



22-08-2014

Sagsnr.
2014-0158817

Analyse og anbefalinger vedrørende almene plejeboligbyggerier

Dokumentnr.
2014-0158817-1

Som en del af tilvejebringelsen af boliger til forskellige målgrupper, som Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Socialforvaltningen har ansvaret for, bygges der i København almene plejeboligbyggerier.

Sagsbehandler
Anders Rosendal

De almene plejeboligbyggerier er kendetegnet ved, at de opføres og drives i et tæt samarbejde med almene boligorganisationer. Det er således de almene boligorganisationer, der står for opførelsen og driften som byg- og driftsherre for ejendommene – og i øvrigt ejer ejendommene. Ejendommene opføres imidlertid efter ønske fra kommunen, som fastlægger krav og ønsker til byggerierne. Kommunen lejer endvidere en del af byggerierne som servicearealer og har i øvrigt anvisningsretten til boligerne.

Det almene boligområde er kendetegnet ved et helt særligt og temmelig kompliceret lovgivnings- og finansieringskompleks. Det almene boligområde er endvidere kendetegnet ved at have betydelig indflydelse på byudviklingen ved sit samspil mellem beboersammensætning, boliger, boligområder og byområder. Det forudsætter specialiseret viden om jura, økonomi, arkitektur og byplanlægning som grundlag for kommunens samarbejde med den almene sektor.

Der er derfor i nybyggeri af almene plejeboliger et tæt samarbejde mellem SUF, SOF og TMF om fastlæggelse af målgrupper, beboernes boligbehov, behov for personalefaciliteter, arkitektur og byplanlægning. Det betyder i praksis, at støttetilsagn, byggetilladelse, planproces og samarbejde med den almene sektor om opførelse og drift sker i et tæt og koordineret samarbejde, der ikke kan sammenlignes med kommunens øvrige bygherreopgaver.

Det er SUF, SOF og TMF's overordnede erfaring, at de tre forvaltninger har opbygget et godt og professionelt samarbejde om etablering/byggeri af almene plejecentre, hvor der generelt bygges inden for de afsatte budgetter og med et godt samarbejde med de almene. Der er i de senere år givet ca. 20 skema A-tilsagn til plejeboligbyggerier, og sagerne forløber generelt som planlagt og med bred politisk opbakning.

Det er imidlertid hensigtsmæssigt at evaluere de senere års byggeprojekter og identificere forbedringspotentialer. Som indledning til en mere hensigtsmæssig gennemførelse af almene

plejeboligbyggerier i Københavns Kommune er nedenstående udfordringer og mulige anbefalinger til forbedringer identificeret.

Overvejelserne gælder både plejeboligbyggerier i regi af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) og Socialforvaltningen (SOF). Forholdene kan gælde i varierende omfang for de to forvaltningers byggerier, da disse gennemføres på forskellig vis.

1. Placering og valg almen byggeherre:

Udfordringer:

- *Der sker ikke en tilstrækkelig samlet og systematisk prioritering af placeringen af plejeboligbyggerier.* Almene plejeboligbyggerier kan både bidrage til byudviklingen og have en mindre hensigtsmæssig indflydelse på et områdes beboersammensætning. Det er derfor afgørende, at placeringen af plejeboligbyggerier sker som led i en samlet planlægning af byen, byområderne og kommunens placering af kommunale funktioner. Hidtil har SUF og SOF selv i høj grad fundet placeringer/byggegrunde i dialog med enkelte almene boligorganisationer. Baggrunden for dette har dels været at SOF og SUF har oplevet vanskeligheder med at finde egnede byggegrunde, dels at hovedparten af SUF's byggerier (9 ud af 15) er ombygninger af eksisterende plejehjem. Koordineringen er fra årsskiftet 2013/2014 søgt styrket med et mødeforum om plejeboliger med TMF, SUF og SOF (og senest med deltagelse af ØKF), men denne kan styrkes yderligere.
- *Det er vanskeligt at finde egnede byggegrunde.* Det er generelt en udfordring at finde egnede byggegrunde i København, hvilket fortsat vil gøre det nødvendigt at afveje implementering af et projekt til tiden og en ideel placering. Egnede byggegrunde handler både om størrelse og planforhold, men i lige så høj grad også grundpris, hvilket gør det vanskeligt at etablere plejeboliger i visse områder af København.
- *Valg af almen boligorganisation til almene plejeboligbyggerier er mindre konkurrenceudsat end ved etablering af almene familie- og ungdomsboligbyggerier.* Hidtil har SUF i høj grad fundet byg- og driftsherrer til deres plejeboligbyggerier ved direkte kontakt/aftaler med almene boligorganisationer. Det betyder, at kun i begrænset omfang konkurrenceudsættes. Byggerierne har dog været fordelt på otte forskellige boligselskaber og tre selvejende institutioner, og ved tre af de nye plejecentre er bygherren fundet ved

udbud. SOF har konkurrenceudsat otte ud af tretten projekter. Det er imidlertid kun tre projekter, der er gennemført som følge af konkurrenceudsættelsen, mens fem projekter er gennemført efter direkte aftaler med boligselskaber for at sikre gennemførelse af projekterne.

- *Integration af plejeboliger med almene familieboliger og ungdomsboliger kan være vanskelig.* Det er, især for SOF's område, et mål at sammenbygge plejeboliger med familie- og ungdomsboliger. Men der bør ske evaluering og opfølgning på erfaringer med de første af sådanne byggerier.

Anbefalinger:

- *Etableringen af plejeboligbyggerier konkurrenceudsættes i forbindelse med kommunens udbud/udmøntning af grundkapital.* Det kan ske ved, at SOF og SUF i forbindelse med TMF's udbud af grundkapital til almene familie- og ungdomsboligbyggerier samler deres boligbehov, placeringsønsker og programmeringskrav, som gøres til en del af det samlede udbudsmateriale (en del af udmøntningspjecen). SOF og SUF indgår herefter i bedømmelsen og den videre bearbejdning af projekter, hvor der indgår plejeboliger.
- *Det drøftes med ØKF, om udbuddet af kommunale grunde, hvor der kan etableres almene boliger, sammentænkes med udbuddet af grundkapital på en mere systematisk måde, så det bl.a. i forbindelse med udbuddet af grundkapital kan fremgå, hvilke relevante kommunale grunde der findes, og hvor der evt. ønskes etableret plejeboliger.*
- *ØKF, TMF, SOF og SUF tager løbende stilling til mulige placeringer af almene plejeboligbyggerier i forbindelse med udmøntningen af grundkapital, når boligorganisationerne byder ind med projekter.* Det kan fx ske i sammenhæng med planforum. Det vil sikre tidlige overvejelser om byudvikling, planlægning og politisk ejerskab. Det skal ske i sammenhæng med udbuddet af grundkapital, så konkurrenceelementet opretholdes.
- *Integrationen af plejeboliger af familieboliger/ungdomsboliger evalueres.*
- Den nærmere udformning af den foreslåede proces kan ske i forbindelse med ændringer af den generelle udmøntningsproces, der er foreslået i forbindelse med en

nybyggeri-pakke i regi af hovedaftalen, og som skal gennemføres i efteråret 2014/foråret 2015.

2. Udvalgsbehandling og ansvarsfordeling

Udfordringer:

- *Det har ved behandlingen af visse sager været uklart for udvalgene, hvad de har ansvaret for.* Der er et delt ressort mellem SUD/SOU og TMU, som har gjort det uklart, hvad det enkelte udvalg skal forholde sig til ved udvalgsbehandlingen.
- *Indstillingerne har været temmelig lange og tekniske.* Det kan skabe uklarhed om, hvad der er politisk interessant (placering og indretning af botilbud, sammenhæng med nærmiljø samt overordnet økonomi), og hvad der er af mere teknisk karakter (økonomidetaljer, garantistillelse mv.)

Anbefalinger:

- *Den nærmere ansvarsfordelingen mellem forvaltninger og udvalg drøftes og beskrives nærmere ud fra nedenstående overvejelser:*
- *Der udarbejdes en ny standard-indstillingsskabelon, hvor det bl.a. mere klart fremgår, hvad de enkelte udvalg har ansvaret for og skal tage stilling til:*
 - *SOU/SUD vil so udgangspunkt have ansvaret for beslutning om opførelse af plejeboligerne, målgruppe, programmeringskrav/krav til bokvalitet og personalefaciliteter samt økonomien i projekterne, herunder bevilling af grundkapital og tomgangsleje-forpligtelse.*
 - *TMU vil som udgangspunkt have ansvaret for de planmæssige forhold og generelle krav til boligerne som støttet byggeri (sammenhæng med byen, byggeteknisk og arkitektonisk kvalitet, fremtidig fleksibel anvendelse, juridiske forhold (støttetilsagn) mv.).*

3. Økonomiske vurderinger og hensyn

Udfordringer:

- *Der har været uklare og forskellige rammer for afvejning af projekternes økonomi forskellige økonomiske hensyn.*
Projekternes økonomi kan vurderes ud fra forskellige målsætninger: beboernes betalingsevne; bokvalitet; krav til personalefaciliteter; kvalitetskrav til materialer, arkitektur, byplanlægning mv.; kommunens nuværende og fremtidige forpligtelser (grundkapital, lånegaranti og tomgangsleje) samt mulig fremtidig anvendelse af boligerne. SUF har i sine byggerier fokus på at bygge moderne og fremtidssikrede plejecentre, der areal-, indholds- og funktionsmæssigt disponeres i forhold til de politisk fastsatte principper. SOF har i sine byggerier fokus på at sikre en lav husleje, gode arbejdsforhold (herunder sikkerhed og rengøringsvenlighed) og gode boforhold. De forskellige målsætninger kan skabe uklarhed og vanskeliggøre en ændret fremtidig anvendelse og dermed øge risikoen for at udløse kommunens forpligtelser til tomgangsleje (SUF/SOF) og garantistillelse (TMF) en gang i fremtiden.
- Det økonomiske ansvar er delt mellem SUF/SOF og TMF. SUF/SOF har ansvar for grundkapital, tomgangsleje og viden om målgruppens betalingsevne, mens TMF har ansvaret for garantistillelse og viden om byggeøkonomi og om evt. ændret fremtidig anvendelse.

Anbefalinger:

- *SUF/SOF og dermed SOU/SUD har fortsat det økonomiske ansvar for projekterne, da SOU/SUD har grundkapitalbevillingen, tomgangsleje-forpligtelsen samt viden om målgruppernes betalingsevne og krav til bokvalitet og personalefaciliteter.*
- *Det økonomiske ansvars placering og vægtningen af de økonomiske hensyn skal fremgå klarere af indstillingerne.*
- *TMF skal fremover bidrage med en vurdering af økonomien i projekterne, herunder hvordan anlægs- og driftsøkonomi kan optimeres, samt hvordan det sikres, at boligerne byggeteknisk og økonomisk kan have en fleksibel anvendelse i fremtiden. Hvordan dette mest hensigtsmæssigt kan ske skal afklares nærmere.*

4. Projektgennemførelse og dialog med den almene bygherre

Udfordringer:

- *Der har ikke hidtil været tilstrækkelig klare processer, da etableringen af almene plejeboliger er en relativ ny boligform, hvilket især gælder SOF-plejeboliger, og da opførelsen af almene plejeboliger kræver inddragelse af en lang række aktører, herunder den almene boligorganisations byggeafdeling og byggeudvalg, entreprenør, byggekantor og målgruppeansvarlig i SOF/SUF, behandling af støttesagen, plansagen og byggetilladelsen i TMF, eventuel kommuneplan og grundsalg i ØKF samt repræsentanter for brugere/pårørende, Ældreråd mv. Det stiller store krav til organisering og klarhed i processen og har blandt andet ført til:*
 - *Uklarhed om krav og ønsker til placering og valg af almen bygherre, jf. ovenfor.*
 - *At det har været vanskeligt at koordinere faglige krav til projekterne, plankrav og krav/betingelser i forbindelse med støttetilsagn og byggetilladelse, hvilket boligorganisationerne og deres rådgivere har oplevet som utilfredsstillende.*
 - *Processen for og indholdet i de politiske indstillinger har været uklar og skabt udfordringer i forvaltningerne og uklarhed hos udvalgene, jf. ovenfor.*

Anbefalinger:

- *TMF's rolle som den almene sektors primære indgang til kommunen styrkes. Det sker blandt andet ved, at udbuddet af grundkapital til almene boliger, herunder plejeboliger, samles hos TMF. Det kan endvidere ske ved, at plejeboligområdet i højere grad bliver en del af styringsdialogen (hvilket der allerede er gode eksempler på er sket).*
- *Projekterne vil få en klarere opstart og projektgrundlag med den foreslåede proces for udbud af grundkapital samt samlet stillingtagen mellem SUF/SOF, TMF og ØKF.*
- *Der tilrettelægges en proces, der ligner TMF's proces for udvikling af almene familie- og ungdomsboligprojekter, med fastlagt dialogforløb og bedømmelse samt indstillinger*

(herunder tidlig inddragelse af kompetencer vedrørende plangrundlag, byggetilladelse, miljøforhold mv.).

- *Processen frem til skema A og skema B samt herefter beskrives i dialog med den almene sektor, og der aftales klarere rammer for en projektgruppe med deltagelse af TMF og SUF/SOF, der nedsættes for de enkelte projekter. TMF's rolle som den almene sektors indgang til kommunen gøres klarere.*
- *Den løbende overordnede dialog mellem SUF, SOF, TMF og ØKF fortsættes i det etablerede forum herfor. Det pågældende forum kan være ansvarligt for at beskrive ovenstående processer og løbende justere disse.*