Københavns Kommune

Økonomiforvaltningen
Socialforvaltningen
Teknik- og Miljøforvaltningen

Analyse af barrierer for billige boliger

September 2024

Indholdsfortegnelse

1 – Introduktion og hovedkonklusioner 3
1.1 Baggrund 3
1.2 Analysens hovedresultater 3
1.3 Metode og opbygning af analysen 4
2 - Beskrivelse af målgruppen og de forskellige boligtilbud 6
2.1 Boligsociale kriterier 6
2.2 Målgruppe 6
2.3 Visiterede boformer 9
2.4 Almene anvisningsboliger 11
3 – Rammer og lovgivning 15
3.1 Beskrivelse af de økonomiske rammer for byggeri og offentlig støtte til almene boliger, herunder maksimumbeløb, ydelsesstøtte og grundkapital 15
3.2 Beskrivelse af sammensætning af husleje i almene boligafdelinger 16
3.3. Statslige redskaber i hjemløsereformen, "Aftale om Fonden for blandede byer" 17
3.4 Beskrivelse af udfordringer i planloven mv. 19
4 – Københavns Kommunes arbejde med billige boliger 21
4.1 Teknisk arbejdsgruppe om billige boliger til boligsocial anvisning 21
4.2 Taskforce for billige boliger 22
4.3 Arbejdsgruppe om billige boliger 22
4.4 Taskforce for skæve boliger 23
4.5 Aftaler med BL 1. kreds – Almenboligaftalen og Udlejningsaftalen 23
4.6 Socialforvaltningens erfaringer med anvisning til private lejeboliger 24
4.7 Dialog med private udlejere 25
5 - Anbefalinger 27

Forsidebillede: AAB afdeling 109 i Carlsberg Byen.

1 – Introduktion og hovedkonklusioner

1.1 Baggrund

Denne analyse er et svar på et medlemsforslag stillet af Enhedslisten, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Venstre og Dansk Folkeparti på Borgerrepræsentationens møde d. 14. december 2023. Analysen omhandler aktuelle barrierer, der forhindrer opførelsen af billige boliger i København. Analysen samler den viden, der er tilvejebragt gennem tidligere analyser og arbejdsgrupper på området, og præsenterer løsningsforslag. Herunder mulige ændringer af rammer og lovgivning på nationalt niveau, der er nødvendige for at kunne tilvejebringe flere billige boliger, der kan betales af målgrupperne for kommunens boligsociale anvisning, herunder mennesker i hjemløshed.

Analysen er udarbejdet af Økonomiforvaltningen i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen og Socialforvaltningen.

1.2 Analysens hovedresultater

Analysen tager udgangspunkt i, at der overordnet er tre måder at tilvejebringe flere billige boliger på. Inden for hvert af de tre områder identificerer analysen aktuelle barrierer og præsenterer konkrete løsningsforslag i form af anbefalinger, der kan tilvejebringe billige boliger i København (for uddybende beskrivelse, se kapitel 5):

1. **Der kan bygges billigere og/eller gives bedre rammer for at bygge.**

   Anbefalinger vedrørende ændring af den måde, der bygges på, eller ændringer i mulighederne for at anvende eller tilvejebringe billige boliger:

   - Giv mulighed for dispensation fra lokalplan til midlertidig etablering af skæve boliger
   - Hæv maksimumbeløbet
   - Giv lovhjemmel til at dispensere fra studieaktivitetskravet i midlertidige studieboliger
   - Giv mulighed for at rækkefølgeplanlægge i lokalplaner/betinge byggetilladelser.

2. **Støtten til byggeriet kan øges.**

   Anbefalinger vedrørende økonomisk støtte til nybyggeri eller eksisterende boliger:

   - Gør det permanente huslejetilskud større, varigt og mere fleksibelt
   - Gør puljen til midlertidige huslejetilskud varig
   - Giv mulighed for udslusningstilskud til unge, selvom kommunen ikke vurderer, at den unge vil kunne betale den højere husleje inden for 5 år.

3. **Betalingsevnen hos målgruppen kan øges, så de kan betale en højere husleje.**

   Anbefalinger vedrørende at gøre borgeren i stand til at betale en højere husleje:

   - Indføre storbytillæg til boligydelsen, som gør det muligt for målgruppen at bo i storbyerne, hvor husleje og leveomkostninger generelt er højere
   - Indfør ændring i lejeloven, så den giver bedre muligheder for private udlejere til at give huslejerabat/tilskud til borgere, der er anvist af kommunen
   - Indfør hjemmel til at skrive unge med en social foranstaltning op hos de almene boligorganisationer, når de fylder 15 år – og til at betale for fortsat opskrivning, indtil den unge har opnået en varig bolig.

Københavns Kommune vurderer løbende, hvordan der kan bygges billige boliger, som borgere i hjemløshed og andre med meget lave indtægter kan betale huslejen i. Pt. er en teknisk

arbejdsgruppe med deltagelse af den almene boligsektor i gang med at undersøge, om der er tiltag, der kan tilvejebringe almene boliger, der har en tilstrækkeligt lav husleje til målgruppen for boligsocial anvisning i København.

Den overordnede konklusion i de gennemførte analyser og drøftelser med den almene boligsektor og private udviklere har været, at byggeriet i sig selv ikke kan gøres tilstrækkeligt billigt til målgruppens behov inden for de gældende rammevilkår.

Der er således grænser for, hvor meget mere kommunen og den almene boligsektor selv kan gøre. Hvis der for alvor skal rykkes på tilvejebringelsen af flere billige boliger, skal løsningerne findes i dialog med staten. For at bygge boliger til målgruppen er det derfor nødvendigt at kigge i retning af regulering af støttemuligheder og rammevilkår.

I vedlagte analyse uddybes de foroven nævnte anbefalinger til ændringer af rammer og vilkår for tilvejebringelsen af billige boliger (bilag 3, kapitel 5). Særligt fire af anbefalingerne i kapitel 5 har en balance mellem effekt og ressourceforbrug, der gør dem interessante at arbejde videre med. Det drejer sig om permanente og midlertidige huslejetilskud samt om udslusningstilskud til unge og højere forsørgelsesydelser.

I regi af Fonden for blandede byer findes der i dag to puljer til hhv. midlertidig og permanent nedsættelse af huslejen i boliger til udsatte borgere med lav betalingsevne. Der er tale om to etablerede støttemuligheder, som der er afsat midler til, men som i deres nuværende form ikke vurderes at fungere optimalt. Analysen finder, at hvis de tilpasses, så det midlertidige huslejetilskud bliver gjort varigt, og den statslige pulje til permanent huslejetilskud udvides samtidig med, at ordningen gøres mere fleksibel, vil de reelt kunne anvendes i København og dermed kunne bidrage til at tilvejebringe flere billige boliger.

Herudover finder analysen også, at der er et stort potentiale i at give mulighed for, at kommunerne kan yde udslusningstilskud til unge, selvom kommunen ikke vurderer, at den unge vil kunne betale den højere husleje inden for fem år, samt i at øge de sociale ydelser til socialt udsatte, evt. som et storbytillæg til boligsikringen, så borgerne får en højere betalingsevne.

1.3 Metode og opbygning af analysen

Medlemsforslaget omhandler billige boliger. I medlemsforslaget er dette defineret som boliger med en husleje mellem 3.500-5.500 kr. i 2023-priser. I analysen har forvaltningerne valgt at præcisere dette, så en billig familiebolig defineres som en bolig med en husleje på maks. 5.000 kr. pr. måned ex. forbrug, som er den beløbsgrænse, Socialforvaltningen har lagt ift. nybyggede familieboliger øremærket til boligsocial anvisning ved førstegangsudlejning.

Grænsen blev lagt dér, fordi halvdelen af borgerne indstillet til en familiebolig på tidspunktet kunne betale en husleje på max. 5.000 kr. ex. forbrug. For de borgere, der i 2023 blev anvist en familiebolig, var den gennemsnitlige vurderede betalingsevne ca. 4.700 kr. ex. forbrug, jf. analysens kapitel 2. For unge, der kan indstilles til en ungdomsbolig, er en billig bolig i analysen defineret som en bolig til en husleje på maks. 3.000 kr./md. ex. forbrug, som er den beløbsgrænse, Socialforvaltningen har lagt ift. nybyggede ungdomsboliger øremærket til anvisning ved førstegangsudlejning.

Analysen koncentrerer sig primært om almene boliger, da det er denne ejerform, kommunen har de største muligheder for at give støtte til – og i den forbindelse også kan stille krav til - bl.a. om opførelse af boliger til kommunal anvisning. Analysen berører dog også mulighederne for tilvejebringelse af billige boliger til kommunal anvisning inden for den private boligsektor.

Analysen fokuserer på en målgruppe af borgere, der via den kommunale, boligsociale anvisning indstilles til enten en ordinær lejebolig eller en såkaldt "skæv bolig". Analysen omhandler ikke de forskellige boformer efter serviceloven, som kommunen stiller til rådighed for socialt udsatte

borgere og andre med særligt behov herfor. I kapitel 2 præsenteres kort disse boformer efter bl.a. serviceloven, som dele af Socialforvaltningens målgrupper vil blive visiteret til – de, som ikke vurderes at kunne bo i egen bolig.

Analysen består af fem kapitler:

Kapitel 1 udgør en introduktion til analysen og dens hovedkonklusioner.

Kapitel 2 beskriver målgruppen for billige boliger, hvad der forstås ved billige boliger, og hvilke forskellige boligtilbud Københavns Kommune i øvrigt har til borgere i hjemløshed eller anden form for udsathed, som ikke kan anvises til en ordinær bolig.

Kapitel 3 opridser rammer og lovgivning ift. billige boliger samt de nye statslige redskaber i boligh-jemløsereformen "Aftale om Fonden for blandede byer".

Kapitel 4 er en opsamling af kommunens tidligere og igangværende arbejde med tilvejebringelse af billige boliger. Her kigges på en række tidligere analyser og konklusionerne herfra. Ydermere ses på kommunens arbejde ift. frivillige anvisningsaftaler med det private boligmarked.

Økonomiforvaltningen og Socialforvaltningen har igennem nogen tid drøftet mulighederne for at indgå aftaler om kommunal anvisning til private lejeboliger med en række private boligaktører. Her er konklusionen, at langt de fleste private udlejningsboliger i København er for dyre for målgruppen, men at der på forskellig vis vil kunne gives støtte til huslejen. Der er dog en række lovgivningsmæssige udfordringer i den forbindelse, som beskrives nærmere i dette kapitel.

Kapitel 5 opsummerer analysens resultater og består af en liste af anbefalinger, der kan arbejdes videre med. Alle anbefalinger er kategoriseret ift. hvilket potentiale, de vurderes at have, samt hvilken aktør der vil skulle implementere anbefalingen (kommunen eller staten).

2 - Beskrivelse af målgruppen og de forskellige boligtilbud

I dette kapitel beskrives målgruppen for boligsocial anvisning og de boligsociale kriterier, som borgeren skal leve op til for at kunne blive anvist en bolig i Københavns Kommune. Derudover beskrives målgruppens betalingsevne samt hvilke boligtilbud, der findes til de borgere, som ikke kan anvises en ordinær bolig. Det primære fokus i analysen er på de billige almene boliger, som i Københavns Kommune opføres til boligsocial anvisning ved førstegangsudlejning.

2.1 Boligsociale kriterier

I Københavns Kommune kan borgere efter en konkret og individuel vurdering blive indstillet til en bolig via kommunens boligsociale anvisning. Det er et krav, at borgerne lever op til de fire boligsociale kriterier, vedtaget af Borgerrepræsentationen i 1998, som er:

1. Kerneopgaven er løsning af påtrængende boligsociale behov for borgere, der – ud over at mangle en egnet bolig – også har risiko for andre alvorlige problemer. Løsningen af det boligsociale behov afhjælper disse helt eller delvist.
2. Borgeren er ikke selv i stand til at løse boligproblemet på en rimelig måde set ud fra en helhedsvurdering; herunder pågældendes økonomiske forhold.
3. Det er en forudsætning for anvisning af en bolig, at borgeren forventes at kunne tilpasse sig et almindeligt boligmiljø.
4. Borgeren skal have tilknytning til Københavns Kommune.

Eksempler på borgere, som ikke opfylder betingelserne for boligsocial anvisning, hvis de ikke har problemer ud over det nedenfor beskrevne, er:

- Borgere, som har været udrejst af Danmark, er kommet tilbage igen og står uden bolig.
- Borgere, som har en lejlighed, der er for lille til familiens størrelse.
- Borgere, som skal flytte hjemmefra eller fraflytte studiebolig eller fremleje.
- Borgere, som er bolig løse på grund af skilsmisse eller samlivsophør, og som eventuelt skal have samvær med børn.

2.2 Målgruppe

I det følgende beskrives nogle overordnede karakteristika ved målgruppen, der indstilles til en bolig gennem den boligsociale anvisning i Københavns Kommune. Derudover præsenteres data på målgruppens betalingsevne.

Karakteristika ved borgere boligindstillet i Københavns Kommune

Hvert år indstilles mere end 1.000 husstande via den boligsociale anvisning til en bolig i Københavns Kommune. Langt de fleste indstilles til en almen familiebolig.

Borgerne anvises til en bolig, efterhånden som der stilles en bolig til rådighed for den boligsociale anvisning, som matcher borgernes behov, herunder også set ift. hvor akut behovet er. Der anvises derfor ikke efter et ventelisteprincip, men efter en boligliste, og nogle borgere kan derfor vente meget længe på en bolig. Det er især borgere med en lavere betalingsevne, som kan vente længe, da anvisning til en bolig forudsætter, at der er en bolig, som matcher deres betalingsevne. Der er også borgere, som har en så lav betalingsevne, at de ikke kan boligindstilles. De fremgår ikke af optællingerne om boligindstillede.

Nedenfor er nogle gennemsnitsbetragtninger over de borgere, der i 2023 blev anvist til henholdsvis en familiebolig eller en ungdomsbolig.

Familiebolig
- 56 pct. var mænd.
- 79 pct. var enlige uden børn (20 pct. var enlige med børn).
- Gennemsnitsalderen var 39 år
- Den gennemsnitlige månedlige betalingsevne var 5.561 kr. inklusive forbrug (som er sat til 850 kr./md. som vejledende gennemsnitsforbrug).

Ungdomsbolig
- 53 pct. var mænd
- 100 pct. var enlige uden børn
- Gennemsnitsalderen var 22 år
- Den gennemsnitlige månedlige betalingsevne var 3.470 kr. inklusive forbrug (som er sat til 850 kr./md. som vejledende gennemsnitsforbrug).

Betalingsevne hos boligindstillede borgere
I en boligindstilling skal der altid være tilknyttet et fremtidigt, realistisk og retvisende budget. Budgettet skal vise, at borgeren har økonomisk mulighed for at fastholde en ny bolig. Budgettet skal indeholde faste reelle indtægter som løn, forsørgelsesydelse, boligsikring/boligstøtte, støtte efter aktivlovens § 34, børne- og ungeydelse og SU.

På baggrund af det udregnede budget indstilles borgeren til en bolig inden for et bestemt huslejespænd, som matcher borgerens såkaldte betalingsevne. For at illustrere betalingsevnen for borgere, der indstilles til en bolig i København, har Socialforvaltningen trukket data på fordelingen af borgernes vurderede betalingsevne i 2023. Det vil sige den husleje – ex. forbrug – som borgerens sagsbehandler har vurderet, at borgeren vil kunne betale. Der skelnes mellem indstillede til familie- og ungdomsbolig.

Tabel 1. Vurderet betalingsevne hos borgere indstillet til bolig i 2023

	Antal borgere indstillet i 2023			
Vurderet månedlig betalingsevne ex. forbrug (kr.)	**Familiebolig**		**Ungdomsbolig**	
	Antal	Andel	Antal	Andel
< 2.000	7	1%	1	0%
2.000-2.999	22	2%	86	40%
3.000-3.999	74	7%	76	36%
4.000-4.999	301	31%	41	19%
5.000-5.999	237	24%	8	4%
6.000-6.999	151	15%	1	0%
7.000-7.999	104	11%	-	-
8.000-8.999	40	4%	-	-
9.000-9.999	17	2%	-	-
> 10.000	28	3%	-	-
I alt	*981*	*100%*	*213*	*100%*

Hovedparten af de borgere, der anvises en bolig via den boligsociale anvisning, modtager på anvisningstidspunktet en offentlig forsørgelsesydelse. I skemaet nedenfor er angivet nogle estimater

på enlige borgeres betalingsevne ift. husleje i egen bolig, med udgangspunkt i forskellige overførselsindkomster.

Det er vigtigt at understrege, at der alene er tale om overslag, der skal illustrere betalingsevnen hos borgere i målgruppen for boligsocial anvisning. I forbindelse med boligindstilling af den enkelte borger vil der altid blive foretaget en konkret og individuel vurdering af borgerens betalingsevne. Det er denne, som danner grundlaget for boligindstillingen.

Den anslåede nettoindkomst efter skat (kolonne 3) er beregnet med udgangspunkt i en trækprocent på 37 og et årligt personfradrag på 49.700 kr. Betalingsevnen (kolonne 4) angiver et estimat på, hvor meget borger vil kunne betale i månedlig husleje. Beløbet er udregnet som borgerens nettoindkomst efter skat fratrukket et månedligt rådighedsbeløb samt et beløb til betaling af faste udgifter.

Tabel 2. Estimeret betalingsevne for enlige borgere på forsørgelsesydelser 2024

Ydelse	**Indkomst før skat (kr.)** 2024-beløb	**Ca. nettoindkomst efter skat (kr.)**	**Betalingsevne: Indkomst fratrukket faste udgifter og rådighedsbeløb (kr.)**	**Muligheder for boligstøtte og § 34*** NB. Der kan søges om boligstøtte, når huslejen er over 2.300 kr., og § 34 når de samlede boligudgifter overstiger 3.400 kr. Boligstøtten ligger i 2024 fra 345 kr. og derover.
FGU skoleydelse, udeboende over 18 år	Max. 6.742 (fremmødeafhængigt)	Max. 5.780	Max. 2.830	Ikke berettiget til § 34. Kan få boligstøtte.
SU, 18-19 år (uden lån)	Mellem 4.375-6.820	Mellem 4.289-5.829	Mellem 1.339-2.879	Ikke berettiget til § 34. Kan få boligstøtte.
SU, over 20 år (uden lån)	6.820	5.829	2.879	Ikke berettiget til § 34. Kan få boligstøtte.
SU, over 20 år (med lån)	Max. 10.309	Max. 9.318	Max. 6.368	Ikke berettiget til § 34. Kan få boligstøtte.
Uddannelseshjælp, under 25 år (uden aktivitets- eller diagnosetillæg)	6.754	5.788	2.838	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Uddannelseshjælp, under 25 år (med aktivitets- eller diagnosetillæg)	7.945	6.538	3.588	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Uddannelseshjælp, over 25 år (uden aktivitets- eller diagnosetillæg)	6.754	5.788	2.838	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Uddannelseshjælp, over 25 år (med aktivitets- eller diagnosetillæg)	12.326	9.298	3.948	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.

SHO-ydelse (selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse), over 30 år samt udeboende under 30 år	6.553	5.661	2.511	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Kontanthjælp, over 30 og jobparat eller aktivitetsparat, enlig	12.326	9.298	3.948	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Ressourceforløbsydelse	Max. 12.326	Max. 9.298	3.948	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Dagpenge	Max. 20.359	Max. 14.359	Max. 9.009	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Sygedagpenge	Max. 20.329	Max. 12.807	Max. 7.457	Kan søge om § 34. Kan få boligstøtte.
Førtidspension	Max. 20.370	Max. 14.366*	Max. 9.016	Ikke berettiget til § 34. Kan søge om boligsikring/boligydelse.
Folkepension	Max. 14.944	Max. 10.947	Max. 5.597	Ikke berettiget til § 34. Kan søge om boligsikring/boligydelse.

* Aktivlovens § 34 giver mulighed for at yde særlig støtte til høje boligudgifter. Der kan ydes støtte til personer, som har været ude for en ændring af deres forhold, og som er særligt vanskeligt stillede på grund af høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde.

2.3 Visiterede boformer

Det er ikke alle borgere, der mangler en bolig og har særlige sociale vanskeligheder, der vil skulle anvises en ordinær almen bolig. Nogle borgere vil i stedet skulle visiteres til en skæv bolig (jf. almenboliglovens § 149a), mens andre vil skulle visiteres til et botilbud efter serviceloven eller almenboligloven. Disse boformer præsenteres kort i det følgende.

Skæve boliger (ABL § 149α)
Målgruppen for skæve boliger er særligt udsatte borgere, der uanset sociale støttemuligheder har vanskeligt ved at finde sig til rette i eksisterende byggeri. Boligerne udlejes på tidsubegrænsede lejekontrakter efter almenlejelovens bestemmelser. Boligerne er som regel små fritliggende et- eller to-rums boliger, hvor beboerne har mere frie rammer, end man finder i ordinære boliger.

Skæve boliger kan opføres varigt eller midlertidigt i en periode på 10 år. Midlertidige skæve boliger er med de nuværende rammer svære at realisere og vil skulle flyttes til en ny lokation, når de 10 år er gået. I Københavns Kommune er der indtil nu kun opført varige skæve boliger og via almene bygherrer. Københavns Kommune har pt 77 skæve boliger fordelt på fem bebyggelser på Amager, i Valby, i Brønshøj og i Sydhavnen.

Disse boliger administreres af en almen boligorganisation, men Socialforvaltningen har 100 pct. anvisningsret til boligerne. Der er sociale viceværter tilknyttet boligerne, og derudover leverer Socialforvaltningen socialfaglig støtte, hvis borgerne er i målgruppen derfor.

Midlertidige botilbud (SEL § 107)
Midlertidige botilbud efter servicelovens § 107 har to målgrupper:

1. Personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte.
2. Personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

Det er Socialforvaltningen, der visiterer til det midlertidige botilbud, og som fastsætter egenbetalingen for de borgere, som har fået bevilget et ophold.

Længerevarende botilbud (SEL § 108 og ABL § 105)
Længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 er målretter personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Det er Socialforvaltningen, der visiterer til botilbuddet, og som fastsætter egenbetalingen for de borgere, som har fået bevilget et ophold.

Målgruppen for længerevarende botilbud efter almenboliglovens § 105 er ældre og personer med handicap, som har særligt behov for sådanne boliger, herunder borgere med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Det er Socialforvaltningen, der visiterer til længerevarende botilbud efter almenboliglovens § 105, men borger får egen lejekontrakt på boligen, og huslejen fastlægges på samme vis som huslejen for almene familieboliger.

2.4 Almene anvisningsboliger
Anvisningsboliger kan deles op i to grupper:
- Boliger i den eksisterende almene boligmasse
- Nye "billige" boliger, som bygges ifm. nybyggeri af almene boliger.

Eksisterende "billige" almene boliger
I Københavns Kommune er der ca. 52.000 almene familieboliger. Ca. 18.000 af disse har en husleje ex. forbrug, der ligger under 5.000 kr. pr. måned.[1] Af de 18.000 boliger bliver ca. 1.900 boliger ledige for udlejning årligt, svarende til ca. 10,5 %.[2]

Tabel 3. Antal almene familieboliger i Københavns Kommune til under 5.000 kr. pr. md. ex. forbrug.

Husleje ex. forbrug, almene familieboliger	Antal boliger
0-2.499 kr.	186
2.500-2.999 kr.	532
3.000-3.499 kr.	1.730
3.500-3.999 kr.	4.810
4.000-4.499 kr.	5.280
4.500-4.999 kr.	5.437
I alt	17.975

2.5 Krav om nye billige almene boliger i nybyggeri
For at sikre boliger til de mest udsatte grupper i København er der siden 2013 ifm. tilsagn blevet stillet krav om indarbejdelse af billige boliger målrettet den boligsociale anvisning i det almene nybyggeri. Kravene er blevet udvidet over tid, og formålet har været at få bygget almene familie- og ungdomsboliger med en lav husleje, som kan betales af personer i målgruppen for boligsocial anvisning. Fra 2013 omhandlede kravet, at op til 10 % af nybyggeriet skulle være billige boliger – primært ungdomsboliger. Kravet blev i 2016 udvidet til op til 20 %, ved også at omfatte billige familieboliger. Indtil 2021 stillede kommunen krav om, at billige familieboliger skulle være ca. 50 m2 i

[1] Tal fra Københavns Kommune og Landsbyggefonden.
[2] Beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

gennemsnit, mens billige ungdomsboliger skulle have en maks. husleje baseret på målgruppens betalingsevne. Fra 2021 blev der også fastsat et maks. huslejeniveau gældende for familieboliger.

Muligheden for at kunne stille krav om op til 20 % billige boliger er fastsat i den gældende Kommuneplan 2019, ligesom det indgår som et vilkår i Teknik- og Miljøforvaltningens *Administrationsgrundlag for nybyggeri* (TMU 11.10.2021).

Af de billige boliger, der forventes klar til ibrugtagning over de kommende år, estimerer Socialforvaltningen på nuværende tidspunkt, at omkring 40 % af boligerne vil have en husleje, der gør, at de kan benyttes til boligsocial anvisning, hvis det oplyste estimerede huslejeniveau holder. De øvrige boliger vurderes helt overvejende at blive for dyre til målgruppen. Vurderingen af boligerne foretages løbende og målt mod målgruppens betalingsevne, hvilket vil sige maks. 3.000 kr./md for ungdomsboliger og maks. 5.000 kr./md for familieboliger.

Erfaringsmæssigt har det således vist sig svært at få opført boligerne med et huslejeniveau, der kan holdes inden for målgruppens betalingsevne. Det skyldes flere faktorer.

Huslejen i almene boliger fastsættes efter princippet om balanceleje, hvilket betyder, at huslejen afspejler de faktiske omkostninger til opførelse af byggeriet samt til den efterfølgende drift heraf. I byggeprojekter kan prisstigninger og fordyrende forhold undervejs i byggeprocessen betyde, at det indledningsvist tilsigtede huslejeniveau for boligerne ikke længere holder på tidspunktet for ibrugtagning. På grund af målgruppens meget lave betalingsevne kan selv mindre udsving gøre, at boligerne dermed ender med at være for dyre til boligsocial anvisning.

Andre forhold, som fx byggefeltets placering og bygningsdybde, kan også betyde, at det er vanskeligt i praksis at indpasse de ofte meget små billige boliger i byggeriet.

Derudover har udviklingen i målgruppens betalingsevne betydet, at Socialforvaltningen i begyndelsen af 2023 har måtte nedjustere huslejeniveauet fra hhv. ca. 3.500 til 3.000 kr./måned for ungdomsboliger og fra ca. 5.800 til 5.000 kr./måned for familieboliger. Huslejeniveauet er ex. forbrug, og for ungdomsboliger efter fradrag af grundskyldstilskud og ungdomsboligbidrag.

Københavns Kommune har, siden kravet om indarbejdelse af billige boliger blev stillet i 2013, løbende fulgt udviklingen, og har i den forbindelse igangsat adskillige initiativer for at optimere både byggeprocessen i dialog med boligorganisationerne, og kommunens egne interne processer med henblik på tidlig indarbejdelse af billige boliger i dialog med socialforvaltningen.

I maj 2022 blev "Afrapportering og anbefalinger fra arbejdsgruppen om små, billige boliger i alment nybyggeri til Socialforvaltningens målgrupper" fremlagt for Partnerskabsforum (dialogforum mellem Københavns Kommunes borgmestre og formandskabet for BL 1. kreds). Afrapporteringen fra arbejdsgruppen mundede ud i en række anbefalinger til optimerede arbejdsgange internt i kommunen mellem forvaltningerne, samt aftaler om ny dialog og ansøgningsmateriale for billige boliger tidligere i ansøgningsprocessen med de almene boligorganisationer.

Det allerede igangsatte arbejde omfatter:

- Styrket fokus og optimering af arbejdsgange
- Tidlig indarbejdelse af boligerne i projekterne
- Styrket monitorering af målgruppernes boligbehov samt af opførte og anvendte boliger
- Fokus på boligkvalitet og funktionalitet i de små boliger.

Arbejdet med initiativerne er blevet fulgt op i en aktuel teknisk arbejdsgruppe (se afsnit 4.1 herom). De igangsatte initiativer er implementeret i kommunens sagsbehandling og har bevirket et større fokus på at realisere billige boliger inden for de nuværende rammevilkår. Grundet byggeprojekternes lange sagsforløb er det stadig for tidligt at konkludere på effekten af initiativerne i forhold til den faktiske realisering af billige boliger. Det kan dog ikke forventes, at initiativerne vil have tilstrækkelig en effekt, da de ikke i sig selv gør boligerne billigere eller mere betalbare for målgruppen grundet rammevilkårene for den almene boligsektor.

Realisering af nye billige almene boliger siden 2019
Der er i perioden 2019-2023 ibrugtaget 198 billige almene boliger (hhv. 93 familieboliger og 105 ungdomsboliger), som følge af kravet om op til 20 % billige boliger i alment nybyggeri. I samme periode er der i alt opført 2.167 almene familie- og ungdomsboliger. De opførte billige boliger svarer dermed til en eksekvering på ca. 9 % målt mod målsætningen på op mod 20 % fra Kommuneplan 2019.

Nedenstående tabel viser udviklingen i realiseringen af billige almene boliger siden 2019:

	2019	2020	2021	2022	2023	I alt
Almene boliger ibrugtaget	492	690	558	201	226	**2.167**
Heraf billige almene boliger	25	67	43	17	46	**198**
Andel af billige boliger opført	5 %	10 %	8 %	8 %	20 %	**9 %**

Når boligerne bliver ibrugtaget, bliver de tilbudt til Socialforvaltningen med henblik på boligsocial anvisning ved førstegangsudlejningen. Anvendelsesgraden for anvisning til de opførte billige boliger i perioden 2019-2023 har været på gennemsnitligt 36 %. Det har med andre ord langt fra været alle de opførte billige boliger, der i praksis har kunne anvendes til boligsocial anvisning. Dette skyldes især, at de opførte boliger er endt med at blive for dyre til den tiltænkte målgruppe. Hertil skal det dog bemærkes, at flere af projekterne i perioden har været planlagt, inden kravet om billige boliger var fuldt implementeret, og at målgruppens estimerede betalingsevne blev nedjusteret undervejs i perioden.

Flere af projekterne, hvor der stilles krav om billige boliger, viser sig at være svære at indarbejde boligerne i. Det skyldes dels af byggetekniske årsager – og i særdeleshed – økonomien i projekterne, som ofte er meget udfordrede af høje bygge- og materialepriser.

Som følge af de optimerede processer (jf. analysen nævnt ovenfor) inddrages Socialforvaltningen nu løbende i planlægningen af nye og ikke endnu ibrugtagne billige almene boliger, der er på vej. På nuværende tidspunkt er der 1.766 almene ungdoms- og familieboliger på vej, der er knyttet til de nybyggeriprojekter, som har modtaget tilsagn om støtte fra kommunen (skema A tilsagn). Heraf forventes der at kunne opføres ca. 173 billige boliger (hhv. 83 familieboliger og 90 ungdomsboliger), svarende til ca. 10 %. Som beskrevet ovenfor forventer Socialforvaltningen, at 40 % af de 173 billige boliger kommer til at være betalbare for målgruppen for boligsocial anvisning, resten forventes at overskride beløbsgrænserne på hhv. 5.000 kr./md. for familieboliger og 3.000 kr./md. for ungdomsboliger.

Ses der længere tilbage, er der siden 2000 opført 1.852 boliger med en husleje under 5.000 kr./måned, og heraf 444 med en husleje under 3.000 kr./måned. Heraf er langt størstedelen

almene ungdomsboliger, som siden 2019 har udgjort 95 % af boligerne opført under denne huslejegrænse. Unge, som indstilles til en bolig, har generelt en lavere betalingsevne end andre borgere, som boligindstilles. Af de unge, som blev indstillet til en ungdomsbolig i 2023, havde 40 % en betalingsevne på maks. 3.000 kr./md. ex. forbrug. For unge, som indstilles til en ungdomsbolig, er behovet for boliger med en husleje på maks. 3.000 kr./md. derfor betydeligt.

Overordnet set kan det konkluderes, at det i perioden har været vanskeligt at opføre nye billige almene boliger til anvisning i Københavns Kommune; at realiseringen ikke følger målsætningen; og at anvendelsesgraden ikke er tilstrækkelig i forhold til behovet. Det skyldes grundlæggende, at huslejen i de nybyggede boliger har været for høj i forhold til målgruppens betalingsevne.

Der er i København Kommune siden 2013 arbejdet strategisk og målrettet mod at tilvejebringe en andel billige boliger i det almene nybyggeri til boligsocial anvisning. I perioden har kommunen og boligsektoren afsøgt metoder for at kunne bygge mindre og billigere boliger, samt optimeret processer og sagsgange (se kapitel 4 for gennemgang af kommunens gennemførte og eksisterende arbejde med billige boliger). Det følger heraf, at de initiativer, der er taget i brug, ikke er tilstrækkelige i forhold til at imødegå de udfordringer, der følger af rammevilkårene for det almene byggeri – hvilket vil sige fx boligstørrelser, byggepriser, huslejesammensætning og den almene sektors finansiering (se kapitel 3 uddybning af rammevilkår og lovgivning).

I dag bliver alle nyopførte almene boliger bygget helt op til maksimumbeløbet, hvilket vil sige grænsen for, hvad en almen bolig må koste. De seneste års stigninger i byggepriser har dog betydet, at maksimumbeløbet i mange tilfælde er for lavt til realisering af planlagte almene byggerier. Det vurderes derfor grundlæggende ikke, at nye almene boliger kan opføres billigere. Hertil har generelle prisstigninger også betydning for nyopførte afdelingers driftsbudgetter, som direkte påvirker huslejen i nye boliger.

Forvaltningerne vurderer grundlæggende, at der ikke findes eksisterende tiltag ud over dem, som allerede er taget i brug, som kan gøre boligerne tilstrækkeligt billigere at opføre og mere tilgængelige for målgruppen.

3 – Rammer og lovgivning

Kapitlet beskriver rammer og lovgivning for almene boliger. Både den økonomiske støtte, hvordan huslejen er sammensat, muligheder og begrænsninger i planloven samt de nye redskaber, der er kommet med bolig-hjemløsereformen fra 2022.

Kapitlets fokus er på almene boliger, mens mulighederne ift. det private boligmarked behandles i kapitel 4.

3.1 Beskrivelse af de økonomiske rammer for byggeri og offentlig støtte til almene boliger, herunder maksimumbeløb, ydelsesstøtte og grundkapital

Finansieringen af almene boliger er fastsat i almenboligloven og involverer offentlig støtte i form af dels et kommunalt grundkapitalindskud (mellem 8–12 %), og dels et realkreditlån (86–90 %), hvortil staten yder ydelsesstøtte. Kommunens grundkapitalindskud til anskaffelsessummen er egentligt et lån, der er rente- og afdragsfrit i 50 år. Herudover er der et beboerindskud på 2 %.

Grundkapital

Procentandelen af anskaffelsessummen for kommunens grundkapitallån fastsættes efter boligtype og boligstørrelse, og realkreditlånet varierer herefter. Almene ungdomsboliger og almene ældreboliger finansieres med en grundkapitalprocent på 10 %. For almene familieboliger fastsættes grundkapitalprocenten, der kan spænde fra 8 til 12 %, efter boligernes gennemsnitlige størrelse (under 90 m2 til over 105 m2). Formået er at regulere kommunernes incitament til at give tilsagn om støtte til opførelse af mindre almene boliger.

Beboerbetaling til ydelse på lån

Selv om grundkapitallånet reducerer realkreditlånet, hvortil staten yder støtte, så påvirker det ikke i sig selv huslejen for beboerne, da denne er fastsat til 2,8 % pr. år af byggeriets samlede anskaffelsessum. Den er således uafhængig af det faktiske lån i afdelingen. Beboerbetalingen udgør således sammen med afdelingens øvrige driftsudgifter samlet set huslejen i en nyopført afdeling. Afkoblingen af beboerbetalingen fra de faktiske ydelser på lånet er reguleret ud fra det hensyn, at det skaber en stor sikkerhed for huslejeudviklingen i almene boliger, eftersom den ikke påvirkes af renteudviklingen.

Ydelsesstøtte til realkreditlån

Den del af ydelserne på realkreditlånet, som ikke dækkes af beboerbetalingen, betaler staten ydelsesstøtte til. Ydelsesstøtten er fastsat som differencen mellem de faktiske ydelser på lånet og den førnævnte beboerbetaling. I perioder med lav rente kan beboerbetalingen overgå de faktiske ydelser på lånet. I det tilfælde tilgår merydelsen staten i form af Landsbyggefondens Nybyggerifond.

Maksimumbeløbet

For at undgå for høje huslejer har det almene byggeri siden 2004 været underlagt et maksimumbeløb, der sætter en grænse for den maksimale anskaffelsessum for byggeriet. Maksimumbeløbet fastsættes pr. bolig og pr. kvadratmeter boligareal og varierer regionalt. Maksimumbeløbene for 2024 fremgår af tabel 4 nedenfor.

Tabel 4. Maksimumsbeløb2024

Maksimumsbeløb for støttet byggeri	**Seneste opdatering 1. januar 2024**
Familieboliger og ungdomsboliger - (kr. pr. m2 boligareal):	
Hovedstadskommuner:	23.760 kr.

Aarhus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved, Faxe, Odense, Silkeborg, Vejle, Fredericia, Kolding og Horsens kommuner:	20.120 kr.
Øvrige provinskommuner:	18.720 kr.
Familieboliger og ungdomsboliger - kr. pr. bolig:	
Hovedstadskommuner:	408.130 kr.
Aarhus, Skanderborg, Odder, Holbæk, Ringsted, Slagelse, Sorø, Næstved, Faxe, Odense, Silkeborg, Vejle, Fredericia, Kolding og Horsens kommuner:	391.360 kr.
Øvrige provinskommuner:	385.770 kr.

Hvis anskaffelsessummen for byggeriet overstiger maksimumbeløbet, kan der som udgangspunkt ikke gives tilsagn, og boligerne kan dermed ikke bygges. Maksimumbeløbet udgør altså den øvre økonomiske grænse for, hvad kommunen kan godkende. Hvis det senere hen viser sig, at byggeriet ekstraordinært går over maksimumbeløbet, skal boligorganisationen som regel dække ekstraudgifterne med tilskud fra organisationens dispositionsfond. Overskridelser vil ikke kunne finansieres af afdelingen ved huslejeforhøjelse.

Maksimumbeløbet reguleres årligt med stigning i henholdsvis nettoprisindeks (vægtet 50 %) og lønindeks (vægtet 50 %). De senere års stigende bygge- og materialepriser har dog bevirket, at denne reguleringsmetode ikke følger med omkostningerne til byggeriet i dag.

Grundprisen må i Københavns Kommune som vejledende udgangspunkt ikke overstige 20 % af den samlede anskaffelsessum. Dette niveau er fastsat på baggrund af en statslig vejledning for at sikre, at der er resterende midler nok til tilfredsstillende udformning og bygningskvalitet i de almene boliger.

Udfordringer ved de økonomiske rammer
Udfordringerne ved de fastsatte økonomiske rammer for opførelse af alment nybyggeri handler primært om, at det almene byggeri i perioder med høje byggepriser og højkonjunktur har svære vilkår for at blive realiseret.

En evt. statslig hævelse af maksimumbeløbet vurderes at kunne betyde, at flere almene nybyggerier kan realiseres inden for kortere tid, heriblandt billige boliger. Samtidigt vil et forhøjet maksimumbeløb (med den nuværende finansieringsmodel) dog også betyde, at huslejen i boligerne, der opføres, alt andet end lige vil blive højere. Tilvejebringelse af billigere boliger gennem en evt. justering af maksimumbeløbet skal derfor kombineres med justering af andre statslige rammer for finansiering for at tilvejebringe boliger i et prisniveau, der kan målrettes boligsocial anvisning.

3.2 Beskrivelse af sammensætning af husleje i almene boligafdelinger
Huslejens størrelse i almene boliger er udtryk for, hvad det koster at afdrage på lånene til opførelsen og de faste driftsudgifter, der er i afdelingen. Driftsudgifterne er dels de faste udgifter til fx ejendomsskatter, vandafgift og renovation, dels variable udgifter til fx vicevært og dels henlæggelser, som er opsparingen til fremtidig vedligeholdelse og renoveringer. Samlet set er det afdragene på lånet til finansiering af byggeriet, der udgør den største del af huslejens størrelse.

Udfordringer ved huslejesammensætningen
Huslejens størrelse i den enkelte bolig beregnes ud fra de samlede årlige udgifter fordelt på afdelingens samlede antal kvadratmeter. Denne kvadratmeterpris fordeles på de enkelte boliger ud fra deres respektive størrelser. Den enkelte boligs samlede antal kvadratmeter udregnes på baggrund af selve boligens areal (nettoarealet) tillagt boligens andel i de fælles adgangsarealer som fx trapper og gangarealer (bruttoarealet).

Det følger af denne måde at udregne boligens areal på, at små boliger med et lille nettoareal forholdsmæssigt har et mere skævt brutto-netto forhold end store boliger med et større nettoareal. En differentiering ville muliggøre, at de billige boliger ikke betaler samme andel af driftsudgifterne til fællesarealer, trappeopgange og evt. elevatorer som resten af boligerne. En aktuel teknisk arbejdsgruppe (se afsnit 4.1 om arbejdsgruppen) er ved at undersøge, hvorvidt det er muligt og hensigtsmæssigt at differentiere husleje på denne baggrund.

I tillæg til ovenstående metode for udregning af huslejen i de enkelte lejemål kan der forud for førstegangsudlejningen ske en justering ud fra den indbyrdes brugsværdi i afdelingens boliger. Dette kan fx være relevant i tilfælde, hvor enkelte lejemål adskiller sig væsentligt i størrelse eller kvalitet fra afdelingens andre boliger. Formålet med sådanne justeringer vil være at skabe en mere retfærdig fordeling af afdelingens samlede udgifter pr. bolig.

3.3. Statslige redskaber i hjemløsereformen, "Aftale om Fonden for blandede byer"
I 2021 indgik den daværende regering (Socialdemokratiet) en aftale med Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Kristendemokraterne om "Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed".

Med implementeringen af aftalen blev statsrefusionen på herbergsophold (servicelovens § 110-boformer) omlagt med det formål at give kommunerne et større incitament til at hjælpe borgere videre fra herbergerne og i egen bolig med en passende social støtte. Der blev samtidig indført en ny bostøttebestemmelse i serviceloven (§ 85a), som er omfattet af statsrefusion på 50 pct. i op til to år for borgere, der udskrives fra § 110-tilbud.

Parallelt med omlægningen på herbergsområdet blev en række initiativer igangsat med det formål at tilvejebringe flere billige boliger til borgere i hjemløshed. Til finansiering heraf blev der etableret en Fond for blandede byer, som i perioden 2022-2035 tilføres 10 mia. kr. fra Nybyggerifonden. Med aftalen udmøntedes 5 mia. kr. i perioden 2022-2031, mens udmøntningen af de resterende 5 mia. kr. aftales på et senere tidspunkt.

To af de igangsatte initiativer bestod i afsættelsen af puljemidler, så huslejen kan sættes ned i et antal boliger, som kommunerne vil have fuld anvisningsret til. Københavns Kommune har løbende arbejdet for at få mulighed for en bredere anvendelse af de to tilskudstyper, men for nuværende er de som følger:

- 150 mio. kr. i perioden 2022-25 til et huslejetilskud til midlertidig nedsættelse af huslejen til 3.500 kr. i 1.800 eksisterende almene boliger på tværs af landet.
- 900 mio. kr. i perioden 2022-2027 til et engangstilskud på tværs af landet, som permanent nedsætter huslejen til 3.500 kr. for op til 2.250 nye almene boliger med en maksimal boligstørrelse på 55 m2.

De to puljer beskrives mere uddybende nedenfor.

Derudover blev den eksisterende ordning om udslusningsboliger (jf. almenboliglovens § 63) udvidet, så der nu gives mulighed for at give huslejetilskud i op til fem år i almene ungdomsboliger og ældreboliger såvel som familieboliger, og så målgruppen udvides til at omfatte alle borgere

med særlige sociale problemer, som er i hjemløshed, eller som kommunen vurderer at være i risiko for at ende i hjemløshed.

Midlertidige statslige huslejetilskud
Puljen til midlertidig huslejenedsættelse har en samlet bevillingsramme på 150 mio. kr. til udmøntning i perioden fra 1. juli 2022 til og med 31. december 2025. Der var ansøgningsfrist d. 30. september 2022 til den samlede pulje og d. 15. maj 2023 til en udmeldt restpulje.

Ved tildeling af midler gives en kommunal tilsagnsramme, inden for hvilken kommunalbestyrelsen i samme periode kan give tilsagn om tilskud på 15.000 kr. årligt pr. bolig (P/L-2021) til midlertidig nedsættelse af huslejen. Tilskuddet til den enkelte bolig ydes i fire år fra tilsagnsdatoen, hvorefter beløbet aftrappes over de følgende fem år. Ikke-anvendte tilsagnsrammer bortfalder efter den 31. december 2025.

Boliger, der kan ydes huslejetilskud til, er almene familieboliger, der anvises til boligsøgende med et akut boligbehov og en lav betalingsevne, herunder borgere i hjemløshed, og hvor boligerne har en husleje på mellem 4.500-6.500 kr./md. ex. forbrug. Boligerne må ikke være beliggende i et udsat boligområde eller forebyggelsesområde og skal være ibrugtaget på ansøgningstidspunktet, dvs. at der ikke kan søges til nybyggeri.

Puljemidlerne er efter ansøgningsfristens udløb fordelt til de ansøgende kommuner ud fra antallet af borgere i hjemløshed og antallet af almene familieboliger i kommunen med en husleje under 3.500 kr./md. ex. forbrug, som ikke er beliggende i et udsat boligområde eller forebyggelsesområde.

Københavns Kommune har søgt om, og modtaget, en tilsagnsramme svarende til huslejetilskud til i alt 350 boliger. Samlet set er der udmøntet tilskudsrammer svarende til huslejetilskud til 626 boliger i Region Hovedstaden, ud af i alt 1.345 boliger på landsplan. Københavns Kommune har dermed modtaget en tilsagnsramme, der udgør godt 46 pct. af de afsatte midler i Region Hovedstaden.

Primo juli 2024 havde Socialforvaltningen iværksat midlertidigt huslejetilskud i 145 boliger.

Statslige tilskud til permanent huslejenedsættelse
Puljen til permanent huslejenedsættelse under Fonden for blandede byer har til formål at øge antallet af almene boliger med en særligt lav husleje målrettet borgere i hjemløshed og andre udsatte borgere.

Puljen har en samlet bevillingsramme på 900 mio. kr., der kan udmøntes til engangstilskud på 400.000 kr. pr. bolig til etablering af almene familieboliger, der udlejes til boligsøgende med et akut boligbehov og lav betalingsevne, herunder borgere i hjemløshed.

Ansøgningsperioden løber fra den 1. juli 2022 til den 30. november 2027. Det er kommunen, der kan søge puljen efter aftale med og på vegne af en almen boligorganisation.

Der er i Københavns Kommune endnu ikke søgt om midler fra puljen, og der er så vidt vides kun ansøgt én gang på landsplan. BL 1. kreds har i den forbindelse udtrykt bekymring for, at der etableres "særboliger", hvor der permanent er 100 procent kommunal anvisning til bestemte boliger. Dvs. boliger, hvor der altid vil bo anviste borgere, som potentielt kan indebære en forhøjet risiko for problematikker ift. husordenssager, nabo-gener m.v. I dag er de billige boliger, der opføres i København, kun målrettet Socialforvaltningen i en fireårig periode, hvorefter de går tilbage i det ordinære udlejningssystem.

Københavns Kommune har i høringssvar m.m. gjort staten opmærksom på, at statens forventning om, at der ved anvendelse af puljen kan etableres boliger med en månedlig husleje på ca. 3.500 kr. ex. forbrug, ikke er realistisk i en københavnsk kontekst.

Kommunens egne beregninger fra 2022 viser således, at huslejen for en bolig på 55 m2 opført med tilskud vil ligge på ca. 4.423 kr. pr. måned ex. forbrug. Hvis man inden for Københavns Kommune skal opnå en husleje på ca. 3.500 kr. for en 55 m2-bolig, skal man ud fra kommunens beregninger øge tilskuddet til ca. 763.100 kr. pr. bolig. Ifølge den gældende kommuneplan tillades nybyggede familieboliger ned til 50 m2 i den eksisterende by og 40 m2 i byudviklingsområderne. Af hensyn til generel boligfunktionalitet vil det i mange byggerier være svært at indpasse mærkbart mindre familieboliger end med et bruttoareal på 55 m2 (dvs. inkl. ydervægge, trappe- og adgangsarealer mv.). Det skyldes især den typiske bygningsdybde, som er for stor til at kunne indpasse en lille bolig, hvilket bl.a. kan betyde at boligen bliver ensidigt belyst. Ungdomsboliger tillades ifølge kommuneplanen ned til 25 m2, hvilket også betyder begrænset funktionalitet, fx i forhold til ensidig belysning, et mindre tekøkken, og begrænset opbevaringsplads.

Det kan overvejes at justere på ordningen således, at tilskuddet dels øges for at få større virkning for målgruppen i København, og dels gøres mere fleksibelt, så tilskuddet ikke permanent placeres fast i enkelte boliger – men i et byggeri. Dette med henblik på, at tilskuddet i stedet kan placeres i en andel af boligerne, som kan justeres i forhold til anvisningen til forskellige boliger i afdelingen over tid. Det kunne også overvejes i stedet at benytte midlerne til en forlængelse af puljen til midlertidigt tilskud til nedsættelse af huslejen (nævnt ovenfor), som der har været afløb for i København.

3.4 Beskrivelse af udfordringer i planloven mv.

Almenboligkravet
Kommunerne har siden 2016 haft mulighed for at stillekrav om op til 25 pct. almene boliger i nye lokalplaner. Kommunerne har dog ikke hjemmel til at bestemme, hvornår de almene boliger bygges. I København kan man se, at de almene boliger ofte bygges til sidst i byggeriet.

Indtil videre er kravet stillet i 43 bekendtgjorte lokalplaner, og der er flere undervejs. Samlet set har det skabt rummelighed til ca. 350.000 m2. almene boliger, hvoraf 63 pct. indtil videre er tilknyttet konkrete almene projekter, der enten er ibrugtaget allerede eller er på vej.

Hvis kommunen kunne stille krav i form af betingede byggetilladelser og rækkefølgeplanlægning med hjemmel i planloven, ville det sikre, at de almene boliger blev opført i samme takt som det private byggeri.

Midlertidige boliger
Midlertidige boliger kan være en måde at opføre billige boliger. Her er der to boligformer, der er relevante at se på:

- Studieboliger
- Skæve boliger

Midlertidige studieboliger er studieboliger opført af private aktører, hvor kommunen giver dispensation fra en eksisterende lokalplan i op til 10 år, eller hvor der udarbejdes en lokalplan, hvori der fastsættes bestemmelser om midlertidig anvendelse af arealerne i op til 10 år.

En studiebolig defineres som en bolig, der udlejes til studieaktive studerende. Forvaltningen kan kun meddele dispensation til projekter, hvor hensigten er at udleje boligerne til personer under uddannelse.

Der kan indgås en frivillig aftale om kommunal anvisningsret til boligerne, men det er fortsat et krav, at de boligsocialt anviste er studerende, og dette kan der på nuværende tidspunkt ikke dispenseres fra.

I ustøttede private studieboliger eksisterer der en mulighed for at dispensere fra studieaktivitetskravet i et antal boliger, hvis der er indgået en frivillig aftale om kommunal anvisningsret til boligerne (jf. lov om boligforhold § 49). Hvis der blev indført en lignende dispensationsmulighed i midlertidige studieboliger, ville kommunen have langt bedre muligheder for at anvise udsatte unge til boligerne.

På samme måde som med studieboliger, hvor kommunen kan dispensere fra en gældende lokalplan til midlertidig anvendelse, kan der opføres midlertidige skæve boliger. Men til forskel fra studieboliger kan der kun dispenseres fra en gældende lokalplan i tre år for skæve boliger. Alternativt skal der laves en ny lokalplan, hvor kommunen kan indsætte en bestemmelse om midlertidig anvendelse til opførelse af skæve boliger i op til 10 år. Det betyder i realiteten, at der ikke kan opføres midlertidige skæve boliger, da økonomien ikke hænger ikke sammen med en tidshorisont på tre år og det samtidig vil være alt for tids- og ressourcekrævende at skulle udarbejde en ny lokalplan med midlertidige skæve boliger i 10 år.

4 – Københavns Kommunes arbejde med billige boliger

Kapitlet beskriver Københavns Kommunes arbejde med billige boliger. Både aktuelle og tidligere analyser, de strategiske samarbejdsaftaler med de almene boligorganisationer i byen (under BL 1. kreds) samt kommunens dialog med private udlejere.

Afsnit 4.1 - 4.4 beskriver igangværende og tidligere gennemførte analyser, mens afsnit 4.5 - 4.7 beskriver aftaler med den almene sektor samt udviklingsarbejder, der har til formål at øge udbuddet af boliger i København, der er betalbare for borgere med de laveste indkomster. Det drejer sig bl.a. om kommunens indsatser for i højere grad at bringe også det private boligmarked i spil i arbejdet med at bekæmpe ufrivillig hjemløshed i København.

4.1 Teknisk arbejdsgruppe om billige boliger til boligsocial anvisning

Samarbejdsforum, som består af det øverste administrative niveau fra hhv. de syv forvaltninger i Københavns Kommune og repræsentanter fra BL 1. kreds samt Lejernes Landsorganisation, har nedsat en teknisk arbejdsgruppe med repræsentanter fra Teknik- og Miljøforvaltningen, Socialforvaltningen og BL 1. kreds.

Baggrunden for nedsættelsen af den tekniske arbejdsgruppe var det stigende pres på behovet for betalbare boliger i København, særligt til borgere med meget lav betalingsevne, som anvises af Socialforvaltningen. Arbejdsgruppen har blandt andet undersøgt, om der vil kunne bygges boliger på færre kvadratmeter med henblik på at opnå en billigere husleje, og har haft til formål at afdække de byggetekniske og juridiske barrierer og muligheder, der er forbundet med tilvejebringelse af billige boliger til boligsocial anvisning. Afdækningen har mundet ud i en række anbefalinger, både inden for og uden for de lovmæssige rammer for alment nybyggeri, der nu skal følges op på.

Det anbefales at se nærmere på muligheden for;

- at differentiere fordelingen af husleje i en boligafdeling, så de billige boliger til boligsocial anvisning ikke betaler samme andel af udgifterne til etablering af fællesarealer og trappeopgange som resten af boligerne.
- at placere billige boliger til boligsocial anvisning i stueetagen med direkte indgang fra terræn, så adgangs-/ankomstarealer kan udgå af boligernes areal.
- at muliggøre større fleksibilitet af husdybden i byggefeltet, hvilket vil kunne bidrage til realiseringen af boliger til boligsocial anvisning.
- at fritage ungdomsboliger til boligsocial anvisning fra at betale til fællesarealer, hvorved de vil få en lavere husleje.
- at øge opmærksomheden på muligheden for at omdanne hybler/supplementsrum til billige boliger til boligsocial anvisning ifm. fysiske helhedsplaner og ansøgninger om sammenlægninger.
- at tilvejebringe en lavere P-norm ved almene boliger til Socialforvaltningens målgrupper til boligsocial anvisning.
- at udvide bestemmelsen om fritagelse fra krav i kommuneplanen.
- at undersøge barrierer og potentialer ved at ommærke allerede opførte ungdomsboliger, der overskrider huslejegrænsen på 3.000 kr., til små familieboliger med en husleje under 5.000 kr.

Herudover anbefaler arbejdsgruppen, at der udarbejdes en samling af eksempler på boliger, det har været muligt at etablere, som imødekommer målgruppens behov, at opdatere Københavns Kommunes procesguide med et nyt afsnit om billige boliger, som bl.a. beskriver Socialforvaltningens socialfaglige anbefalinger til boligerne samt processen for godkendelse i kommunen samt at screene kommunens vilkår og krav til det almene byggeri.

Nogle af tiltagene i anbefalingerne vurderes at kræve lovændring.

Teknik- og Miljøforvaltningen og Socialforvaltningen vil i samarbejde med BL. 1. Kreds arbejde videre med at kvalificere anbefalingerne, når arbejdsgruppens arbejde er præsenteret og drøftet i Samarbejdsforum den 20. september 2024.

Den tekniske arbejdsgruppe skal ses på baggrund af, at Københavns Kommune sammen med de almene boligorganisationer i BL 1. kreds allerede i flere år har arbejdet målrettet for at tilvejebringe billige boliger til boligsocial anvisning i det almene nybyggeri.

Blandt andet besluttede Partnerskabsforum – som er et mødeforum bestående af de syv borgmestre i Københavns Kommune og bestyrelsen for BL 1. kreds – i april 2021 at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle sætte fokus på realiseringen af de billige boliger (se afsnit 2.5). Arbejdsgruppens arbejde mundede ud i en række tiltag og anbefalinger rettet mod styrkede forretningsgange og processer, tidlig indarbejdelse og placering af boligerne i projekter, samt styrket monitorering og fokus på boligkvalitet og funktionalitet. Tiltagene er blevet implementeret.

De samlede erfaringer hos både kommune og boligorganisationer peger dog på, at det trods de tiltag, der indtil nu er gennemført eller igangsat, fortsat vurderes svært at bygge billigere, end man allerede gør i dag, og dermed til de meget lave huslejeniveauer, som boliganvisningens målgrupper kan betale.

4.2 Taskforce for billige boliger
Som følge af et medlemsforslag fra Borgerrepræsentationen om at nedsætte en Taskforce for billige boliger blev der i 2021 udarbejdet en rapport ved navn "Flere billigere boliger i København". Denne undersøgte hvilke kommunale eller nationale regler, der fordyrer eller forhaler boligbyggeri. I rapporten, der blev udarbejdet af konsulentfirmaet Forskel, blev det konkluderet, at:

- Billigere boliger i København primært kan tilvejebringes gennem hhv. øget udbud af byggerettigheder til private boliger og byggeri af almene boliger. Et højere udbud af byggerettigheder vil give flere boliger – både almene og private. Et højere udbud af byggerettigheder og byggeri af almene boliger skal ske balanceret og tilpasset prognoser for det fremtidige boligbehov i København.

- I forhold til at øge udbuddet af boliger generelt i København er det relativt beskedent, i hvilket omfang nationale og kommunale regler, krav og politikker forhaler eller fordyrer boligbyggeriet. Dog forventes det at have stor betydning for udbuddet af almene boliger, hvis kommunen får mulighed for at stille krav om, at almene boliger i nye lokalplaner bliver bygget i samme takt som private boliger. Dette vil kræve en lovændring om fx mulighed for rækkefølgeplanlægning.

  Udbud af byggerettigheder og byggeri af almene boliger indgår som en central del af Københavns Kommuneplan fra 2019 og forventes fortsat at have et stort fokus i Kommuneplan 2024. I udkastet hertil fremgår det også, at kommunen arbejder for at få hjemmel til at rækkefølgeplanlægge, så almene boliger ikke udskydes til sidst.

4.3 Arbejdsgruppe om billige boliger
En arbejdsgruppe med deltagere fra Økonomiforvaltningen, Socialforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen gennemførte i efterår/forår 2016/17 en analyse, der blandt andet belyste handlemulighederne for at afhjælpe manglen på billige boliger. Analysen omhandlede mulighederne for at nedbringe huslejen i almene boliger generelt, og ikke primært ift. kommunalt anviste borgere.

Arbejdsgruppen anbefalede:

- *At der fortsat vil være fokus på etableringen af billige boliger i såvel den kommende kommuneplan og kommuneplanstrategi.*

- *At forvaltningerne fortsat har fokus på etableringen af nye billige boliger og fastholdelse af lavest mulige husleje i eksisterende boliger i regi af Hovedaftalen med almen sektor (Almenboligaftalen, red.).*

- *At forvaltningerne samarbejder om at finde nye løsninger til bedst mulig udnyttelse af den eksisterende boligkapacitet i regi af Udlejningsaftalen.*

- *At forvaltningerne bakker op om forsøg i regi af frikommunenetværk om flere billige boliger og fleksible boligløsninger, når forsøg kræver afsættelse af budgetmidler til f.eks. huslejetilskud i forbindelse med oprettelse af udslusningsboliger, eller andre forsøg der måtte godkendes i løbet af 2017 og 2018.*

Alle fire anbefalinger indgår fortsat i kommunens arbejde med at tilvejebringe flere billige boliger.

4.4 Taskforce for skæve boliger
Skæve boliger er almene boliger til socialt udsatte beboere, der har svært ved at tilpasse sig en tilværelse i et traditionelt udlejningsbyggeri (se beskrivelse i kapitel 2). I dag findes der i Københavns Kommune 77 skæve boliger, som alle er beboede. Derudover er der afsat midler til opførsel af yderligere 42 skæve boliger med forventet ibrugtagning i perioden 2025-27. Der blev i 2023 nedsat en taskforce på tværs af Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen og Socialforvaltningen, som har til opgave at afsøge mulige placeringer til det opgjorte behov, som pt. udgør mellem 110-180 skæve boliger; at afsøge optimeringsmuligheder ift. nuværende koncepter for skæve boliger, herunder optimering af arealbehov og funktionsbehov; og at arbejde for eksekvering og sikre fremdrift i kendte og fremtidige projekter med skæve boliger.

4.5 Aftaler med BL 1. kreds – Almenboligaftalen og Udlejningsaftalen
Københavns Kommune og BL 1. kreds har gennem en længere årrække indgået flerårige strategiske samarbejdsaftaler om de overordnede mål og rammer for samarbejdet om almene boliger i København.

Almenboligaftalen
Almenboligaftalen 2024-2027 er en overordnet strategisk aftale mellem Københavns Kommune og BL 1. kreds, der omhandler samarbejdet om almene boliger i København og parternes fælles visioner for den blandede, sammenhængende og bæredygtige by. Heri indgår bl.a. en fælles målsætning om at sikre gode almene boliger til alle målgrupper i København, ikke mindst til lav- og mellemindkomstgrupperne.

Imidlertid har de senere år vist, at det er blevet stadigt vanskeligere at eksekvere almene nybyggeriprojekter i København, herunder boliger målrettet boligsocial anvisning. Med bolig-hjemløsereformen, hvor ambitionen er at afskaffe langvarig hjemløshed, er behovet for boliger til udsatte borgere samtidig vokset.

Parterne har på den baggrund aftalt i Almenboligaftalen 2024-2027, at man vil arbejde sammen om at sikre, at der opføres flest muligt almene boliger i København, og herunder nytænke, hvordan billige boliger kan realiseres. Det er også aftalt, at parterne vil arbejde sammen om at udnytte nye redskaber og tilskudsmuligheder, som fx er muliggjort med Fonden for blandede byer – herunder også håndtere de udfordringer, der er med udmøntning af tilskudsmulighederne i København. Det drejer sig fx om boligorganisationernes bekymring over, at tilskud til etablering af særlige billige almene familieboliger fastlåser udvalgte boliger til boligsocial anvisning permanent.

Udlejningsaftalen

Københavns Kommune har siden 2006 fastlagt fælles rammer for udlejning af almene boliger for fire år ad gangen ved aftaler med BL 1. kreds.

De fælles rammer regulerer andelen af boligsocial anvisning, fleksibel udlejning og almindelig ventelisteudlejning i områder med forskellige karakteristika og opstiller et katalog af fleksible udlejningskriterier, som boligorganisationerne efter fastlagte principper kan vælge til eller fra for hver enkelt boligafdeling. Boligsøgende, der opfylder de fleksible kriterier, kan opnå fortrinsret på ventelisten.

Det overordnede formål med udlejningsaftalerne er at sikre en varieret og socialt bæredygtig beboersammensætning i de almene boligområder. Aftalerne sikrer, at der stilles boliger til rådighed for kommunens boligsociale anvisning, så socialt udsatte borgere kan få et tilbud om bolig inden for en rimelig tid. Samtidig er der fokus på, at andre med behov for en billig bolig skal kunne opnå boligtilbud via boligorganisationernes ventelisteudlejning, herunder borgere, som ikke opfylder de fleksible kriterier.

Ifølge almenboligloven har kommunen ret til at få stillet indtil hver fjerde ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning, idet en større andel kan aftales. Københavns Kommune har i en årrække haft en aftale med BL 1. kreds om, at kommunen fik stillet op mod hver tredje ledige almene bolig til rådighed for kommunal anvisning – og med Udlejningsaftalen for 2024 -2027 er det aftalt, at kommunen i en stor del af de almene boligafdelinger, kan få stillet 4/9 af de ledige boliger til rådighed. Dog gælder et princip om, at den realiserede anvisning ikke må overstige 3/9 af de ledige boliger. Det gælder også, at der er boligafdelinger og boligområder, der friholdes helt eller delvist pga. beboersammensætningen m.v. Kommunens prognose viser, at kommunen som følge af udlejningsaftalen årligt forventes at få tilbudt ca. 755 boliger til under 5.000 kr. pr. md. til kommunal anvisning.

4.6 Socialforvaltningens erfaringer med anvisning til private lejeboliger
Socialforvaltningen har indtil nu afprøvet kommunal anvisning til private lejeboliger i et enkelt projekt sammen med CPH Village, beskrevet nedenfor.

Socialforvaltningen har derudover siden 2016 haft en særlig aftale med Bikubenfonden om, at Bikuben Kollegiet reserverede op til 10 procent af deres boliger til unge hjemløse, svarende til i alt ti pladser. Der var ikke tale om en egentlig anvisningsaftale, fordi lovgivningen på området i 2016 var til hinder for en sådan ordning, men der blev indgået en samarbejdsaftale om "henvisning", hvilket betyder, at kommunen kunne anbefale unge til ledige kollegieboliger, men ikke hæftede for fx tomgangsleje og udgifter til istandsættelse ved fraflytning. Ordningen benyttes ikke længere af forvaltningen, da der har været en række udfordringer ifm. samarbejdet, som der ikke har kunnet findes løsninger på. De væsentligste udfordringer drejede sig om høj husleje, krav om studieaktivitet samt udfordringer med at integrere de anviste unge i gruppen af øvrige beboere.

Socialforvaltningen indgik i 2021 et samarbejde med den private boligudlejer CPH Village. Med aftalen fik forvaltningen anvisningsret til to ud af i alt 184 nyopførte studieboliger i CPH Village Vesterbro. Boligerne er opført som midlertidige studieboliger og har en planlagt levetid på ti år. Forvaltningens samarbejdsaftale med CPH Village løber i 12 år.

I en bolig i CPH Village har de unge et privat værelse med eget køkken samt et badeværelse og gangareal, der deles med en sambo. Derudover er der delte udendørsarealer, terrasser og siddeområder samt adgang til et større fælleshus med fælleskøkken, vaskeri og studiefaciliteter. De unge, der anvises af forvaltningen, indtræder i boligmiljøet på lige fod med de øvrige unge og modtager kun den sociale støtte, de visiteres til af forvaltningen.

For at blive anvist til en bolig i CPH Village skal de unge leve op til de generelle boligsociale kriterier. Derudover er det et krav, at de unge skal være i uddannelse senest seks måneder efter indflytning, da boligerne er opført som studieboliger.

Af samarbejdsaftalen mellem Socialforvaltningen og CPH Village fremgår det, at aftalen vil kunne udvides til at omfatte flere boliger, når der er høstet erfaringer med anvisningen til de to boliger.

Socialforvaltningen er ad flere omgange blevet kontaktet af CPH Village med tilbud om at få anvisningsret til flere boliger. Socialforvaltningen har endnu ikke taget imod disse tilbud. Det skyldes først og fremmest kravet om, at de unge skal være i uddannelse senest seks måneder efter indflytning – et krav, det kan være meget vanskeligt for de anviste unge at honorere.

4.7 Dialog med private udlejere
Københavns Kommune afsøger i øjeblikket i en række forskellige sammenhænge og samarbejdsrelationer mulighederne for at tage andre boligtyper end ordinære almene boliger i anvendelse til anvisning af socialt udsatte borgere, herunder bl.a. unge, der lever i hjemløshed. Det drejer sig bl.a. om afdækning af, om der findes uudnyttede potentialer på Københavns vand- og havnearealer, og om udvikling af forsøgsprojekter med forskellige private aktører.

Socialudvalget godkendte d. 20. september 2023, at Socialforvaltningen må forsøge at indgå aftaler om kommunal anvisning til private lejeboliger (jf. lov om boligforhold § 49). Økonomiforvaltningen og Socialforvaltningen har igennem nogen tid drøftet mulighederne for at indgå sådanne aftaler med en række private boligaktører. Realdania og Hjem til Alle Alliancen har faciliteret drøftelserne, og Social-, Bolig- og Ældreministeriet har desuden været repræsenteret.

På baggrund af drøftelserne indtil nu er det blevet klart for parterne, at hovedparten af de private udlejningsboliger i Københavns Kommune er for dyre for målgruppen for boligsocial anvisning. Der er imidlertid stadig private boligudlejere, der ønsker afprøvningsvis at stille boliger til rådighed for kommunal anvisning.

Der er overordnet to muligheder, der kan gøre huslejen betalbar for målgruppen:

- Kommunen kan give et udslusningstilskud til huslejen
- Den private udlejer kan frivilligt sætte huslejen på boligen ned eller selv give borgeren et huslejetilskud.

Der er dog visse udfordringer ved begge modeller.

Udslusningstilskud
Udfordringen ved det kommunale udslusningstilskud, er at det kun må gives, hvis forvaltningen vurderer, at borgeren selv bliver i stand til at betale den fulde husleje inden for en femårig periode. Det kan forvaltningen ikke for langt de fleste borgere i målgruppen.

For at kunne anvende boligerne vil der derfor skulle dispenseres fra dette lovkrav.

Hjem til Alle Alliancen har meddelt, at de vil gå i dialog med Social-, Bolig- og Ældreministeriet om mulighederne for at opnå en tilladelse til i et forsøgsprojekt at dispensere fra dette lovkrav. Hvis det lykkes at opnå en sådan tilladelse, har Socialforvaltningen bekræftet over for Hjem til Alle Alliancen, at forvaltningen ønsker at deltage i et pilotprojekt af et begrænset omfang. Forvaltningen anbefaler et forsøg med fx 5-10 private udlejningsboliger, som stilles til rådighed for unge under 30 år, der er indstillet til en bolig via den boligsociale anvisning, og som har begrænsede udfordringer ift. psykisk sårbarhed.

Huslejenedsættelse/tilskud fra privat udlejer

Den private udlejer kan vælge at nedsætte huslejen på de boliger, som stilles til rådighed for kommunal, boligsocial anvisning; enten ved at opkræve mindre husleje eller ved at give borgeren et økonomisk tilskud til huslejen.

Hvis den private udlejer sætter huslejen ned, kan det få negativ betydning for beregning af ejendomsværdien og låneomkostningerne til finansiering af udlejningsejendommen. Samtidig kan lejenedsættelsen ikke ske midlertidigt, hvilket kan afholde nogle udlejere fra at sætte lejen ned. Lejer er beskyttet af lejeloven mod forringelser af vilkårene, og udlejer kan derfor ikke sætte lejen op igen, så længe lejer bor i boligen.

Samtidig kan en huslejenedsættelse få negativ betydning for udlejers lejefastsættelse i de øvrige lejemål, da den nedsatte husleje vil indgå i sammenligninger af huslejeniveau for de øvrige beboere, og udlejer kan derfor risikere, at også disse lejemåls husleje skal nedsættes. Det er ydermere usikkert, hvad påvirkningen vil være ift. afgørelser i huslejenævnet.

Den anden mulighed for private udlejeres støtte til huslejen er at give et huslejetilskud direkte til lejeren. Dette har dog også visse udfordringer, da et sådant økonomisk tilskud er skatteberettiget og kan få negativ indvirkning på lejers muligheder for at modtage offentlige ydelser.

I Københavns Kommunes drøftelser med de private boligaktører har disse desuden udtrykt en del bekymring over, hvordan en potentiel fremtidig anvisning af udsatte borgere til private lejeboliger vil påvirke bomiljøet for ejendommens beboere. Bekymringerne går især på, om udfordringer i forhold til psykisk sygdom og lignende kan betyde, at de anviste borgere vil have svært ved at indgå blandt de øvrige beboere. Der vil på den baggrund være behov for at forventningsafstemme i forhold til omfanget af bostøtte, Socialforvaltningen kan yde til de anviste borgere.

Ved afprøvning af begge modeller vil det således være en forudsætning for Socialforvaltningens deltagelse, at de private boligaktører, der måtte ønske at stille boliger til rådighed for projektet, er indforstået med, at Socialforvaltningen til de anviste borgere i projektet yder det samme niveau af bostøtte som til borgere, der er anvist en bolig gennem den boligsociale anvisning i øvrigt. Hvis de private udlejere forventer et højere serviceniveau, end det der i dag ydes til anviste borgere, eller hvis der forventes bostøtte til borgere, som normalt ikke ville være vurderet i målgruppen for bostøtte, vil det kræve, at det politisk prioriteres at afsætte yderligere midler til bostøtte til disse borgere.

Herudover arbejdes der også på et spor med etablering af billige boliger i privat nybyggeri. Det er umiddelbart vurderingen, at det alt andet lige vil være samme udfordringsbillede, der gør sig gældende her, særligt i forhold til finansiering og værdiansættelsen af ejendommen, som tidligere bemærket. Denne del af projektet er dog ikke så langt endnu, at der kan drages faste konklusioner.

5 - Anbefalinger

I dette kapitel beskrives en liste af anbefalinger til lovændringer, der kan gøre det nemmere eller muligt at tilvejebringe flere billige boliger i Københavns Kommune.

Der er overordnet tre veje at gå for at tilvejebringe flere billige boliger målrettet boligsocial anvisning

- Bygge billigere eller ændre rammerne
  - Ændre den måde, der bygges på, eller ændre i mulighederne for at anvende eller tilvejebringe billige boliger.

- Øge den offentlige støtte til at bygge billige boliger
  - Økonomisk støtte til nybyggeri eller eksisterende boliger.

- Øge betalingsevnen hos målgruppen
  - Gøre borgeren i stand til at betale en højere husleje.

Nedenfor oplistes de forskellige anbefalinger ift. de tre veje, samt deres vurderede effekt og ressourceforbrug.

Anbefaling	Bemærkninger	Potentiale	Aktør
Bygge billigere eller ændre rammerne			
Giv mulighed for dispensation fra lokalplan til midlertidig etablering af skæve boliger i 10 år Der kan kun dispenseres fra en gældende lokalplan til opførelse af midlertidige skæve boliger i tre år og ikke 10 år som med studieboliger. Alternativt skal der laves en ny lokalplan, hvor der kan opføres midlertidige skæve boliger i op til 10 år. Det betyder i realiteten, at der ikke kan opføres midlertidige skæve boliger, da økonomien ikke hænger sammen med en tidshorisont på tre år og det samtidig vil være alt for tids- og ressourcekrævende at skulle udarbejde en ny lokalplan med midlertidige skæve boliger i 10 år. Derfor er der behov for, at der på lige fod med studieboliger også kan gives dispensation fra en gældende lokalplan til opførelse af midlertidige skæve boliger i 10 år. Denne boligtype vil fx kunne opføres i byudviklingsområder forud for en eventuel permanent udvikling af området med tilhørende lokalplan.	Forvaltningerne gør opmærksom på, at etableringen af midlertidige skæve boliger under alle omstændigheder er forbundet med en række udfordringer og meromkostninger. Bl.a. risikerer man at skulle flytte eksisterende beboere sammen med boligerne efter udløb af den midlertidige periode, fordi borgerne bor på tidsubegrænset lejekontrakt og derfor kan bo der ud over de 10 år.	LAVT Der er tale om et relativt lille antal boliger, men ordningen eksisterer allerede for ungdomsboliger og vil blot skulle tilpasses.	Statslig lovændring. Kommunal finansiering af boligerne samt af udgifter til genplacering. Grundejere, som skal sige ja til, at boligerne opføres på deres grund.

Hæv maksimumbeløbet Maksimumbeløbet reguleres årligt i almenboligloven og støttebekendtgørelsen om almene boliger. Maksimumbeløbet bevirker, at det er utrolig svært for de almene boligorganisationer i København at få økonomien til at hænge sammen i nybyggeriprojekter. Dette bevirker, at nogle projekter udskydes eller slet ikke bliver bygget.	At hæve maksimumbeløbet vil ikke i sig selv give flere billige boliger, da huslejen også vil stige, hvis den samlede anskaffelsessum bliver højere, end den kan være i dag. En hævelse vil dog gøre, at der kan opføres flere almene boligprojekter og med hurtigere takt, end tilfældet er i dag, hvor nybyggeriprojekter udfordres som følge af for høje byggepriser. Et forslag om hævelse af maksimumbeløbet vil skulle modsvares af anden støtte for at bidrage til sænkning af huslejeniveauet – enten tildelt den enkelte anvisningsbolig, borger, eller fordelt på det samlede byggeri. Det kan også overvejes at justere indekseringen (nettopris- og lønindeks) af maksimumbeløbet, der ikke har fulgt med stigningen på materialer og arbejdskraft (byggeprisindekset). Der kan evt. ske en forlængelse af den ordning, som er udløbet, hvor projekter kunne gå 20 % over maksimumbeløbet (med tilskud fra Fonden for blandede byer). I København forventes denne ordning anvendt til syv almene byggerier.	MELLEM Det vurderes, at forslaget kan få stor indvirkning på de almene boligorganisationers muligheder for at opføre almene boliger. Forslaget vil dog ikke i sig selv tilvejebringe billigere boliger.	Statslig lovændring.
Giv lovhjemmel til at dispensere fra studieaktivitetskravet i midlertidige studieboliger Med en planlovsændring pr. 1. januar 2024 er det nu muligt at dispensere fra studieaktivitetskravet i ustøttede private studieboliger, hvis der er indgået frivillig aftale om kommunal anvisningsret til boligerne. Det gælder imidlertid ikke for boliger opført med dispensation fra planlovens bestemmelser, hvilket er tilfældet for midlertidige studieboliger.	De unge, der af Socialforvaltningen anvises til en bolig via den boligsociale anvisning, har ofte svært ved at leve op til kravet om, at de skal være i uddannelse senest seks måneder efter indflytning. Det er et krav, der bl.a. gælder i midlertidige studieboliger. I København er der opført et betydeligt antal midlertidige studieboliger. Socialforvaltningen er ad flere omgange blevet tilbudt at få anvisningsret til et antal midlertidige studieboliger, men har ikke taget imod disse tilbud, primært pga. det stramme studieaktivitetskrav. Det anbefales derfor, at der gives hjemmel til, at der kan dispenseres fra studieaktivitetskravet i midlertidige studieboliger, hvis der er indgået en frivillig aftale om kommunal anvisningsret til boligerne.	LAVT Der er tale om et relativt lille antal boliger, men ordningen eksisterer allerede og vil blot skulle tilpasses	Statslig lovændring.
Giv mulighed for at rækkefølgeplanlægge i lokalplaner/betinge byggetilladelser Kommunerne har mulighed for at stille krav om op til 25 pct. almene boliger i nye lokalplaner. Kommunerne har dog ikke hjemmel til at bestemme, om/hvornår de almene boliger bygges. Det betyder,	Københavns Kommune har flere gange ytret ønske om, at det skal være muligt at rækkefølgeplanlægge, så det i lokalplaner kan fastlægges i hvilken rækkefølge, byggeri skal opføres, så de almene boliger ikke bygges til sidst i lokalplansområdet. Alternativt kan der indføres hjemmel til at betinge byggetilladelser til	LAV Anbefalingen i sig selv vil ikke give flere billige boliger, men vil være med til at sikre, at de almene boliger	Statslig lovændring

at de almene boliger ofte først bygges til sidst i byggeriet og nogle gange slet ikke bliver bygget.	private boliger af, at der er indgået aftale med en almen grundkøber om det alment reserverede areal.	opføres – og hurtigere end i dag.	
Følg op på anbefalingerne udarbejdet af aktuel teknisk arbejdsgruppe mellem Københavns Kommune og BL 1. kreds. Arbejdsgruppen er nedsat af Samarbejdsforum, som består af det øverste administrative niveau fra Københavns Kommune og BL 1. kreds. Arbejdsgruppen har udarbejdet i alt 11 anbefalinger, som forelægges Samarbejdsforum den 20. september 2024.	Anbefalingerne er oplistet i afsnit 4.1 og præsenterer forskellige byggetekniske og juridiske muligheder for, hvordan almene boliger til boligsocial anvisning kan gøres billigere. Herunder fx differentiering af husleje på baggrund af de enkelte boligers andel af udgifterne til fællesarealer og trappeopgange.	MELLEM Tiltagene har forskellig vurderet effekt og skal kvalificeres yderligere. Det vurderes samlet set, at anbefalingerne har potentiale til at kunne gøre boligerne billigere til målgruppen.	Nogle af anbefalingerne vil kræve lovændring.
Øge den offentlige støtte til at bygge billige boliger			
Gør det permanente huslejetilskud større, og varigt og mere fleksibelt i Københavns Kommune Muligheden for et tilskud til permanent huslejenedsættelse i almene familieboliger, der anvises til borgere med akut boligbehov og lav betalingsevne, blev indført med aftalen om Fonden for Blandede Byer. Der gives et huslejetilskud til at sænke huslejen i bestemte boliger i alment nybyggeri. Det anbefales at øge tilskuddet og give det til en andel af boligerne, frem for til den enkelte bolig.	Ordningen er kun indført i en midlertidig periode, og tilskuddet har vist sig at være for lavt og ufleksibelt til, at det i en københavnsk kontekst kan få huslejen tilstrækkeligt langt ned. En væsentlig udfordring er desuden, at der gives tilskud til bestemte boliger i en bebyggelse, hvilket bevirker, at det altid vil være de samme boliger, der kan anvendes til boligsocial anvisning. Dette kan give udfordringer for de øvrige beboere i opgangen. De almene boligorganisationer i København har derfor vist modstand mod at anvende ordningen. Der kan derfor med fordel ses på en løsning, hvor det ikke er bestemte boliger, der etableres med nedsat husleje, men en andel af boligerne i en bestemt bebyggelse – så det ikke er de samme boliger, der altid vil blive anvendt til kommunal anvisning.	HØJT Der kan være tale om et betydeligt antal boliger. Samtidig eksisterer ordningen allerede, og vil blot skulle tilpasses.	Statslig lovændring. Finansiering gennem Nybyggerifonden.
Gør puljen til midlertidige huslejetilskud varig i København Muligheden for at søge om midler fra den statslige pulje til midlertidige huslejetilskud til billige boliger blev indført med aftalen om Fonden for Blandede Byer, men muligheden eksisterer ikke længere. Eksisterende puljemidler, der er udmøntet som rammebevillinger til kommunerne, kan anvendes indtil udgangen af 2025.	Puljen til midlertidigt huslejetilskud – som skal sikre billige boliger – vil kunne benyttes i et større omfang i København, hvis ordningen forlænges eller gøres varig. Primo august 2024 er i alt 148 borgere blevet anvist en bolig med midlertidigt statsligt huslejetilskud – borgere, som ellers ville have ventet længere på en betalbar bolig.	HØJT Der kan være tale om et betydeligt antal boliger. Samtidig eksisterer ordningen allerede, og vil blot skulle gøres varig.	Statslig lovændring. Finansiering gennem Nybyggerifonden.

Giv mulighed for udslusningstilskud til unge, selvom kommunen ikke vurderer, at den unge vil kunne betale den højere husleje inden for fem år Hvis der gives mulighed for, at der kan bevilliges udslusningstilskud til anviste unge i boliger, som kommunen ikke forventer, at de unge selv vil kunne betale inden for den femårige tilskudsperiode, vil kommunen kunne etablere udslusningsboliger i lejeboliger - almene, men også private, hvis der kan indgås aftaler herom - der ellers ville være for dyre for målgruppen for boligsocial anvisning. Dermed kan der anvises til et større antal af de boliger, kommunen modtager til boligsocial anvisning.	Hvis beboeren i tilskudsperioden ikke formår at øge sin betalingsevne i tilstrækkelig grad, vil boligen dermed kun være en midlertidig boligløsning. Men det vil kunne give udsatte borgere en fast base og tryg ramme i en periode på op til fem år. Unge har typisk en høj boligmobilitet, hvorfor fem år i samme bolig er lang tid. I løbet af perioden vil en del borgere formentlig kunne finde tilstrækkeligt fodfæste i livet til i nogen grad at opnå en bedre betalingsevne eller til selv at finde vej til en betalbar bolig.	HØJT Der kan være tale om et betydeligt antal boliger. Samtidig eksisterer ordningen allerede, og vil blot skulle tilpasses.	Statslig lovændring. Kommunal finansiering.
Øge betalingsevnen hos målgruppen			
Indfør storbytillæg til boligydelsen, som gør det muligt for målgruppen at bo i storbyerne, hvor husleje og leveomkostninger generelt er højere De forskellige offentlige forsørgelsesydelser har direkte indvirkning på borgerens betalingsevne. Samtidig er der stor variation i boligomkostninger på tværs af landet. Ved at hæve boligydelsen – evt. ved et storbytillæg til boligsikringen – vil flere borgere i København kunne få adgang til en bolig.	Tilskuddet bør ideelt set udbetales på en måde, så det ikke indsættes på borgerens konto, men går direkte til reduktion af huslejen. Tilskuddet vil målrettet styrke betalingsevnen hos den enkelte borger og øge adgangen til en bolig.	HØJT Der kan være tale om et betydeligt antal boliger.	Statslig lovændring og finansiering.
Indfør ændring i lejeloven, så den giver bedre muligheder for private udlejere til at give huslejerabat/tilskud til borgere, der er anvist af kommunen Lejeloven kan være en hindring for private aktører til frivilligt at give huslejerabat/tilskud, da udlejer ikke har garanti for at kunne sætte huslejen op igen, så længe lejer stadig bor i boligen. Samtidig kan rabatten få indvirkning på værdisætningen af ejendommen og påvirke andre lejeres husleje.	Der er behov for, at der udarbejdes en særskilt paragraf i Lejeloven og/eller Lov om Boligforhold, der sikrer, at de boliger, hvor der gives lejerabat, ikke indgår som sammenligningsgrundlag ift. andre lejemål i ejendommen, og ikke påvirker prissætningen af ejendommen negativt. En sådan paragraf skal afgrænses til lejemål, indgået inden for rammerne af en samarbejdsaftale eller frivillig anvisningsaftale med kommunen, så det sikres, at muligheden for at give lejerabat afgrænses til bestemte målgrupper, som kommunerne har boliganvisningspligt over for.	MELLEM Effekten afhænger af private udlejeres villighed til frivilligt at give rabat/tilskud, uden at blive økonomisk kompenseret herfor.	Statslig lovændring
Andet			
Indfør hjemmel til at skrive unge med en social foranstaltning op hos de almene boligorganisationer,	Særligt for børn i udsatte positioner kan en opskrivning til almen bolig være med til at sikre deres adgang til egen bolig efter det fyldte 18. år. For børn,	MELLEM	Statslig lovændring.

når de fylder 15 år – og til at betale for fortsat opskrivning, indtil den unge har opnået en varig bolig Når børn fylder 15 år, kan de skrives op til en bolig hos de almene boligorganisationer. Der vil som regel være et årligt gebyr forbundet med fortsat opnotering på ventelisten.	som har modtaget en eller flere sociale foranstaltninger, og særligt for børn med anbringelsesforløb bag sig, er dette særligt oplagt. Der findes i dag ingen hjemmel, hvormed kommunerne kan skrive børn og unge op i almene boligorganisationer og afholde de årlige udgifter forbundet med opnoteringen. Det anbefales derfor, at en sådan hjemmel tilvejebringes.	For et antal unge vil dette være en nem vej til egen bolig, og forslaget kræver kun begrænset finansiering.	Kommunal finansiering.