



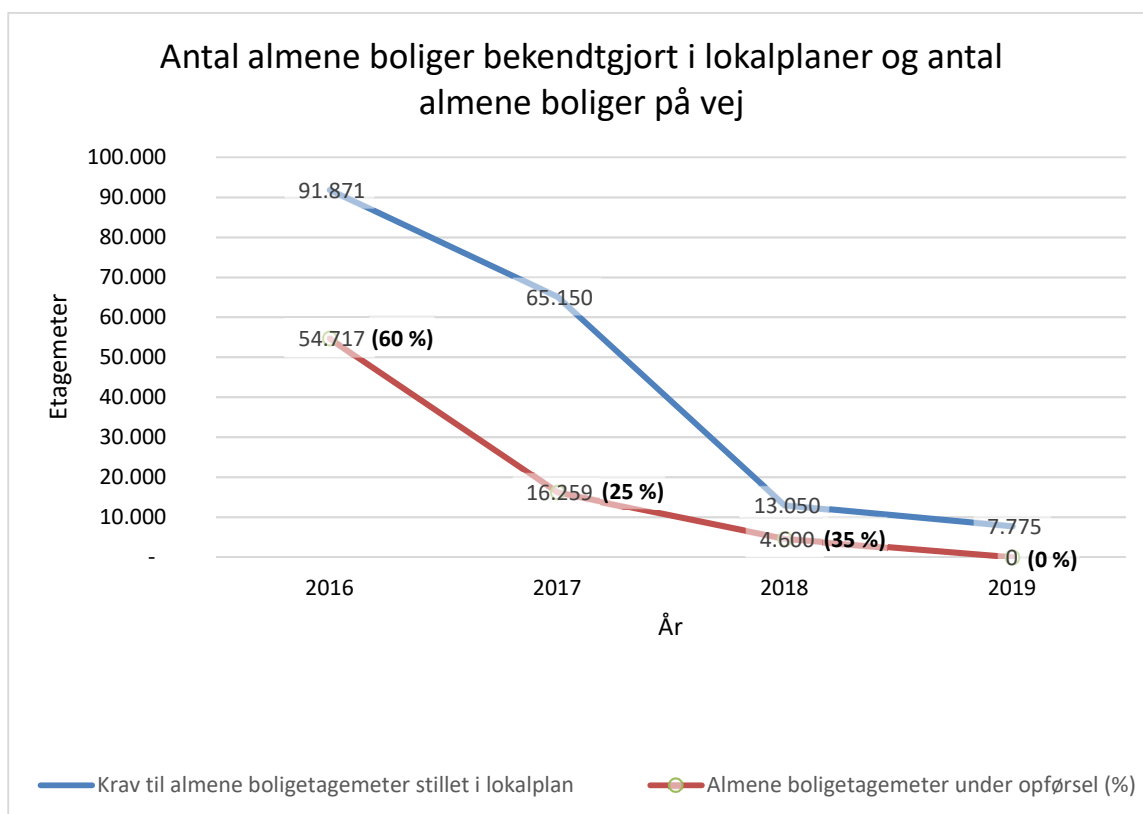
29. april 2019

Sagsnr.
2019-0088042Dokumentnr.
2019-0088042-1Sagsbehandler
Morten Lund**Notat om realisering af almene boliger ved anvendelse af plankrav**

Siden plankravets indførsel er der skabt rumlighed til i alt 349.631 almene boligetagemeter eller omregnet ca. 4660 boliger (med et gennemsnit på 75m²) i de lokalplaner, som er bekendtgjort eller i proces. Heraf er pt. 75.576 almene boligetagemeter eller ca. 1000 boliger på vej som konkrete boligprojekter. Disse boliger udgør 42 % af den samlede almene rumlighed i de bekendtgjorte lokalplaner (177.846 m²).

Der er vedlagt et bilag, der viser den konkrete udvikling i de enkelte planområder. Som det fremgår af bilag 1 og illustreret figur 1, ses der en klar progression i udnyttelsen af plankravet, således at der er flest almene boliger på vej i områderne med de ældste lokalplaner, og færrest almene boliger på vej i områderne med de yngste lokalplaner.

I 2016 er det således 60 % af de almene boligetagemetre, som plankravet har skabt plads til, der er under opførelse, mens det blot er 35 % i 2018.

Figur 1: Oversigt over eksekvering af almene boliger som følge af plankravet i bekendtgjorte lokalplaner

Note: Grafen er udarbejdet i maj 2019, hvorfor tallet for 2019 endnu ikke er fuldt opgjort.

Det kan på baggrund af forvaltningens oplysninger, jf. bilag 1 og figur 1, konkluderes, at eksekvering af plankravet ikke sker i umiddelbar forlængelse af den endelige vedtagelse af lokalplanerne. Der kan derfor være behov for at klarlægge, hvilke krav forvaltningen kan stille for at fremme det almene byggeri i de områder, hvor der stilles plankrav om almene boliger.

Den første del af dette notat redegør for, hvilke krav forvaltningen kan stille til en privat bygherre i planprocessen og byggesagsprocessen i forhold til at sikre realisering af de almene boliger.

Den anden del af notatet beskriver et alternativ til den eksisterende proces for alment nybyggeri ved anvendelse af plankrav. Formålet er at styrke de almene boligorganisationers rum for at varetage bygherrerollen og derved sikre høj kvalitet, en mere smidig proces og bedre mulighed for kommune og den almene bygherre til at få det almene byggeri, der ønskes i København.

Krav til private bygherrer

Ingen handlepligt

Lokalplanlægning gælder kun for fremtidige forhold, hvilket betyder, at alle forhold, der er lovligt etableret, kan få lov at fortsætte uændret uanset, at der er vedtaget en ny lokalplan. Det betyder i praksis, at der ikke medfølger nogen handlepligt for en bygherre, da planloven ikke indeholder hjemmel til at pålægge handlepligt.

I forbindelse med lovændringen, der gav kommunen hjemmel til at stille krav om 25 % almene boliger, blev der ikke ændret på dette princip, da kommune ikke fik nogen ny hjemmel til at pålægge handlepligt gennem en lokalplan. Det fremgår direkte af lovbemærkningerne, at kommunen ikke har hjemmel til at kræve, at grundejer sælger den del af grunden, der skal anvendes til almene boliger, til en almen boligorganisation.

Muligheder for at sikre realisering

Der er mulighed for at fastsætte krav i en lokalplan om den konkrete placering af de almene boliger. Dette kan for eksempel ske ved at stille krav om, at et helt byggefelt skal anvendes til almene boliger. Der kan ligeledes stilles krav om, at for eksempel de nederste etager i et byggeri skal anvendes til almene boliger.

Der kan være både fordele og ulemper ved at forbeholde et bestemt byggefelt til almene boliger. Det kan være hensigtsmæssigt at opføre det almene og private byggeri samlet, så der sikres arkitektonisk sammenhæng, men ved at udvælge et bestemt byggefelt, kan dette

tilpasses kravene til almene boliger, hvorved det sikres, at de almene boliger er realiserbare. Der vil dog altid være en risiko for, at bygherre vælger at lade byggefelt ligge ubebygget.

Forvaltningen sikrer i byggesagsbehandlingen, at der ikke sker dispositioner, der umuliggør realiseringen af lokalplanens krav om almene boliger. Det vil således for eksempel ikke være muligt for bygherre at opnå ibrugtagningstilladelse til anden anvendelse end almene boliger på den del af ejendommen, der er udlagt til almene boliger.

Konklusion

Sammenfattende kan det konkluderes, at forvaltningen ikke kan tvinge en bygherre til at opføre almene boliger, men forvaltningen kan sikre, at bygherre ikke har andre handlemuligheder for den del af ejendommen, hvor der i medfør af lokalplanen skal være almene boliger. Forvaltningen kan derfor aldrig fuldstændigt sikre, at de almene boliger bliver opført, men forvaltningen kan sikre, at bygherre ikke kan disponere på en måde, der umuliggør realiseringen.

Proces for alment nybyggeri ved anvendelse af plankravet

Eksisterende proces

Når plankravet anvendes i dag, besluttet det allerede i planprocessen, om det er hensigtsmæssigt at opføre almene boliger i det pågældende område. Når planprocessen er afsluttet, finder grundejeren en almen samarbejdspartner til at opføre det almene byggeri. Projektet færdigudvikles herefter ud fra lokalplanens rammer, som den almene bygherre ikke har haft indflydelse på og den politiske proces for godkendelse af det almene projekt gennemføres. Processen er illustreret i følgende figur 2:

Figur 2: Eksisterende proces

Lokalplanlægning



Godkendelse af almene boliger



Plankravet giver den almene boligorganisation mulighed for at få ejerskab til boliger, der ikke ville kunne opføres uden plankravet. Der er derfor stor konkurrence blandt de almene boligorganisationer for at blive valgt som køber af den almene boligmasse. For den private sælger er der ikke markant forskel på, hvilken almen

boligorganisation, der skal købe byggeretten, hvorfor der er risiko for, at de almene boligorganisationer konkurrerer på tre parametre:

1. Konkurrence om at betale den højest mulige grundpris

Udgangspunktet for grundprisen er, at den skal udgøre 20 % af maksimumbeløbet for familieboliger, svarende til ca. 4.500 kr. pr. m², men hvis en almen boligorganisation byder et højere beløb, vil indtjeningen for den private bygherre være højere.

2. Konkurrence om at acceptere den lavest mulige kvalitet

Særligt ved anvendelse af den delegerede bygherremodel, der anvendes i de fleste plankravssager, er det væsentligt for den private bygherre, at byggeomkostningerne og dermed kvalitetsniveauet på det almene byggeri holdes nede. Dette skyldes, at den private bygherre er nødsaget til at betale, såfremt anskaffelsessummen overstiger det almene maksimumbeløb.

3. Konkurrence om at levere den mest smidige organisation

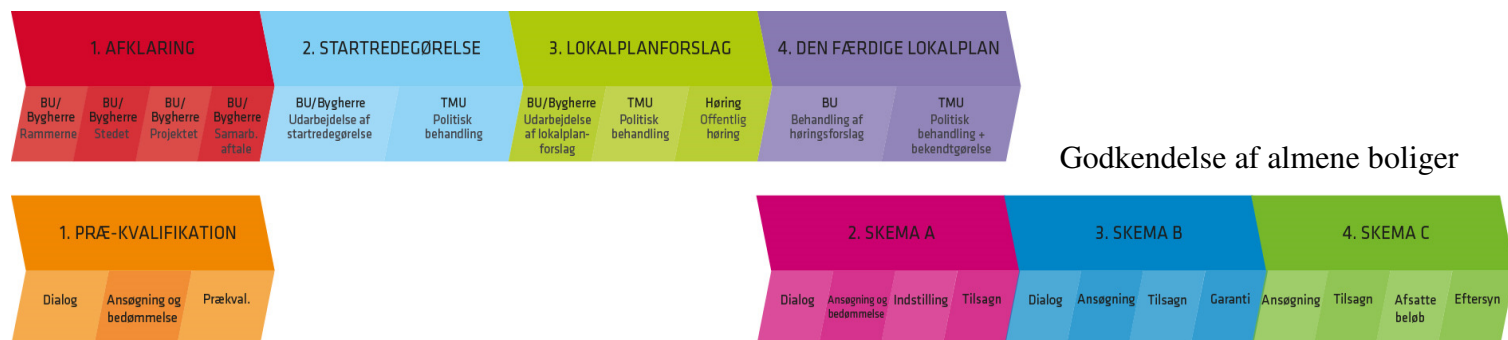
Det almene byggeri er underlagt andre og mere detaljerede regler end privat byggeri, og private bygherrer oplever det som omstændeligt at gennemføre alment byggeri, bl.a. pga. den øgede kommunale indblanding. Det er derfor relevant for den private bygherre at finde en boligorganisation, der kan få gennemført projektet så omkostningslet som muligt. Dette kan have positive konsekvenser ved, at den almene boligorganisation har høje kompetencer i relation til projekthåndtering, men det kan også betyde, at den almene boligorganisation har svært ved at indarbejde kommunale forventninger til projektet, da man ikke ønsker at fremstå besværlig over for den private bygherre.

Ny proces for anvendelse af plankravet

Når grundejer har indsendt anmodning om udarbejdelse af en lokalplan til kommunen, og der jf. kommunens retningslinjer for anvendelse af plankravet forventes, at der vil blive stillet krav om almene boliger, annoncerer kommunen en invitation med anmodning om prækvalifikation til de almene boligorganisationer, der ønsker at bygge i Københavns Kommune. Processen er illustreret i følgende figur 3:

Figur 3

Lokalplanlægning



De indkomne prækvalifikationsansøgninger vurderes efter saglige kriterier af Teknik- og Miljøforvaltningen, med henblik på at forvaltningen udvælger den ansøgning, der konkret vil give det bedste almene byggeri på den pågældende lokation.

Når kommunen har prækvalificeret et projekt, vil dette blive meddelt de almene boligorganisationer og den private grundejer, der har anmodet om en lokalplan. I en eventuel startredegørelse afklares det, om TMU er enige i vurderingen af anvendelsen af plankravet. Derved sikres det, at der er politisk opbakning til den vurdering, forvaltningen har foretaget på baggrund af administrationsgrundlaget for plankravet, og at der ikke investeres unødige ressourcer i udviklingen af alment byggeri frem mod vedtagelsen af den endelige lokalplan. Kravet om almene boliger vil som altid først være endeligt med vedtagelsen af den endelige lokalplan og både den almene og den private bygherre løber en risiko for at kravet ændres fra politisk side ved den endelige vedtagelse af lokalplanen.

En sådan procesrisiko løber en privat bygherre allerede i dag, og også for andre krav i lokalplanen end kravet om almene boliger.

Det vurderes, at de almene boligorganisationer vil være indstillet på at løbe denne procesrisiko, da de får øget indflydelse på deres fremtidige byggeri til gengæld.

Det skal i lokalplansprocessen afklares, om den prækvalificerede boligorganisation og den private bygherre kan indgå et samarbejde

efter den delegerede bygherremodel, eller om der i stedet skal reserveres et areal i planområdet til det almene byggeri.

Samlet set vurderes den foreslåede proces for anvendelse af plankravet at kunne ændre de almene boligorganisationers ovennævnte konkurrencesituation markant:

1. Konkurrence om at betale den højest mulige grundpris

Udgangspunktet for kommunen vil være, at det prækvalificerede projekt skal gennemføres. Den private grundejer er ikke afskåret fra at forsøge at indgå samarbejder med andre boligorganisationer, der ikke er prækvalificeret, og kommunen vil altid skulle foretage en saglig vurdering af en eventuel ny anmodning om prækvalifikation fra en boligorganisation, der ikke i første omgang er blevet valgt. Alligevel må det forventes, at en tidlig prækvalifikation vil påvirke presset på grundprisen i nedadgående retning, da den meget tidligt vil være et kendt vilkår i lokalplanen.

2. Konkurrence om at acceptere den lavest mulige kvalitet

Da det tidligt i forløbet vil blive afklaret, om det er relevant at anvende den delegerede bygherremodel, vil den almene boligorganisation have mulighed for i stedet at få et separat byggefelt, såfremt den private grundejer og den almene bygherre ikke kan blive enige om prioriteringer for gennemførsel af byggeriet. Det vil derfor ikke være nødvendigt for den almene boligorganisation at acceptere den private bygherres prioriteringer i forhold til det almene byggeri.

3. Konkurrence om at levere den mest smidige organisation

Selv om den private bygherre heller ikke med en tidlig prækvalifikation kan tvinges til at gennemføre det almene byggeri, vil der med opstart af den almene nybyggerisag langt tidligere i forløbet i forbindelse med opstart af planprocessen kunne opnås bemyndigelse til at meddele skema A tidligere og i visse tilfælde på samme møde som den endelige godkendelse af lokalplanen. Se hertil bilag 1, der viser en overordnet tidslinje for lokalplan- og almenbyggeprocessen før og efter indførslen af den tidlige prækvalifikation. Dette vil betyde en hurtigere eksekvering af det almene byggeri til fordel for alle parter.

Konklusion

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at en proces hvor den almene boligorganisation, der ultimativt kommer til at eje boligerne, kommer ind i lokalplanprocessen på et tidligere tidspunkt, vil påvirke eksekveringen og kvaliteten af det almene byggeri i en positiv retning.

Dette kan ske ved at kombinere de eksisterende muligheder efter planloven og almenboligloven til at udpege byggefelt og udvælge den relevante boligorganisation hurtigst muligt i lokalplanprocessen.