



11. marts 2019

Sagsnr.
2019-0006523

Dokumentnr.
2019-0006523-3

Bilag 2. Administrationsgrundlag for almene boliger - anvendelse af krav om almene boliger i lokalplaner og udmøntning af grundkapital

Baggrund

Formålet med dette administrationsgrundlag er at understøtte den blandede by samt sikre gennemsigtighed for private og almene aktører på boligområdet om

- 1) kriterier for at anvende kravet om 25 % almene boliger i nye lokalplaner og
- 2) kriterier for tildeling af kommunal grundkapital til almene boliger i tilfælde, hvor kravet om almene boliger ikke er bragt i anvendelse.

Administrationsgrundlaget rummer både ændringer af kommuneplanens retningslinjer samt af forvaltningens praksis.

Det bygger på tre følgende elementer, der som hidtil tillægges central betydning ved beslutninger om, hvorvidt almene boliger skal indgå i byudviklingen:

- 1) Andelen af almene boliger i skoledistriktet
- 2) antallet af bruttoetagemeter til boliger i lokalplanen
- 3) lokalplanens placering i forhold til udsatte byområder.

Kriterier for at anvende kravet om 25 % almene boliger i lokalplaner

Administrationsgrundlaget indebærer følgende ændringer:

- 1) Kravet stilles fremover som udgangspunkt i skoledistrikter med 0-30 % almene boliger.

Kravet stilles desuden som udgangspunkt i skoledistrikter med over 30 % almene boliger, hvis der tilføres mindst 50.000 nye bruttoetagemeter bolig, og der samtidig foregår omdannelse fra erhverv til bolig, eller hvis området tilføres andre almene boligtyper end dem, der findes i forvejen.

Team Planlægning

Københavns Rådhus, Rådhuspladsen
1
1550 København V

EAN nummer
5798009800176

Dette kriteriums indhold fastlægges i retningslinjerne i kommuneplanen.

2) Kravet stilles fortsat afhængigt af det samlede boligareals størrelse i lokalplanen, men den nedre grænse herfor sænkes som udgangspunkt fra 8.000 til 3.200 bruttoetagemeter bolig.

Dette kriteriums indhold fastlægges fortsat i Teknik- og Miljøforvaltningens praksis.

3) Kravet om almene boliger kan anvendes i udsatte byområder, hvis erhverv omdannes til bolig, når skoledistriktet har 0-30 % almene boliger, eller hvis der tilføres mindst 50.000 nye bruttoetagemeter bolig og omdannes fra erhverv til bolig, hvis skoledistriktet har over 30 % almene boliger.

Dette kriteriums indhold fastlægges fortsat i Teknik- og Miljøforvaltningens praksis, men vil fremover også indgå i kommuneplanens retningslinjer.

Ændringerne forventes at muliggøre planlægning for ca. 6.900 m² flere almene boliger årligt.

Yderligere forudsætninger for anvendelse af krav om 25 % almene boliger i lokalplaner

Retningslinjerne og praksis er revideret ud fra et mål om at opnå en blandet by i nye og eksisterende byområder, samt ud fra hensyn til at anvende kravet om almene boliger i flere nye lokalplaner.

Beregning af andelen af almene boliger i skoledistriktet

Andelen af almene boliger i skoledistriktet beregnes ud fra oplysninger om fordelingen af antal boliger på ejerformer i skoledistriktet. Oplysningerne opdateres løbende af Københavns Kommune.

I byudviklingsområder, der ikke er fuldt udbygget, skal den forventede andel almene boliger i området ved fuld udbygning lægges til grund for vurderingen af andelen af almene boliger i skoledistriktet. Andelen opgøres i antal boliger. Ved omregning fra bruttoetageareal til antal boliger anvendes en gennemsnitlig boligstørrelse på 75 bruttoetagemeter for såvel almene som private boliger.

Boligtyper mv.

Omfanget af kravet om almene boliger angives i lokalplanen i bruttoetageareal, frem for i antal boliger.

Kravet om almene boliger stilles som udgangspunkt som 25 % af det tilførte bolig-bruttoetageareal i lokalplanområdet. For at understøtte en spredning af almene boliger inden for lokalplanområdet kan den konkrete placering af almene boliger indarbejdes i lokalplanens bestemmelser.

Anvendelsen af kravet om almene boliger gør det muligt at fastlægge i lokalplanen, at de almene boliger skal være en eller flere af de bestemte boligtyper, almenboligloven fastlægger i § 3-5a: Almene familieboliger, almene ungdomsboliger, almene ældreboliger, herunder almene plejeboliger og almene boliger til særlige udsatte grupper.

Baggrunden er planlovens § 15 stk. 2 nr. 9, som fastslår, at der i en lokalplan kan optages bestemmelser om, ”at op til 25 % af boligmassen, skal være almene boliger jf. lov om almene boliger m.v.”

Bestemmelsens henvisning til lov om almene boliger betyder, at de almene boligtyper defineres i almenboliglovens § 3-5a og ikke i planloven. Det er kun disse typer boliger i almenboligloven, der kan stilles krav om i en lokalplan. Således kan der f.eks. i lokalplanen stilles krav om, at 25 % af boligmassen skal være almene ungdomsboliger eller almene ældreboliger mv., såfremt der er en planmæssig begrundelse herfor.

Såfremt der i en lokalplan stilles krav om almene boliger i et skoledistrikt med over 30 % almene boliger, kan boligtyperne fastlægges i lokalplanen for at sikre et varieret alment boligudbud i området. Alternativt fastlægges boligtyperne i forbindelse med udmøntning af grundkapital til de almene boliger i området.

Udsatte boligområder og ”ghetto-områder”

Lovgivningen vedrørende parallelsamfund fra 2018 muliggør en række konkrete sanktioner overfor udvalgte almene boligområder, bl.a. at nedbringe andelen af almene familieboliger. Ved mulighed for at stille krav om almene boliger i en ny lokalplan eller placere almene boliger i øvrigt, skal eventuelle konsekvenser for området i forhold til parallelsamfundslovgivningen belyses og inddrages i den endelige beslutning. Det gælder for eksempel hvis en eksisterende almen boligafdeling beliggende i et udsat boligområde tilføres nye almene boliger.

Udmøntningskriterier for grundkapital til almene boliger i områder, hvor kravet om 25 % almene boliger ikke anvendes

Administrationsgrundlaget præciserer Teknik- og Miljøforvaltningens praksis for etablering af almene boliger i områder, der ikke kræver ny lokalplan, eller hvor lokalplanen kun omfatter almene boliger for fortsat at kunne udvikle og udbygge den almene boligmasse i den eksisterende by.

Grundlaget for dette har ikke tidligere været politisk behandlet.

Praksisændringerne indebærer, at der som udgangspunkt ved 0-30 % almene boliger i skoledistriktet kan opnås støtte til etablering af nye almene boliger, og at der ved over 30 % som udgangspunkt kun gives grundkapital til fortætning, hvis mindst 75 % af de samlede tilførte boligetagemeter udgøres af private boliger.

Derudover kan der ydes støtte til nye almene tagboliger uanset beliggenhed i byen.

Ændringerne kan potentielt tilvejebringe yderligere ca. 3.750 m² almene boliger årligt og øger incitamentet til at tilføre private boliger i områder med en høj andel almene boliger.

Almene nybyggeriprojekter skal fortsat leve op til øvrige støttevilkår i Teknik- og Miljøforvaltningens program for almene boliger.

Yderligere forudsætninger for udmøntning af kommunal grundkapital til nye almene boliger i områder, der ikke kræver ny lokalplan, eller hvor lokalplanen kun omfatter almene boliger

De foreslåede kriterier for støtte til almene boliger via den ordinære udmøntning finder også anvendelse, hvis et alment byggeri etableres i forbindelse med en projekt-lokalplan (dvs. hvor lokalplanen udelukkende omfatter alment byggeri), eller hvor der kun gælder en kommuneplanramme.

Hensynet med nedenstående kriterier er dels at udvikle den eksisterende almene boligmasse, fx ved at tilføre nye boligtyper eller boligstørrelser, dels at understøtte etablering af almene boliger i eksisterende by.

Placeringen af almene boliger skal understøtte intentionen om en blandet by, dels ved en geografisk spredning af nye almene boliger, dels ved at eksisterende almene boligområder som udgangspunkt ikke fortættes med yderligere almene boliger i stort omfang.

Konsekvenser af det samlede administrationsgrundlag

I det følgende redegøres for forventede effekter ved administrationsgrundlagets foreslåede ændringer vedrørende skoledistrikter, udsatte byområder og byudviklingsområder. Det forventes, at ændringerne potentielt kan medføre byggemuligheder for op mod 140 flere almene boliger årligt end de nuværende retningslinjer og praksis.

Grænseværdierne for andelen af almene boliger i skoledistriktet ændres, så kravet om almene boliger kan anvendes i flere tilfælde

Med ændringerne afskaffes den nuværende konkrete vurdering, der foretages, når der er mellem 20 og 30 % almene boliger i skoledistriktet. Den konkrete vurdering kan give usikkerhed for private udviklere om, hvorvidt der stilles krav om almene boliger i en lokalplan, hvilket kan forsinke eller besværliggøre konkret projektudvikling. Dog skal der fortsat foretages en konkret vurdering ved større byomdannelsesprojekter.

De reviderede retningslinjer sikrer, at når byens funktioner ændres i større grad – dvs. ved omdannelse fra erhvervsanvendelse til boliganvendelse – skal almene boliger være en naturlig del af den omdannelse. Således bliver det muligt at stille krav om almene boliger i områder, hvor der er over 30 % almene boliger i skoledistriktet i forvejen, men hvor området står overfor en større omdannelse.

Størrelseskravet på 50.000 bruttoetagemeter bolig er valgt for at sikre, at kravet om almene boliger finder anvendelse i områder med mange almene boliger, hvis der foretages en betydelig byomdannelse. Siden 2015 har kommunen anvendt kravet om almene boliger i tre lokalplaner med et volumen på over 50.000 bruttoetagemeter bolig.

Endvidere vil kravet også kunne stilles i skoledistrikter med over 30 % almene boliger, hvis det understøtter den blandede by ved at tilføje andre almene boligtyper end de, der allerede eksisterer i området. Det giver mulighed for, at der f.eks. i områder med mange almene familieboliger kan blive opført nye ungdomsboliger, eller at der med anvendelse af kravet om almene boliger i lokalplaner kan sikres byggemuligheder til plejeboliger eller boliger til særlig udsatte grupper til Socialforvaltningen eller Sundhedsforvaltningens målgrupper. I de tilfælde kan den almene boligtype defineres i lokalplanen.

Praksis for boligarealets størrelse i lokalplanens ændres, så kravet om almene boliger kan bringes i anvendelse i flere lokalplaner end tidligere

I perioden 2015-2018 er der frafaldet mulige plankrav svarende til ca. 8.000 m² almene boliger på baggrund af det nuværende kriterie om boligarealets størrelse.

Baggrunden for den nuværende praksis er, at der ønskes en vis volumen i de almene boligafdelinger. De almene boligorganisationer har via BL's I. kreds nu tilkendegivet, at det på grund af samdrift og nye etableringsformer er muligt at opføre og drive almene boligafdelinger i en mindre størrelse end hidtil, hvorfor forvaltningens praksis med fordel kan revideres.

Ændringen medfører, at der kan stilles krav om almene boliger i lokalplaner, der rummer mindst 3.200 nye bruttoetagemeter i alt til boliganvendelse. Denne ændring af forvaltningens praksis understøtter, at kravet om almene boliger kan indarbejdes i flere lokalplaner.

Erfaringer fra den konkrete planlægning med den nuværende praksis viser, at en fast grænse for anvendelse er gennemskuelig og velfungerende i forhold til planlægning og forventningsafstemning mellem private og almene parter.

Nye muligheder for at anvende kravet om almene boliger i udsatte byområder og ved større omdannelser af byens anvendelse

Med ændringerne fastholdes princippet om, at byområder, der er udsatte og har en høj andel almene boliger, som udgangspunkt ikke skal tilføres nye almene boliger.

Ændringerne muliggør at byområder, der er udsatte, men har en lav andel almene boliger, kan tilføres nye almene boliger i situationer, hvor anvendelsen af et område ændres fra en primær erhvervsanvendelse til hel eller delvis boliganvendelse. Ligeledes kan der i områder, der er udsatte, og hvor skoledistriktet har over 30 % almene boliger, tilføres nye almene boliger, hvis lokalplanen rummer over 50.000 bruttoetagemeter bolig og anvendelsen samtidig ændres fra erhvervsanvendelse til boliganvendelse.

Således tages der højde for behovet for almene boliger, når byens grundlæggende funktioner ændres, mens der i de tilfælde, hvor der i stedet er tale om en videreførelse af en eksisterende boligfunktion, foretages udvikling af de udsatte byområder med private boliger.

Den ordinære udmøntning af kommunal grundkapital i sager, hvor der ikke anvendes plankrav, ajourføres, så den bidrager til den blandede by

Med ændringerne etableres en ny sammenhæng mellem kriteriet for placering af almene boliger i forhold til den almene andel i

skoledistriktet og udmøntningen af kommunal grundkapital til almene boliger.

Det er i dag allerede muligt at opnå støtte i form af kommunal grundkapital til almene boliger ved ordinær udmøntning i skoledistrikter med op til 30 % almene boliger. Med ændringerne muliggøres der fortætning med almene boliger i udsatte byområder og i skoledistrikter med over 30 % almene boliger, dog på betingelse af, at 75 % af fortætningen skal foretages med private boliger.

Det vil på den ene side forbedre mulighederne for fortætninger på eksisterende almene grunde for de almene boligorganisationer. På den anden side vil det opretholde incitamentet hos de almene boligafdelinger til at medvirke til en fortætningsproces, der bidrager til den blandede by. I nogle tilfælde kan dette indebære, at den almene boligafdeling skal frasælge dele af eget areal til en privat aktør.

I forbindelse med fysiske helhedsplaner (større renoveringer) i almene boligafdelinger fastsættes der desuden en praksis for støtte til etablering af tagboliger. Med ændringerne kan tagboliger tildeles kommunal grundkapital uanset den eksisterende andel almene boliger i skoledistriktet samt placeringen i byen. Dette understøtter, at der kan bevares et udbud af små, billige lejligheder i de eksisterende almene boligafdelinger, frem for at disse boliger lægges sammen i forbindelse med renoveringen for at skabe større boliger i afdelingen.

For at sikre et samlet overblik over omfanget af grundkapitalmidler, der anvendes til tagboliger og for at kunne prioritere ønskerne samlet, udmøntes grundkapital to gange årligt.

Økonomiske konsekvenser

Det estimeres, at forslaget til et samlet administrationsgrundlag kan medføre et øget forbrug på bevillingen til grundkapital på op til 38,7 mio. kr. årligt til yderligere støtte af ca. 10.650 m² almene boliger årligt (ca. 140 boliger ved 75 m² pr bolig i gennemsnit), baseret på historiske data for lokalplaner i perioden 2015-2018 (se tabel 1).

Skønnet er behæftet med en betydelig usikkerhed, da det beror på konkrete historiske byggemuligheder og den mulige udnyttelse af disse, hvilket ikke nødvendigvis er retningsgivende for fremadrettede byggemuligheder.

Ændringerne medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser for kommunen. Beslutninger om at afsætte midler til grundkapital til almene boliger træffes i forbindelse med kommunens budgetforhandlinger.

Tabel 1: Forventet træk på bevillingen til almene boliger som følge af det samlede administrationsgrundlag

Kriterie	Forventede effekter	Forventet årligt træk på bevillingen, mio. kr.
Andelen af almene boliger i skoledistriktet	Siden 2015 er der frafaldet byggemuligheder (dvs. undladt at stille krav om almene boliger) i skoledistrikter med over 30 % almene boliger (ikke udsatte byområder) af et omfang på ca. 4.000 m ² almene boliger, svarende til ca. 1.300 m ² årligt.	4,9
Boligarealets størrelse i lokalplanen	I perioden 2015-2018 er der frafaldet i alt ca. 8.000 m ² potentielle almene boliger på grund af lokalplanens omfang. Hvis grænsen havde været mindst 800 m ² almene boliger i nye lokalplaner, ville 7.000 m ² kunne have været udnyttet i perioden 2015-2018, svarende til ca. 2.300 m ² årligt.	8,2
Placering i forhold til udsatte byområder	I perioden 2015-2018 er der frafaldet mulige plankrav i udsatte byområder, som ligger i skoledistrikter med under 30 % almene boliger, i et omfang af 10.000 m ² , svarende til ca. 3.300 m ² årligt.	12,0
Ordinær udmøntning af kommunal grundkapital	Fortætning: Det er ikke muligt at estimere de økonomiske konsekvenser fremadrettet ved fortætning, da det afhænger af konkrete muligheder og grundejers evt. ønsker. Da der skal fortættes med 75 % private boliger for, at der udløses kommunal grundkapital, antages omfanget ikke at overstige 30 almene boliger årligt. Det svarer til en årlig udgift til støtte på ca. 8,2 mio. kr. (ved 75 m ² pr. bolig). Tagboliger: Det antages, at der ansøges om i gennemsnit ca. 20 tagboliger årligt, svarende til det nuværende niveau. Det svarer til en årlig udgift til støtte på 5,4 mio. kr.	13,6