



Bilag 1 - Baggrundsnotat om behov og scenarier for den fremtidige byfornyelsesindsats i Københavns Kommune

Resumé

Staten har i 2015 og 2016 reduceret byfornyelsesstøtten til Københavns Kommune. I 2015 var støtten 122 mio. kr. og i 2016 var støtten 76 mio. kr. I 2017 og de kommende fire år forventes støtten at blive omkring 41 mio. kr.

For at undgå et markant fald i byfornyelsens aktivitetsniveau vedtog Borgerrepræsentationen den 28. april 2016, at ændre den hidtidige fordelingsnøgle, gældende for 2016, fra 50/50 til 70/30 for den ordinære pulje, hvor kommunens bidrag udgør 70 % og statens 30 %. Det blev vedtaget, at forvaltningen i 2017 fremlægger en ny indstilling om den fremtidige økonomi.

Den faldende statslige støtte nødvendiggør, at Borgerrepræsentationen fastlægger principper for fordelingen mellem statslig og kommunal finansiering af byfornyelsesindsatsen, for at kommunen vil kunne udnytte den årligt afsatte kommunale byfornyelsesramme på 164 mio. kr.

Derfor har forvaltningen udarbejdet dette baggrundsnotat til indstillingen om ”Fremtidige principper for kommunal finansiering af Byfornyelsesindsatsen”, hvori der dels redegøres for behovet for byfornyelse i København, og dels redegøres for tre mulige finansieringsscenarier og deraf følgende aktivitetsniveau:

- Scenarie 1 - fastholdelse af fordelingsnøgle med 50/50 og 67/33 (reducerer det samlede aktivitetsniveau fra 245 mio. kr. til 103 mio. kr. inklusiv 15 mio. kr. ekstra kommunal finansiering jf. figur 4 og nærmere beskrivelse side 7)
- Scenarie 2 - uændret kommunal byfornyelsesramme (reducerer det samlede aktivitetsniveau fra 245 mio. kr. til 205 mio. kr.)
- Scenarie 3 - øget kommunal ramme med henblik på opretholdelse af aktivitetsniveau. (fastholder det samlede aktivitetsniveau på 245 mio. kr.)

Forvaltningen anbefaler scenarie 2. Med dette scenarie opnås bedst mulig udnyttelse af både statslige og kommunale midler, og det giver samtidig fortsat kommunen mulighed for størst mulig andel i de statslige midler. Den nuværende kommunale byfornyelsesramme fastholdes på 164 mio. kr.. Ved at fravige en fast fordelingsnøgle vil en utilsigtet akkumulering af midler undgås. Det vil fortsat være muligt at opretholde et højt aktivitetsniveau og igangsætte aktiviteter inden for alle tre indsats (bygningsfornyelse, fælles gårdhaver og områdefornyelser).

03-02-2017

Sagsnr.
2017-0013883

Dokumentnr.
2017-0013883-2

Sagsbehandler
Marie Juul Baumann

Område- og Byfornyelse

Islands Brygge 37
Postboks 339
2300 København S

E-mail
B46K@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009493149

www.kk.dk/byfornyelse

Fortsat behov for byfornyelsesindsatsen i København

Formålet med byfornyelse er at højne og udvikle boligstandarden, løfte udsatte byområder og sikre byens sammenhængskraft.

Byfornyelsen har historisk bidraget væsentligt til at løfte København fra en nedslidt industriby med en meget ringe boligstandard til en af verdens mest attraktive storbyer.

Byfornyelse i København består af tre indsatser, bygningsfornyelser, fælles gårdhaver og områdefornyelser. Indsatserne finansieres af en kombination af statslige og kommunale midler og genererer herudover private investeringer og medfinansiering. Teknik- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget samt Borgerrepræsentationen har via de årlige byfornyelses-redegørelser godkendt et samlet aktivitetsniveau på i alt ca. 245 mio. kr. (inkl. statslig medfinansiering).

Det gældende princip har hidtil været at den kommunale finansiering følger de statslige krav om medfinansiering, hvilket i praksis har betydet en fast fordelingsnøgle mellem det kommunale og det statslige tilskud på 50/50 og 67/33 for områdefornyelser.

Den økonomiske fordeling af midlerne mellem de tre indsatser er at der årligt gennemføres bygningsfornyelse for ca. 145 mio. kr. (svarende til ca. 60 % af den samlede ramme), der etableres 10 gårdhaver for ca. 40 mio. kr. (ca. 15 %), og etableres to områdefornyelser for 60 mio. kr. (ca. 25 %).

Bygningsfornyelsen har hævet boligstandarden markant i et stort antal ældre boliger og sikret, at den ældre bygningsmasse fortsat er attraktiv at bo i for københavnerne. København har dog stadigvæk 28.000 boliger uden wc, bad eller fjernvarme. Dette svarer til ca. 10 % af alle boliger i København. Til sammenligning har resten af landet ca. 4 % boliger med disse mangler.

De københavnske boliger står derudover for en stor andel af byens samlede energiforbrug med ca. 25 % af elforbruget og over 50 % af varmekonsumet. Energirenovering er derfor en vigtig brik i bestræbelserne på at opnå den kommunale målsætning om CO₂ neutralitet i 2025.

Der er de seneste år givet tilskud til bygningsfornyelse, herunder energirenovering, af årligt ca. 950 boliger. Ejere betaler ca. 75 % af udgifterne. I 2016 modtog forvaltningen 174 ansøgninger om bygningsfornyelse, hvoraf 27 modtog tilsagn.

Siden 1960'erne er der med byfornyelsesstøtte etableret ca. 500 *fælles gårdhaver* og dermed skabt lys, luft og begrønning til en stor del af

københavnerne. Der er stadigvæk ca. 400 baggårde med 70.000 boliger, der ikke er renoveret. Uden byfornyelsesstøtte er det erfaringsmæssigt svært for ejendomme i en karré at blive enige om nedrivning af de gamle hegn og etablering af en ny fælles gård. De seneste år er der årligt etableret ca. 10 fælles gårdhaver til ca. 2500 boliger. Ejerne organiseres i et gårdlaug, der efterfølgende står for den fælles drift. 31 karréer står på ventelisten for potentielle gårdhaveprojekter, og ofte står et gårdhaveprojekt på venteliste i op til 5 år, før det eventuelt realiseres.

Der igangsættes årligt to *områdefornyelser* i udsatte områder i København, for i samarbejde med borgerne, de øvrige forvaltninger, staten, erhvervslivet og øvrige aktører at vende udviklingen i områderne. København har med *Politik for udsatte byområder* udpeget seks større udsatte byområder i Tingbjerg/Husum, Bispebjerg/Nordvest, Nørrebro, Valby/Vigerslev, Vesterbro/Kongens Enghave og Amager/Sundby (17 % af byens areal), hvor udviklingen enten er gået i stå eller går baglæns i forhold til en række socioøkonomiske parametre som høj ledighed, lav uddannelse, høj kriminalitet m.v. Disse områder er endvidere præget af fysisk nedslidning. Områdefornyelserne er kommunens vigtigste greb i forhold til et forpligtende samarbejde om et helhedsorienteret løft af områderne.

Beslutninger i Borgerrepræsentationen

Borgerrepræsentationen og Økonomiudvalget har tidligere truffet beslutninger om finansiering af byfornyelsen. De væsentligste beslutninger og puljer, hvor staten giver medfinansiering til byfornyelse, er gengivet neden for og i figur 1:

A. Den ordinære byfornyelsespulje

Kommunen søger årligt ressortministeriet om en maksimal ”ordinær ramme” til at gennemføre bygningsfornyelser og fælles gårdhaver i hele byen med statsstøtte. Borgerrepræsentationen besluttede den 28. april 2016 en ændring af den kommunale og statslige fordelingsnøgle fra tidligere 50/50 til 70/30 gældende for ordinær pulje i 2016 - hvor kommunen står for 70 og staten for 30.

I forbindelse med innovative projekter med demonstrationsværdi søger kommunen derudover staten om medfinansiering i statens pulje til forsøgs- og demonstrationsprojekter.

B. Midler til områdefornyelser

Kommunen søger hvert år yderligere om statslig medfinansiering til at opstarte to nye områdefornyelser i udvalgte dele af kommunen. Her gælder fordelingsnøglen 67/33, idet staten kræver kommunal finansiering på mindst det dobbelte af det statslige beløb.

C. Den ekstraordinære statslige byfornyelsespulje

Kommunen søger staten om ”ekstraordinær statslig byfornyelsesramme” til at gennemføre bygningsfornyelser og fælles gårdhaver i tilknytning til specifikke områdefornyelser. Her gælder et 50/50 fordelingsprincip.

Fordelingen af statslige og kommunale midler er illustreret nærmere i figur 1 neden for. De er vedtaget af Økonomiudvalget den 8. juni 2004 og bekræftet af Borgerrepræsentationen den 16. juni 2010.

Størstedelen af forvaltningens indstillinger har fulgt disse fordelingsprincipper, men Borgerrepræsentationen har undtagelsesvist godkendt indstillinger med lavere eller ingen statslig medfinansiering, fx den ene af de to områdefornyelser i Sydhavnen (BR 21. august 2014) og Partnerskab Christiania (BR 2. februar 2017).

Figur 1. Oversigt over kommunal/statslig finansiering i 2016

Pulje	Anvendelse	Tidspunkt for tildeling	Minimums-krav til kommunal finansiering	Aktuel finansiering i 2016 (KK/Staten)
A. Statens ordinære byfornyelses ramme	Bygningsfornyelser og gårdhaver	Ca. marts	50 %	70/30
A. Uforbrugt ordinær ramme fra andre kommuner	Bygningsfornyelser og gårdhaver	Primo året efter	50 %	70/30
B. Statens ekstraordinære byfornyelses ramme	Bygningsfornyelser og gårdhaver i geografisk tilknytning til igangværende områdefornyelser	Ca. 1 år efter, at den underliggende områdefornyelse er startet fysisk op.	50 %	50/50
C. Områdefornyelser	Områdefornyelsesaktiviteter	Løbende – efter ansøgning	67 %	(67/33)

Forvaltningen søger maksimal andel af statslige midler

Det er gældende praksis, at forvaltningen søger om størst mulig andel i de statslige byfornyelsesmidler, hvilket er vedtaget senest af Borgerrepræsentationen den 16. juni 2010. For så vidt angår den ”Ordinære ramme” indebærer dette, at kommunen både søger de midler, der tildeles fra statens samlede byfornyelsespulje, at forvaltningen søger staten om uforbrugte byfornyelsesmidler, og at der søges om medfinansiering til demonstrationsprojekter.

Den kommunale byfornyelsesramme

Siden 2012 har der årligt været bevilget en kommunal byfornyelsesramme på 164 mio. kr. (netto). Rammen blev reguleret i Budget 2012 for at gøre det muligt at matche statens støtte til byfornyelse.

Partnerskabsaftale om to årlige områdefornyelser

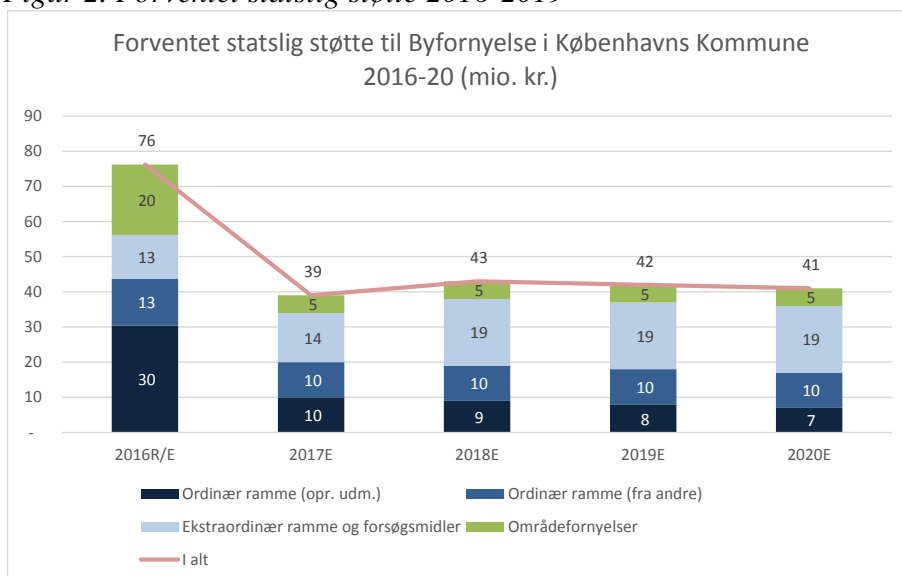
Det er i ”Hovedaftalen 2015-18” med BL- Danmarks Almene Boliger (Borgerrepræsentationen den 11. december 2014) tilkendegivet, at kommunen årligt frem til 2018 vil gennemføre to områdefornyelser. Med forventet opstart af Folehaven og Christiania er denne forpligtelse overholdt i 2017.

Statens tildeling af midler i henhold til ny byfornyelseslov

I 2016 vedtog Folketinget en revidering af byfornyelsesloven og en ny bekendtgørelse om udmøntning af byfornyelsesmidlerne. I den nye lov er kriterierne for støtte ændret, så områder uden for de større byer opprioriteres. Derudover er der ændret i kategorierne for områdefornyelser, så kategorien ”Nedslidte byområder i større byer med flere end 10.000 indbyggere” som København årligt har søgt områdefornyelser fra udgår, og København nu kun kan søge i kategorien ”Nyere boligområder med store sociale problemer, hvor der er behov for en koordineret indsats”. Statens pulje til kategorien er på 10 mio. kr., og forvaltningen anslår, at København vil kunne opnå 5 mio. kr. årligt fra denne pulje. Derudover er der på finansloven i 2015 og 2016 reduceret i midlerne afsat til byfornyelse i Danmark.

Ovenstående har samlet set betydet, at Københavns Kommune de seneste to år har fået en mindre andel af de statslige byfornyelsesmidler end de fire foregående år, og der er yderligere reduktioner de kommende år. Herefter forventes den statslige støtte til København på baggrund af finansloven 2017 at stabilisere sig på et niveau på i gennemsnit 41 mio. kr. pr. år i årene 2017-20, jf. figur 2.

Figur 2. Forventet statslig støtte 2016-2019



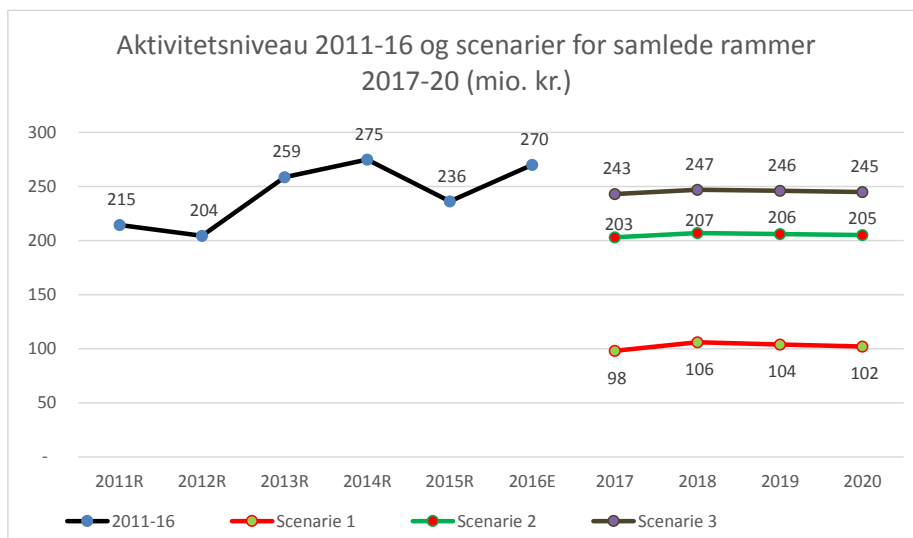
Som det fremgår af figur 2, forventes ca. 1/3 af de statslige midler til København fremadrettet tildelt områdefornyelser, både direkte (grøn søjledel), og som ”ekstraordinære” byfornyelsesmidler (lyseblå søjledel), der gives i sammenhæng med områdefornyelser. Den lyseblå søjledel dækker desuden over demonstrations- og forsøgsmidler til bygningsfornyelse og gårdhaver. Det er en forudsætning for fortsat at kunne oppebære ”ekstraordinære midler”, at der hvert år gennemføres en områdefornyelse, da ansøgningsgrundlaget ellers vil bortfalde.

Derfor er der i nedenstående scenarier taget udgangspunkt i, at der årligt etableres minimum en områdefornyelse med et lokalt sekretariat. Det lokale sekretariat sikrer en høj standard i forhold til sammenhæng i indsatserne og lokal borgerinddragelse. Et lokalt sekretariat medfører erfaringsmæssigt omkostninger for ca. 8-10 mio. kr. over områdefornyelsens levetid, og det betyder, at områdefornyelsen som helhed skal have et budget på ca. 30 mio. kr., for at være økonomisk hensigtsmæssigt.

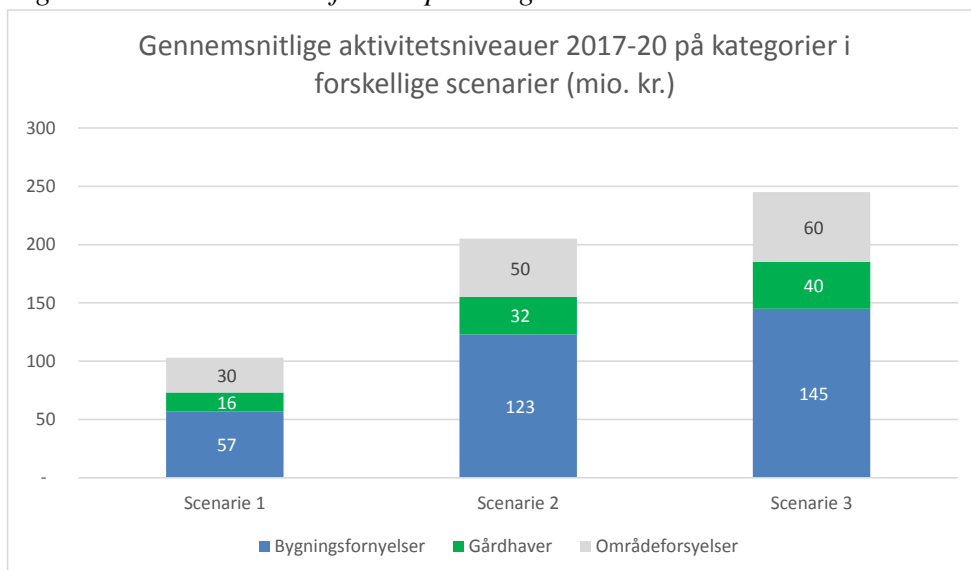
Scenarier for fremadrettet aktivitetsniveau

I det følgende gennemgås tre scenarier for den fremtidige byfornyelsesindsats og aktivitetsniveau baseret på: 1. Fast fordelingsnøgle af statslige og kommunale midler; 2. Uændret kommunal nettoramme; 3. Uændret aktivitetsniveau, jf. figur 3 og 4. Teknik- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen vil kunne vedtage en anderledes prioritering og fordeling mellem de tre områder end herunder beskrevet.

Figur 3. Aktivitetsniveau 2011-16 og estimerede scenarier 2017-20



Figur 4. Aktivitetsniveau fordelt på kategorier



Scenarie 1 – Kommunal matching af statslige midler (rød kurve i fig. 3)

Med scenarie 1 fastholdes den hidtidige matching mellem kommunal og statslig finansiering på 50/50 i forhold til både ordinære og ekstraordinære midler til bygningsfornyelser og fælles gårdhaver, og 67/33 for områdefornyelser. Det medfører at den kommunale ramme ikke vil kunne udnyttes fuldt ud.

Midlerne til den ordinære pulje til bygninger og fælles gårdhaver til hele byen, tildeles ud fra bekendtgørelsen til byfornyelsesloven. For at opnå midler til områdefornyelse og andel af de ekstraordinære midler,

stiller staten som betingelse, at der ansøges og gennemføres en områdefornyelse. For at kunne gennemføre en områdefornyelsesindsats af høj kvalitet med lokalt sekretariat, vil det samlede beløb, som kommunen skal finansiere, skulle hæves med 15 mio. kr., ud over matchingen af de statslige midler på 50/50 og 67/33. Herved bliver det gennemsnitlige aktivitetsniveau i scenarie 1 årligt 103 mio. kr., hvilket er en nedgang på 58 % i forhold til de seneste 4 år.

Dette vil medføre et markant fald i byfornyelsesaktiviteten. Med en ligelig reduktion på de tre indsats (foruden de 15 mio. kr.) medfører det en reduktion af bygningsfornyelsesindsatsen fra 145 mio. kr. til 57 mio. kr., antallet af gårdhaver reduceres fra årligt 10 til 4 (fra 40 mio. kr. til 16 mio. kr.) og der igangsættes én områdefornyelse for 30 mio. kr. i stedet for to til 60 mio. kr. Der vil i dette scenarie fortsat være tale om byfornyelse i København, men ikke i det omfang og med den fremdrift, der gælder i dag.

Scenarie 2 – Uændret kommunal nettoramme (grøn kurve i fig. 3)

Med scenarie 2 fastholdes den kommunale nettoramme på uændret 164 mio. kr., og denne forudsættes fuldt udnyttet. Herved falder aktivitetsniveauet til i gennemsnit 205 mio. kr., svarende til en nedgang på 16 % i forhold til de seneste 4 år. Faldet i aktivitetsniveau kan således alene henføres til nedgangen i den statslige støtte til København.

I dette scenarie vil der fortsat kunne igangsættes aktiviteter inden for alle tre områder. Hvis den hidtidige fordeling på de tre byfornyelsesindsatser bevares, og hver indsats reduceres med 16 %, medfører det en reduktion af bygningsfornyelsesindsatsen fra 145 mio. kr. til 123 mio. kr., antallet af gårdhaver reduceres fra årligt 10 til 8 (fra 40 mio. kr. til 32 mio. kr.). Der igangsættes som hidtil en dobbelt områdefornyelse med fælles sekretariat og en samlet økonomi på ca. 50 mio. kr. for herved at holde administrationsudgifterne nede.

Scenariet indebærer, at kommunen fastholder den eksisterende ramme på 164 mio. kr., og at nedgangen i aktivitetsniveauet, svarer til nedgangen i de statslige midler. Dette vil ikke i afgørende grad forrykke forudsætningerne for at fastholde aktivitetsniveauet i byfornyelsen i København, og forvaltningen indstiller derfor dette scenarie.

Scenarie 3 – Øget kommunal nettoramme (mørkegrå kurve i fig. 3)

Med scenarie 3 øges den årlige kommunale nettoramme med 40 mio. kr. fra de nuværende 164 mio. kr. til 204 mio. kr., således at et samlet aktivitetsniveau på 245 mio. kr. (inkl. statslig støtte) kan fastholdes. Med en fordeling som hidtil godkendt i de årlige byfornyelsesredegørelser, betyder det, at der årligt udføres bygningsfornyelse for 145 mio. kr., der etableres 10 fælles gårdhaver

til samlet 40 mio. kr., og der opstartes to områdefornyelser (en dobbelt) til samlet 60 mio. kr.

Dette scenarie svarer til et uændret aktivitetsniveau for byfornyelsen i København, men indebærer samtidig, at der afsættes flere kommunale midler på budgettet end i dag for at modvirke reduktionen i statslige midler.

Nyt princip i forhold til akkumulerede byfornyelsesmidler

Erfaringsmæssigt indtræffer der forsinkelser eller annulleringer på ca. 15 % af de bygningsfornyelses- og gårdhaveprojekter, der opnår tilsagn om støtte. For bygningsfornyelser gælder det, at kommunen ikke selv er bygherre, og bygningsejeren kan derfor beslutte at udsætte eller annullere et projekt, efter at der er opnået tilsagn.

Dette forhold medfører, at der over tid er blevet akkumuleret midler, der i seneste status til Teknik- og Miljøudvalget i foråret 2016 blev angivet til ”ca. 150 mio. kr.”. Efter overførsel af midler for ca. 82 mio. kr. til almene ungdomsboliger i Budget 2017, samt øvrige mindre korrektioner, estimeres de akkumulerede midler ved udgangen af 2016 til ca. 60 mio. kr. Disse midler kan overføres til kassen eller disponeres til andre formål i 2017.

For at undgå utilsigtet akkumulering fremadrettet og sikre, at de årlige kommunale rammer udmønter sig i et tilsvarende aktivitetsniveau, vil det være hensigtsmæssigt at indstille projekter til et samlet beløb på 15 % udover rammen. Overforbrug af ramme undgås ved at byfornyelsesaktiviteterne reguleres inden for den 4-årige budgetperiode, hvori forvaltningen har overførselsmulighed.

Skulle det mod forventning ske, at der akkumuleres midler, vil disse blive tilbageført til kassen. Dette vil fremgå af den årlige Byfornyelsesredegørelse.

Teknik- og Miljøudvalget, Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen vil som hidtil løbende blive forelagt indstillinger med de enkelte bevillinger.