligheden og kvaliteten af den hjælp der udvises fra sagsbehandlerne, er blevet godt modtaget. Dette blev bekræftet i Analyseenhedens undersøgelse:

"Flere af respondenterne har haft en positiv oplevelse med at søge puljen via bygningsfornyelsen. Både informationsmaterialet på hjemmesiden og medarbejdernes engagement."

- TMFs Analyseenhed

I januar 2022 lancerede Bygningsfornyelsen i samarbejde med flere andre enheder en ny hjemmeside (byfornyelsespuljer.kk.dk), med det



formål at forbedre brugervenlighed og overskuelighed i ansøgningsprocessen til en lang række puljer, herunder toiletpuljen.

3 Kortlægning af barrierer for ansøgere som mangler toilet

Der har til dato været væsentlig flere ansøgninger til puljen vedrørende etablering af eget bad end til etablering af toilet. Derfor igangsatte Bygningsfornyelsen efter de to første ansøgningsrunder et samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningens analyseenhed, med henblik på at kortlægge ansøgningsbarrierer for de københavnere der ikke har eget toilet i boligen. En del af disse barrierer vil dog formodentlig også være relevante for de borgere der ikke har eget bad.

Analyseenhedens kvalitative analyse blev udarbejdet januar-juni 2021, og er vedlagt som bilag 3. Den pegede på 7 primære ansøgningsbarrierer:

1. Respondenterne føler de har eget toilet

Langt de fleste respondenter oplever ikke, at de mangler et toilet. De ser ikke noget problem i, at toilettet er uden for boligen, da de ikke deler det med andre.

2. Respondenter oplever strukturelle barrierer for at etablere toilet i boligen

Flere respondenter oplever det som en barriere, at de bor i boliger, hvor opførelsen af et toilet i boligen vil kræve omfattende strukturelle ændringer af hele ejendommen, f.eks. nedlæggelse af bagtrappen eller en ny faldstamme.

3. Manglende kendskab til puljen

De fleste respondenter kendte godt til puljen, men en håndfuld har ikke kendskab til at puljen eksisterer og søger derfor ikke.

4. Det er først relevant at søge puljen på bestemte tidspunkter

Flere respondenter peger på, at puljen først er relevant ved f.eks. lejlighedssammenlægninger eller ved nye køb.

5. Det er ikke rentabelt for private ejere af udlejningsboliger

Samtlige respondenter som ejede private udlejningsejendomme lagde vægt på, at de på grund af nuværende lovgivning ikke kan opnå profit ved at benytte sig af puljen, og den derfor ikke er attraktiv.

6. Der er en interesse for små, billige boliger

De andelsboligforeninger der råder over mindre boliger med fælles faciliteter på gangen (typisk kvistlejligheder) nævner alle

at de ikke ønsker etablere toilet i hver enkelt bolig, da de udlejes som billige boliger med stor efterspørgsel f.eks. af studerende.

7. Kravene for at søge puljen er for omstændige og dyre

Puljen indeholder en række restriktioner og krav til dokumentation, som for *flere respondenter* opleves som omstændige og økonomisk omkostningstunge at leve op til.

4 Om tilbagebetalingsdeklarationer, særligt vedr. andelsboliger

I 2021 stillede et medlem af borgerrepræsentationen spørgsmål til forvaltningen vedrørende mulighederne for at undgå tinglysning af tilbagebetalingsdeklaration i forbindelse med toiletpuljen. Specifikt drejede dette sig bl.a. om de udfordringer det skaber, at en enkelt andelshaver kan søge støtte fra puljen, men at støtten påvirker den samlede forenings formue, og udbetaling sker til foreningen som bygningsejer.

Konklusionen var, at det ikke (ifølge nuværende lovgivning) er muligt at behandle andelsforeninger på boligniveau på samme måde som i ejerforeninger, da 'ejendommen' er defineret som hhv. andelsforening og ejerlejlighed.

Teknik- og Miljøforvaltningen har primo 2022 været i dialog med Indenrigs- og Boligministeriet, som har bekræftet den hidtidige tolkning af loven vedr. tilbagebetalingsdeklarationer. Ministeriet har noteret Københavns Kommunes henvendelse til brug for evt. fremtidige revisioner af Byfornyelsesloven. Der er dog ikke pt. planlagt en revision af lovgivningen på området.

Herunder beskrives mere udførligt de to muligheder for praksisændring som forvaltningen beskrev i 2021, og begrundelserne for at de, sådan som loven er i dag, anses som uhensigtsmæssige. Citat fra tidligere svar er angivet i kursiv.

4.1 Undlade at tinglyse i sager med mindre støttebeløb:

"En måde at undgå deklarationen i mindre sager vil derfor være at se nærmere på den vejledende grænse, og kommunen derved kunne undlade at tinglyse en deklaration, hvis der fx kun gives støtte til en enkelt bolig i en forening. I så fald vil der maksimalt være tale om en støtte på kr. 75.000. Det vil fjerne en hindring i en del sager, som forvaltningen har oplevet, er frafaldet, fordi andelsforeningerne ikke ønsker deklarationen tinglyst på ejendommen. Imidlertid fjerner det ikke hindringen i den konkrete case, der nævnes i indledningen til spørgsmålet, hvor der er tale om flere boliger i én ejendom, og det samlede beløb derfor vil blive større. (...)

Puljen og vilkår for tilbagebetaling af støtte er vedtaget af Borgerrepræsentationen og den fremlagte mulighed for at undlade at tinglyse i mindre sager med støttebeløb under 75.000 kr. vil skulle vedtages politisk.

Et alternativ hertil kan være en dialog med Indenrigs- og Boligministeriet om tilføjelser/ændringer til loven, så hensigten om at få opgraderet boligmassen med basale installationer nemmere kan imødekommes. Derfor vil forvaltningen rette henvendelse til ministeriet for at afklare, om det er en mulighed de vil se på."

En bagatelgrænse på 50-75.000 kr. for tinglysning af en tilbagebetalingsdeklaration vil af lovtekniske årsager påvirke ejerformerne forskelligt. Dette er fordi tinglysningen sker på "ejendommen", hvilket betyder den samlede boligejendom for andels- og udlejningsejendomme, men den enkelte lejlighed i en ejerforening.

Dermed vil hver enkelt ejer af en ejerlejlighed kunne få op til 75.000 kr. i støtte uden krav om tilbagebetaling ved salg/ejerskifte, mens det for andelsboligforeninger vil være 75.000 kr. for den samlede ejendom.

Dette vil samtidig kunne skabe den effekt, at beboere i andelsforeninger forskelsbehandles, da det kun er den første beboer som søger puljen der vil kunne få støtte uden krav om tilbagebetaling. Samtidig vil den næste andelshaver som støttes (indenfor samme forening) herefter blive mødt med krav om tilbagebetaling af det fulde beløb (2 x 75.000 kr.), også selvom der fx er 5 år imellem sagerne.

Udlejningsejendomme kan reelt kun få indfasningsstøtte til huslejestigninger, da etablering af toilet/bad er en forbedring af ejendommen og dermed ikke kan modtage kontant støtte til byggearbejdet efter gældende lovgivning om byfornyelse.

En evt. bagatelgrænse vil samtidig skulle gælde generelt for alle bygningsfornyelsessager, og altså også for bygningsrenoveringspuljen og støjpuljen. Her vil en betydelig del af støtten per ejerlejlighed i så fald ikke længere skulle tilbagebetales ved salg/ejerskifte, som den bliver i dag.

4.2 Nedsætte varighed af deklarationen:

"En anden mulighed er at ændre praksis ift. varigheden af deklarationen, så den er gældende i færre år, hvilket kan virke mere overskueligt for foreningerne end de nuværende 20 år. Denne mulighed vil forvaltningen nu se på, også ift. hvordan en sådan

ændring påvirker den øvrige byfornyelsesindsats. En ændring af denne karakter skal vedtages politisk."

Hvis varigheden af tilbagebetalingsdeklarationen nedsættes, vil dette som udgangspunkt gælde alle bygningsfornyelsessager. Det vil derfor have betydelig effekt, også i forhold til krav om tilbagebetaling af støtte i sager med betydeligt større støttebeløb.

5 Andre faktorer

5.1 Mange fejl vedr. toilet/bad i bygningsregisteret (BBR)

Bygningsejer er selv ansvarlig for, at oplysninger i bygningsregistret er korrekte. Der er desværre erfaringsmæssigt mange fejl i registret, bl.a. omkring installationsmangler, hvilket skaber betydelig usikkerhed omkring datagrundlaget for indsatsen. Fejlregistreringer ses dog erfaringsmæssigt i begge retninger.

Da Analyseenheden kontaktede ejerlejligheder, udlejningsejendomme og andelsforeninger registreret med manglende toilet i BBR, viste det sig at 57% (29 ud af 51) af dem reelt ikke havde installationsmangler. Omvendt modtager Bygningsfornyelsen med jævne mellemrum ansøgninger fra ejendomme, der mangler toiletter eller bad i lejlighederne, selvom dette ikke fremgår af BBR.

For at imødegå dette samt sikre puljen imod misbrug, skal ansøgere indsende billeder af forholdene før renovering, og det færdige baderum besigtiges af en sagsbehandler inden støtten udbetales.

5.2 Stigende priser og generel travlhed i byggeriet

Forvaltningen oplever, at den generelle travlhed i byggeriet gør det sværere for den enkelte borger at finde håndværkere til at påtage sig renoveringsopgaven. Med tanke på de ekstra krav ift. dokumentation, materialer, mv., som følger med den kommunale støtte, er der en risiko for at en håndværker vil prioritere andre opgaver med færre dokumentationskrav.

Priserne i byggeriet er herudover steget signifikant. I de to år fra toiletpuljen blev vedtaget er prisindekset steget 5,3% (Danmarks Statistik, byggeomkostningsindeks for etageboliger 2019K3 til 2021K3). Maksimumgrænsen for støtte på 75.000 kr. per bolig reguleres i dag ikke for inflation. Dermed sænkes grænsen reelt hvert år, hvilket særligt kan have betydning hvis inflationen forbliver på et højere niveau fremadrettet.