



## Til Teknik- og Miljøudvalget

### Bilag 1

12-05-2010

## Baggrundsnotat om grundskyldstilskud til kollegier og ungdomsboliger.

Sagsnr.

2010-70340

Dokumentnr.

2010-320585

Sagsbehandler

Ole Bjerregaard

### I. Baggrund

Kommunen yder i dag det såkaldte grundskyldstilskud til en række kollegier og ungdomsboliger, som betyder, at kommunen - med det formål at sænke huslejen for beboerne - refunderer grundskylden.

Grundskyldstilskud til kollegier, der har fået tilskud i henhold til tidligere støttelovgivning, er obligatorisk, jfr. § 12 i lov nr. 235 af 8. juni 1979 om midlertidig offentlig støtte til almennyttigt boligbyggeri og statsstøttede kollegier, mens kommunen ikke er forpligtet til at yde tilskud til hhv. de almene ungdomsboliger, jfr. almenboliglovens § 101, og de øvrige gamle kollegier, som ikke er omfattet af kapitel 3 i lov nr. 235 af 8. juni 1979.

Der er siden 1995 kun blevet bygget ganske få almene ungdomsboliger i København<sup>1</sup> og der har derfor ikke været budgetmæssigt pres på denne budgetpost som årligt udgør 18,6 mio. kr.

I forbindelse med kommunens udbud af grundkapitallån til opførelse af almene familieboliger i 2003 og 2005 har 7 boligorganisationer, som en betingelse for at opnå støtte over en årrække forpligtet sig til at ommærke i alt ca. 1.300 små almene familieboliger til almene ungdomsboliger, sådan at disse boliger fremover udlejes til studerende og unge med behov for en ungdomsbolig.

I den forbindelse søger boligorganisationerne nu om grundskyldstilskud til de ommærkede ungdomsboliger.

### II. Grundskyldstilskud i dag

Kommunens samlede udgift til grundskyldstilskud til både ungdomsboliger og kollegier udgør i 2010 i alt ca. 18,4 mio. kr. Tilskuddene fordeles sig således:

1. Kommunen skal yde grundskyldstilskud til en række kollegier, der har fået tilskud i henhold til tidligere støttelovgivning, jfr. § 12 i lov nr. 235 af 8. juni 1979 om midlertidig offentlig støtte til almennyttigt boligbyggeri og statsstøttede kollegier. Udgiften hertil udgør i alt i 2010 ca. 9,8 mio. kr.

2. Kommunen kan endvidere yde grundskyldstilskud til øvrige kollegier. Borgerrepræsentationen vedtog i 1980 at sidestille samtlige kol-

### Center for Bydesign

Islands Brygge 37, 6. sal  
Postboks 447  
1505 Kbh. V

Telefon  
3366 1206

E-mail  
olebje@tmf.kk.dk

EAN nummer  
5798009493149

www.kk.dk

<sup>1</sup> BR besluttede i 1995 et midlertidigt stop for opførelse af støttede ungdomsboliger.

legier i kommunen, sådan at også de øvrige gamle kollegier får tilsvarende tilskud. Udgiften hertil udgør i alt i 2010 ca. 4,3 mio. kr.

3. Herudover *kan* kommunen efter almenboliglovens § 101 yde grundskyldstilskud til ungdomsboliger. Lovhjemlen blev i sin tid vedtaget på Københavns Kommunes foranledning. Borgerrepræsentationen vedtog i 1988 at yde tilskud til ungdomsboligerne i København. Udgiften hertil udgør i 2010 ca. 4,3 mio. kr.

### **III. Baggrund for efterspørgsel af grundskyldstilskud til 1.300 ommærkede ungdomsboliger**

I Københavns Kommunes Boligpolitiske Strategiplan 2001-2004 var det et politisk mål at opnå en mere varieret boligsammensætning i København. Derfor afsatte Borgerrepræsentationen 31,7 mio. kr. til ”Flere boliger til unge”. Heraf skulle 21,1 mio. kr. anvendes til grundkapitallån til opførelse af almene familieboliger, idet det blev gjort til et vilkår for at opnå kommunal støtte, at boligorganisationerne for hver nyopført familiebolig skulle ommærke to små familieboliger til ungdomsboliger. Der blev ved den lejlighed ikke taget særskildt stilling til spørgsmålet om grundskyldstilskud.

Som en konsekvens af implementeringen af strategiplanen har syv boligorganisationer, som en betingelse for at opnå kommunal støtte til opførelse af nye familieboliger, forpligtet sig til at ommærke ca. 1.300 små familieboliger til ungdomsboliger. Det vil sige, at boligernes juridiske status ændres fra være almene familieboliger til almene ungdomsboliger.

Flere boligorganisationer efterspørger nu grundskyldstilskud til de ommærkede ungdomsboliger. Teknik- og Miljøforvaltningen har i 2009 modtaget anmodning om tilskud til 61 allerede ommærkede ungdomsboliger. Der må påregnes tilsvarende anmodninger i de kommende 10-15 år, efterhånden som de små familieboliger fraflyttes og ommærkningen til almene ungdomsboliger finder sted.

### **IV. Problemstilling**

Ansøgningerne om grundskyldstilskud kan ikke imødekommes inden for den nuværende budgetramme.

Derudover er det forvaltningens opfattelse, at tildeling af grundskyldstilskud til ca. 1.300 nye ommærkede ungdomsboliger i sig selv kræver en principiel godkendelse af Borgerrepræsentationen.

Forvaltningen anmoder derfor Teknik- og Miljøudvalget om at drøfte følgende 4 løsningsmuligheder:

**A:** Kommunen imødekommer ansøgningerne og yder grundskyldstilskud til ca. 1.300 boliger efterhånden som de bliver ommærket fra familieboliger til ungdomsboliger. Løsningen vil i løbet af de næste 10-15 år udløse en årlig merudgift for kommunen på ca. 5 mio. kr. i 2010-priser.

**B:** Kommunen afslår ansøgningerne fra boligorganisationerne om grundskyldstilskud til de nye ommærkede ungdomsboliger. Dette må ud fra en lighedsbetragtning anses for at være betænkeligt. Løsningen medfører ingen ændringer i kommunens økonomi.

**C:** Kommunen stopper fremover med at yde såvel de gamle som nye ikke-obligatoriske grundskyldstilskud til kollegier og almene ungdomsboliger. Løsningen indebærer, at kommunen formentlig i løbet 2-3 år kan opnå en årlig besparelse på ca. 8,6 mio. kr.

**D:** Kommunen ændrer den nuværende administrative praksis og bruger fremover de ikke-obligatoriske grundskyldstilskud mere aktivt til at sikre en mere blandet beboersammensætning i udsatte områder, hvor der foregår en kommunal områdebaseret indsats (fx i forbindelse med områdefornyelse eller boligsociale helhedsplaner). Løsningen kan muligvis administreres inden for den eksisterende økonomiske ramme. Grundskyldstilskuddet vil betyde en huslejenedsættelse som vil gøre boligerne mere attraktive for de unge, og derved bidrage til at fastholde ressourcestærke beboere i områderne.

Forvaltningen har anmodet Socialministeriet om en udtalelse vedrørende lovhjemlen til løsningsmulighed D. Vi forventer at modtage svar herpå inden sommerferien. Endvidere har forvaltningen bedt kommunens advokat, advokatfirmaet Horten, om en udtalelse vedrørende løsningsmuligheder B, C og D. Advokatens bemærkninger er indarbejdet i afsnit V.

Nedenfor er de nævnte 4 løsningsmuligheder **A, B, C, og D**, som ønskes drøftet af Teknik- og Miljøudvalget, yderligere uddybet:

#### **V. 4 løsningsmuligheder:**

##### **Ad løsningsmulighed A:**

*Kommunen imødekommer ansøgningerne fra boligorganisationerne og yder grundskyldstilskud til de nye ommærkede almene ungdomsboliger.*

I forlængelse af Borgerrepræsentationens beslutning fra 1988 om generelt at yde grundskyldstilskud og ud fra en forvaltningsretlig lighedsbetragtning, er det forvaltningens vurdering, at der ikke foreligger særlige grunde til, at de nye ommærkede almene ungdomsboliger støttemæssigt skal stilles anderledes end de eksisterende ungdomsboliger.

Boligorganisationerne har overfor forvaltningen oplyst, at det på grund af manglende viden om boligernes størrelse, og om hvornår ommærkningerne sker, ikke er muligt at lave beregninger på størrelsen af refusionen vedrørende de fremtidige ommærkninger.

Et foreløbigt skøn kan lyde på, at tilskud til alle ca. 1.300 boliger alt andet lige i løbet af de næste 10-15 år i alt vil udløse en årlig merudgift på ca. 5 mio. kr. i 2010-priser.

Tildeles grundskyldstilskud vil det pr. ungdomsbolig betyde en gennemsnitlig huslejereduktion på ca. 300 kr. pr. måned.

Der er indtil nu ommærket 71 ungdomsboliger. Heraf har forvaltningen for 2010 modtaget ansøgninger om refusion på i alt 204.000 kr. for 61 af boligerne.

Ønsker Teknik- og Miljøudvalget, at forvaltningen skal arbejde videre med denne løsningsmulighed, kan finansieringen af den kommunale merudgift til grundskyldstilskud søges tilvejebragt i forbindelse med forhandlingerne om Budget 2011. Dækning af merudgiften kan bevilges som et rammeløft af Teknik- og Miljøudvalgets bevilling Byfornyelse ydelsesstøtte (funktion 0.25.18.1) med en årlig fast stigning på 0,5 mio. kr. fra 2011 til og med 2020.

De årlige tilskud til ungdomsboligerne vil administrativt blive tildelt med virkning fra det efterfølgende budgetår, efter at kommunen har modtaget ansøgning om refusion.

Såfremt afholdelse af merudgifterne endeligt vedtages i Borgerrepræsentationen, er den videre proces, at forvaltningen imødekommer de konkrete ansøgninger samt giver de øvrige boligorganisationer meddelelse om, at der kan søges om tilskud efterhånden som familieboligerne bliver ommærket til ungdomsboliger.

#### **Ad løsningsmulighed B:**

*Kommunen afslår anmodningerne fra boligorganisationerne om grundskyldstilskud til de nye ommærkede ungdomsboliger, men fortsætter med at yde tilskud til de ungdomsboliger, der allerede får årlige tilskud.*

Den økonomiske konsekvens af løsningsmulighed B er, at kommunen ikke fremover skal afholde de under løsningsmulighed A nævnte årlige merudgifter.

Såvel forvaltningen som kommunens advokat finder det ud fra lighedsprincipper betænkeligt at vælge løsningsmulighed B. Der er ingen relevante forskelle på de "gamle" og de "nyes" behov for grundskyldstilskudsstøtte og en afvisning af en ansøgning med den begrundelse, at der er tale om en ansøgning vedrørende nye boliger, er næppe holdbar i en situation, hvor de gamle fortsat modtager støtte.

Denne beslutning vil givet udløse en del kritik fra de almene boligorganisationer, som formentlig vil hævde, at Borgerrepræsentationens beslutning i 1988 om grundskyldstilskud til ungdomsboliger i kommunen var en forudsætning for deres tilbud om ommærkning i forbindelse udbud af grundkapitallån til opførelse af nye almene familieboliger i 2003 og 2005. Boligorganisationerne vil sikkert også fremføre,

at de ud fra en lighedsbetragtning har krav på tilskud til de nye boliger.

Vælges løsningsmulighed B, er den videre proces, at forvaltningen afslår de konkrete ansøgninger samt give meddelelse om beslutningen til de øvrige boligorganisationer, der har forpligtet sig til at ommærke familieboliger til ungdomsboliger.

### **Ad løsningsmulighed C:**

*Kommunen afslår anmodningerne fra boligorganisationerne om grundskyldstilskud til de ommærkede ungdomsboliger og afvikler derudover alle eksisterende ikke-obligatoriske grundskyldstilskud til kollegier og ungdomsboliger.*

Almenboliglovens § 101 udgør en mulighed for, at kommunen kan vælge at yde en grundskyldsstøtte. Der er dog ikke nogen forpligtelse hertil.

Såvel forvaltningen som kommunens advokat er af den opfattelse, at bortfald af støtten ikke kan kritiseres for at være i strid med ligheds-synspunkter. Da der er tale om et økonomisk tilskud, der fjernes, vil det ud fra almindelige proportionalitetsgrundsætninger dog være tilrådeligt, at en eventuel fjernelse af tilskud sker med et sådan varsel, at de pågældende ungdomsboligafdelinger får mulighed for at indrette deres budgetlægning efter de ændrede forhold. En videregående mulighed i denne sammenhæng kunne være at nedtrappe støttebeløbet over 2-3 år.

Hvis kommunen beslutter sig for helt at afvikle de eksisterende grundskyldstilskud, vil det på sigt medføre en årlig økonomisk besparelse på ca. 8,6 mio. kr. og vil alt andet lige medføre en tilsvarende generel stigning af huslejeniveauet for de berørte kollegier og ungdomsboliger. Besparelse vil dog formentlig først kunne opnås efter et varsel til institutionerne eller efter en nedtrapping af støtten over en vis periode.

Det er forvaltningens opfattelse, at kollegierne og ungdomsboliginstitutionerne vil være uforstående overfor løsningsmulighed C. Denne beslutning vil formentlig udløse den samme kritik fra de almene boligorganisationer, som er beskrevet under løsningsmulighed B.

Ophør af grundskyldstilskuddet kan endvidere betyde, at enkelte af kollegierne og ungdomsboliginstitutionerne kan få udlejningsvanskeligheder med tilhørende underskud.

Forvaltningen kan på dette grundlag ikke anbefale løsningsmulighed C.

Vælger Teknik- og Miljøudvalget løsningsmulighed C vil den videre proces efter forvaltningens opfattelse være, at beslutningen skal ved-

tages af Borgerrepræsentationen, idet den - som det fremgår ovenfor - ophæver en tidligere beslutning truffet af Borgerrepræsentationen.

Det vil formentlig af hensyn til god forvaltningsskik tillige være en god ide at høre de berørte kollegier og ungdomsboligafdelinger inden der træffes en endelig beslutning.

**Ad løsningsmulighed D:**

*Grundskyldstilskud ydes fremover til mere aktivt at sikre en blandet beboersammensætning i de områder, hvor der foregår en kommunal områdebaseret indsats.*

Såvel forvaltningen som kommunens advokat er som nævnt af den opfattelse, at der juridisk intet er til hinder for, at kommunen efter et varsel/en nedtrappingsordning beslutter at standse de eksisterende tilskud, eller at kommunen beslutter at reducere tilskuddene.

Hvis kommunen med virkning for fremtiden derefter beslutter sig til at give støtten på en måde, således at nogle får, mens andre ikke får, vil dette principielt lovligt kunne ske, såfremt de kriterier, der udgør grundlaget for udvælgelsen, er saglige.

Lovgivningen indeholder ikke generelle retningslinjer for hvilke kriterier, der i givet fald kan anvendes. Boligsociale overvejelser, herunder fx ønsket om en mere blandet beboersammensætning inden for et bestemt lokalområde, vil efter kommunens advokats opfattelse typisk være saglige hensyn inden for det pågældende lovområde.

Det overordnede tildelingskriterium ville i så fald være, at midlerne skulle anvendes til huslejenedsættelse i de områder, hvor kommunen enten har besluttet at igangsætte en områdefornyelse eller godkendt en boligsocial helhedsplan. Disse områder er ofte kendetegnet ved en skæv beboersammensætning, fx overrepræsentation af personer uden for arbejdsmarkedet eller af anden etnisk oprindelse, samt ved at boligernes kvalitet og attraktion ikke stemmer overens med boligernes pris.

I flere udsatte boligområder er huslejenedsættelser anvendt som del af en helhedsorienteret indsats for at skabe en mere blandet beboersammensætning. Grundskyldstilskud vil som nævnt kunne reducere huslejen med ca. 300 kr. og dermed medvirke til, at kollegie- og ungdomsboliger bliver attraktive for en bredere kreds. En del af disse kollegie- og ungdomsboliger får dog allerede i dag grundskyldstilskud, f.eks. i Tingbjerg.

Også løsningsmulighed D indebærer, at et antal kollegier/ungdomsboliginstitutioner mister deres nuværende årlige tilskud. Mulige konsekvenserne heraf (fx huslejestigninger, udlejningsvanskeligheder,

politisk opmærksomhed mv.) er beskrevet ovenfor under løsningsmulighed C.

Vælger Teknik- og Miljøudvalget, at forvaltningen skal arbejde videre med løsningsmulighed D, skal beslutningen indstilles til Borgerrepræsentationen, inklusiv opstillede tildelingskriterier, idet løsningen ophæver en tidligere beslutning vedtaget i Borgerrepræsentationen.

Eventuelle tilskud bør formentlig tildeles af kommunen for en længere årrække til de ungdomsboliger, der opfylder kriterierne - for at sikre en kontinuitet i den målrettede indsats.

Det er forvaltningens vurdering, at indførelse af løsningsmulighed D kan betyde en øget administrativ byrde for kommunen. Et foreløbigt skøn lyder på 0,3 årsværk.

Medmindre det besluttes, at ordningen skal administreres inden for den eksisterende økonomiske ramme, er det ikke umiddelbart muligt at vurdere økonomien vedrørende dette løsningsforslag. Det afhænger af, hvilke konkrete kriterier kommunen i givet fald fremover vælger at lægge til grund for tildelingen af tilskud.

Det vil formentlig også her være en god ide at høre de berørte kolleger og ungdomsboliginstitutioner inden der træffes en endelig beslutning.

#### **VI. Øvrigt - potentielt flere ommærkede ungdomsboliger**

Det bemærkes, at muligheden for grundskyldstilskud til ungdomsboliger er blevet bragt op i det pågående arbejde mellem Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen, Økonomiforvaltningen, Socialforvaltningen og boligorganisationerne om tilpasning af ældreboligkapaciteten.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har identificeret, at der i løbet af de kommende år er en overskydende kapacitet på ca. 1.000 boliger, hvoraf en del - grundet boligernes indretning og størrelse samt den demografiske udvikling - tænkes ommærket til ungdomsboliger. Der vil formentlig være en afklaring af omfanget medio 2010.