

Anbefalinger til hurtigere opførelse af nye almene boliger i Københavns Kommune

Marts 2024

Indledning

Som led i den politiske aftale om Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed (indgået mellem den daværende regering (S), Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Kristendemokraterne d. 26. november 2021) blev der primo 2022 nedsat en taskforce med det formål at styrke opførelsen af nye almene boliger i Københavns Kommune. Konkret fik taskforcen til opgave at undersøge, hvordan allerede besluttede almene boliger samt de almene boliger, som følger af aftalen, kan opføres hurtigere end i dag.

Baggrunden for taskforcens nedsættelse er, at eksekveringsgraden for det almene nybyggeri i Københavns Kommune ligger væsentligt lavere end for det private byggeri i de områder, hvor kommunen har stillet krav om almene boliger i lokalplanlægningen. Det betyder imidlertid ikke, at det almene nybyggeri ikke opføres eller bygges langsommere end det private byggeri, når først det er igangsat – men at det almene nybyggeri typisk opføres som det sidste i et lokalplanområde.

Der kan være flere forklaringer på den langsommere eksekveringsgrad, herunder bl.a. private grundejeres/udvikleres rammevilkår, økonomiske incitament og kendskab til de almene byggeprocesser, størrelsen på lokalplanområder samt de mere komplicerede godkendelsesprocesser for alment byggeri.

Problemstillingen skal ses i lyset af, at krav om almene boliger i lokalplanlægningen er den primære måde at tilvejebringe almene byggemuligheder i København, hvorfor den senere eller udskudte opførelse af alment nybyggeri har den konsekvens, at skabelsen af blandede by- og boligområder forsinkes, trods et stort behov for flere billige boliger i København.

Taskforce

Taskforcen blev nedsat primo 2022 og er blevet ledet af en styregruppe bestående af social- og boligministeren (tidligere indenrigs- og boligministeren), overborgmesteren og teknik- og miljøborgmesteren. Styregruppen blev betjent af en underliggende arbejdsgruppe bestående af ledende medarbejdere fra Social-, Bolig- og Ældreministeriet (tidligere Indenrigs- og Boligministeriet), Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune samt repræsentanter fra den almene boligsektor, herunder adm. direktør Jens Elmelund (KAB) og adm. direktør Bjarne Larsson (fsb) samt repræsentanter fra den private ejendomsbranche, herunder direktør Tony Christrup (AG Gruppen) og direktør Mia Manghezi (PensionDanmark).

Taskforcens arbejde blev afsluttet i primo 2024 og dette katalog udgør taskforcens anbefalinger.

Anbefalinger til hurtigere opførelse af nye almene boliger i Københavns Kommune

Nedenfor præsenteres taskforcens 11 anbefalinger til hurtigere opførelse af nye almene boliger i Københavns Kommune.

Der findes adskillige indgangsvinkler til at påvirke opførelsestakten af nye almene boliger, hvis opførelse forudsætter gennemførelse af den lovfastede skematik (Skema ABC), og som i udgangspunktet involverer flere aktører (private og offentlige), der varetager forskellige hensyn og interesser. De lovbestemte rammevilkår for det almene nybyggeri betyder, at nye almene boliger i udgangspunktet tager længere tid at opføre end privat nybyggeri, dels fordi alment nybyggeri skal igennem et længere kommunalt godkendelsesforløb, dels fordi der med byggeriet af almene boliger varetages et samfundshensyn, som bl.a. medfører, at almene boliger kan opføres med offentlig støtte, er underlagt udbudsloven, og at anskaffelsestakten ikke kan overstige et vist niveau af hensyn til at sikre betalelige boliger m.v.

Arbejdsgruppen har i udgangspunktet ikke foretaget en nærmere vurdering af betydningen af eksempelvis markedsforhold, omkostninger for private udviklere eller lignende, da det må opfattes som eksogene forhold, som er vanskelige at påvirke. Arbejdsgruppens anbefalinger er især rettet mod initiativer i Københavns Kommune, da indretningen af kommunens rammer og processer for almene nybyggeriprojekter, herunder støttesags- og byggesagsbehandling, lokalplanproces m.v., kan have indvirkning på eksekveringstakten for alment nybyggeri. Anbefalingerne skal ses som supplement til de initiativer, der allerede er igangsat som resultat af et øget fokus på optimering af rammerne for dialogen, koordineringen og støttesagsbehandlingen af de almene byggeprojekter i Københavns Kommune, jf. bilag 1. Det bemærkes, at der ikke er anbefalinger målrettet byggesagsbehandlingen, idet kommunen allerede har et stort fokus på løbende at sikre hurtigere og bedre processer på byggesagsområdet til gavn for såvel alment som privat nybyggeri. Ligeledes har staten nedsat et strategisk dialogforum, hvor byggeovsrelaterede emner kan tages op af kommuner og byggeriets parter, herunder eksempelvis implementering af certificeringsordningen i BR18.

Derudover har taskercen medtaget en række anbefalinger rettet mod lovgivningen vedrørende opførelsen af almene boliger.

Det bemærkes, at Københavns Kommune og tidligere regeringer på en række andre områder allerede har iværksat initiativer, som gør det lettere og hurtigere at opføre alment nybyggeri, jf. bilag 1.

Endelig skal det fremhæves, at anbefalingernes gennemslagskraft helt grundlæggende afhænger af, at Københavns Kommune modtager ansøgninger fra de almene boligorganisationer om støtte til nybyggeriprojekter.

Nr.	Anbefaling	Forventet effekt	Implementering	Implementeringsansvarlig
1	<p>Rækkefølgeplanlægning/betinget byggetilladelse:</p> <p>Indføre mulighed for, at kommuner bedre kan sikre realisering af almene boliger inden for et givent lokalplanområde ved anvendelse af enten rækkefølgeplanlægning eller betingede byggetilladelser.</p>	<p>Rækkefølgeplanlægning/betingede byggetilladelser forventes at have en væsentlig indvirkning på opførelsestakten for alment nybyggeri.</p>	<p>Indførelse af rækkefølgeplanlægning/betingede byggetilladelser kræver lovændring.</p>	Staten
2	<p>Flere ressourcer til lokalplanlægning:</p> <p>Fokus på nye initiativer til optimering af lokalplanprocessen og tilførsel af flere ressourcer til lokalplansarbejdet mhp. understøttelse af en hurtigere lokalplanproces i Københavns Kommune.</p>	<p>Anbefalingen forventes at reducere ventelister i forhold til lokalplansbehandling samt optimere lokalplanprocessen.</p>	<p>Anbefalingen kan implementeres uden lovændringer, men kræver, at Teknik- og Miljøforvaltningens bevilling til lokalplanlægning øges.</p>	Københavns Kommune
3	<p>Optimeret støttesagsbehandling:</p> <p>Optimering af den kommunale beslutningsproces ift. skema A-tilsagn ved fx at uddelegere godkendelse af skema A og garantistillelse til hhv. Teknik- og Miljøforvaltningen og Teknik- og Miljøudvalget.</p>	<p>Ved en optimering af den politiske beslutningsproces er det vurderingen, at processen kan afkortes med op til 3-4 mdr., og dermed kan byggeriet komme hurtigere i gang.</p>	<p>Anbefalingen vurderes at kunne implementeres indenfor styrelseslovens rammer, men forudsætter, at Borgerrepræsentation og Teknik- og Miljøudvalget kan godkende en uddelegering i større eller mindre omfang.</p>	Københavns Kommune

Nr.	Anbefaling	Forventet effekt	Implementering	Implementeringsansvarlig
4	<p>Styrket koordinering:</p> <p>Styrket koordinering, faste processer og fora ifm. behandling af almene nybyggeriprojekter på tværs af Københavns Kommunes forvaltninger/myndigheder. Fx deltagelse af almene bygherrer på såkaldte "stjernemøder", nyt dialogforum til afklaring af brandrelaterede forhold, styrket koordinering på tværs af forvaltningerne i KK ifm. almene projekter.</p>	<p>Anbefalingen forventes at sikre en mere sammenhængende sagsbehandling, hurtigere identifikation og evt. håndtering af modsatrettede myndighedshensyn. Bygherre vil få reduceret procestid i forhold til samarbejdet med myndighederne, og dermed hurtigere eksekvering af byggeprojekter.</p>	<p>Anbefalingen kan implementeres uden lovændringer.</p>	<p>Københavns Kommune</p>
5	<p>Styrket samarbejde i støttesagesprocessen og tydelighed om kommunale vilkår:</p> <p>Fortsat styrkelse af samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationer, løbende opfølgning på administrationsgrundlaget om støttevilkår, fortsat udvikling af procesguides og afholdelse af årlig fælles medarbejderkonferencer.</p>	<p>Fokus på vigtigheden af et solidt og dialogbaseret samarbejde om de almene nybyggeriprojekter vil kunne føre til bedre, lettere og mere effektive processer. Det indbefatter både god service i myndighedsudøvelsen og god varetagelse af bygherreopgaverne i boligorganisationerne. Samlet set forventes det at bidrage til hurtigere eksekvering af almene byggeprojekter.</p>	<p>Anbefalingen forudsætter en fortsat tæt dialog og et tillidsbaseret samarbejde mellem kommunen og de almene boligorganisationer.</p> <p>Anbefalingen kan implementeres uden lovændringer.</p>	<p>Københavns Kommune, almene boligsektor</p>

Nr.	Anbefaling	Forventet effekt	Implementering	Implementeringsansvarlig
6	<p>Øget digitalisering og bedre data:</p> <p>Digitalisering af lokalplansarbejdet og øget brug af digitalisering i sagsbehandlingen af byggeprojekterne, herunder bedre data om byggesags- og støttesagsbehandlingen.</p>	<p>Øget digitalisering vil bidrage til effektivisering af sagsbehandling og lette dialogen mellem bygherre og forvaltning. Ved at opbygge bedre data vil det være nemmere at følge udviklingen i sagsbehandlingstider og mere målrettet se, hvor der kan procesoptimeres.</p>	<p>Anbefalingen kræver vedligeholdelse og udvikling af solide og tilgængelige databaserede systemer.</p> <p>Såfremt der er større udgifter til udvikling og drift end forventet, forudsættes politisk flertal for at prioritere midler til indsatsen.</p> <p>Anbefalingen kan implementeres uden lovændringer.</p>	Københavns Kommune
7	<p>Vejledning om delegeret bygherre:</p> <p>Vejledningsindsats rettet mod opbygning og udbredelse af viden om mulighederne i den delegerede bygherremodel og andre samarbejdsformer mellem almene og private.</p>	<p>Mere og bedre vejledning om mulighederne i den delegerede bygherremodel kan bidrage til at det bliver lettere og mindre omkostningstungt for de almene og private parter at gennemføre projekter med blandet byggeri med almene, private og evt. erhverv.</p>	<p>Anbefalingen kan implementeres uden videre.</p>	Staten
8	<p>Tydeliggøre ansvar/roller ift. BR18:</p> <p>Tydeliggørelse af roller og ansvar mellem kommuner og certificerede rådgivere som følge af afskaffelse af den tekniske byggesagsbehandling i kommunerne.</p> <p>Anbefalingen skal ses som et supplement til den eksisterende, løbende vejledningsindsats på byggeområdet</p>	<p>Certificeringsordningen for brandrådgivere og statikere har været en stor forandring for kommuner såvel som rådgivere. Selvom der løbende er foretaget justeringer på baggrund af de praktiske erfaringer med ordningen, kan der fortsat være et potentiale i at tydeliggøre/vejlede om den nye rolle- og ansvarsdeling i den tekniske byggesagsbehandling, hvilket kan understøtte en lettere og mere ensartet byggesagsproces.</p>	<p>Der kan uden videre iværksættes en målrettet vejledningsindsats.</p>	Staten

Nr.	Anbefaling	Forventet effekt	Implementering	Implementeringsansvarlig
9	<p>Forlænget gyldighed af byggetilladelser:</p> <p>Der igangsættes et arbejde mph. at undersøge fordele/ulemper ved en forlænget gyldighed af byggetilladelser ud over de nuværende 1 år. Undersøgelsen skal i sin vurdering tage udgangspunkt i et repræsentativt udsnit af nybyggerisager i en række udvalgte kommuner, herunder KK.</p>	<p>Undersøgelsen skal kvalificere, hvorvidt en forlænget gyldighedsperiode kan forventes at bidrage til hurtigere og billigere gennemførelse af nybyggeriprojekter samt en mere optimal brug af kommunale ressourcer i byggesagsbehandlingen.</p>	<p>Den anbefalede undersøgelse kan igangsættes uden videre.</p> <p>Afhængig af undersøgelsens resultater kan anbefalingen påpege et behov for ændring af byggeloven.</p>	Staten
10	<p>Mindre kontrol med fravigelser fra AB-systemet:</p> <p>Der igangsættes et arbejde mph. at undersøge fordele/ulemper ved at gøre kommunernes godkendelses-pligt med fravigelser fra AB-systemet, jf. § 30 stk. 2 i støttebekendtgørelsen, valgfri.</p> <p>Det forudsættes, at AB-systemet uden fravigelser fortsat lægges til grund, som betingelse for kommunale støttetilsagn – dog uden krav om kommunal godkendelse af evt. standardfravigelser.</p>	<p>Indførelse af muligheden for at de enkelte kommuner selv kan beslutte, om de skal godkende evt. fravigelser fra AB-systemet i almene nybyggerisager, kan fremme eksekveringen af alment nybyggeri, da både boligorganisationer og kommunen vil kunne spare administrative ressourcer på hhv. at redegøre for/godkende evt. fravigelser.</p>	<p>Den anbefalede undersøgelse kan igangsættes uden videre.</p> <p>Afhængig af undersøgelsens resultater kan anbefalingen påpege et behov for ændring af støttebekendtgørelsen m.v.</p> <p>Anbefalingen kræver inddragelse af BL – Danmarks Almene Boliger.</p>	Staten

Nr.	Anbefaling	Forventet effekt	Implementering	Implementeringsansvarlig
11	<p>Boligstøtte:</p> <p>Der igangsættes et arbejde mhp. at undersøge mulighederne for undtagelse af almene ungdomsboliger fra boligstøttereglernes krav om eget køkken m.v. på lige fod med almene familieboliger, der opføres som bofællesskaber.</p>	<p>Undersøgelsens skal klarlægge, hvorvidt en undtagelse kan medvirke til at spare ressourcer og tid til etablering af individuelle tekøkkener i almene ungdomsboliger med adgang til fælleskøkkener, og samtidig skabe mindre komplekse byggerier og bedre mulighed for fx mindre boenheder, samt en hurtigere eksekvering.</p> <p>Undersøgelsen skal samtidig belyse de evt. økonomiske konsekvenser for staten ved en undtagelse.</p>	<p>Den anbefalede undersøgelse kan igangsættes uden videre.</p> <p>Afhængig af undersøgelsens resultater kan anbefalingen påpege et behov for ændring af boligstøttereglerne.</p>	<p>Afhængig af undersøgelsens resultater kan anbefalingen påpege et behov for ændring af boligstøttereglerne.</p>

Anbefalingernes påvirkning

Anbefalingerne påvirker forskellige dele af bygge- og støttesagsbehandlingen i Københavns Kommune, jf. figur 1.

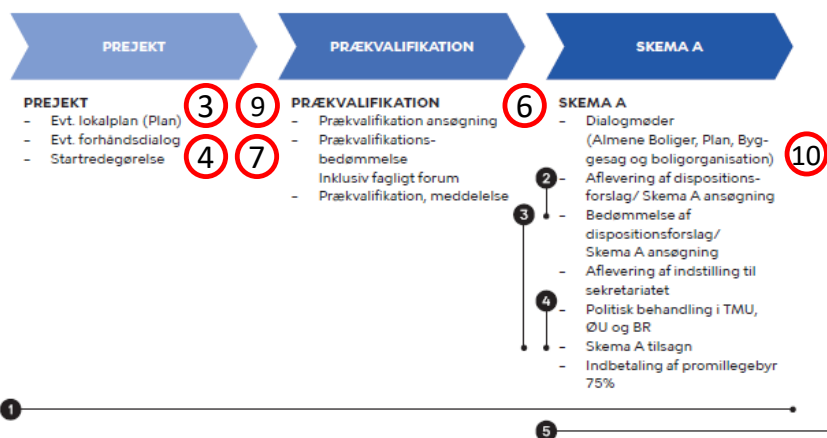
Figur 1

Procesoversigt – alment nybyggeri

Overordnet proces i Boligorganisationen:



Proces i Københavns Kommune (Almene boliger, Plan og Byggesag): 1 2 5 8



Anbefalinger til hurtigere opførelse af almene boliger i Københavns Kommune

- 1 Rækkefølgeplanlægning/Betinget byggetilladelse
- 2 Flere ressourcer til lokalplanlægning
- 3 Optimeret støttesagsbehandling
- 4 Styrket koordinering
- 5 Styrket samarbejde i støttesagsprocessen og tydelighed omkring kommunale vilkår
- 6 Øget digitalisering og bedre data
- 7 Vejledning om delegeret bygherre
- 8 Tydeliggøre ansvar/roller ift. BR18
- 9 Forlænget gyldighed af byggetilladelser
- 10 Mindre kontrol med fravigelser fra AB-systemet
- 11 Boligstøtte

Udgangspunkt for sagsbehandlingstid i Københavns Kommune*:

1	Fra igangsættelse til vedtagelse af lokalplan	64 uger (Plan / Almene Boliger)
2	Fra aflevering af dispositionsforslag/Skema A til bedømmelse deraf	3-5 uger (Almene Boliger)
3	Fra bedømmelse til Skema A tilsagn	24 uger (Almene Boliger)
4	Fra politisk godkendelse til Skema A tilsagn	2 uger (Almene Boliger)
5	Fra Skema A tilsagn til Skema B ansøgning	15 mdr. (Almene Boliger)
6	Fra byggeandragende til byggetilladelse	8-12 uger (Byggesag)
7	Fra Skema B ansøgning til Skema B tilsagn	8 uger (Almene Boliger)
8	Fra Skema C tilsagn til ansøgning om afsatte beløb	6 mdr. (Almene Boliger)

* skemaet indeholder både lovbestemte og KK servicemål, samt procestider.

Implementering og opfølgning på anbefalinger

Taskforcens styregruppe har besluttet, at der skal arbejdes videre med ovennævnte anbefalinger. Størstedelen af anbefalingerne er allerede igangsat, mens en række af anbefalingerne kræver politisk stillingtagen i Københavns Kommune eller konkrete lovændringer gennem fremsættelse af lovforslag, behandling heraf og efterfølgende vedtagelse i Folketinget, hvorfor realiseringen af disse anbefalinger afhænger heraf.

Bilag 1. Allerede iværksatte initiativer

Tidligere regeringer:

- **Midlertidig forhøjelse af maksimumsbeløb:** Il lyset af de stigende bygge- og materialepriser fik boligministeren med vedtagelse d. 9. juni 2022 af det lovforslag, som udmønter aftale om Fonden for blandede byer, bemyndigelse til, efter forhandling med finansministeren, at fastsætte regler om, at kommunerne midlertidigt kan godkende en overskridelse af anskaffelsessummen for almene byggerier på op til 20 pct. Bemyndigelsen er, i henhold til en tværministeriel arbejdsgruppes anbefalinger, sidenhen blevet afgrænset til en landsdækkende ramme på 1.400 almene boliger, som har fået tilsagn inden 1. januar 2022 og er gået i stå som følge af de stigende bygge- og materialepriser. Overskridelsen af maksimumsbeløbet finansieres 90 pct. af Landsbyggefonden og 10 pct. af kommunerne, således at overskridelsen ikke medfører en højere husleje sammenlignet med tilsvarende nye almene boliger opført inden for maksimumsbeløbet. Derudover er maksimumsbeløbet blevet ekstraordinært reguleret med 5,5 pct. per 1. september 2022.
- **Etablering af Fonden for blandede byer:** Med aftale om *Fonden for blandede byer* afsættes i alt 10 mia. kr. i perioden frem mod 2035, hvoraf 5 mia. kr. med aftalen konkret udmøntes i perioden 2022-2031. Midlerne placeres i en nyetableret fond – Fonden for blandede byer – under Landsbyggefonden og går hovedsageligt til finansiering af en række nye støtteordninger, som har til formål at sætte ekstra gang i byggeriet af nye almene boliger – særligt i områder, hvor det i dag kan være vanskeligt at etablere nye almene boliger grundet høje grund- og ejendomspriser. Med de nye støtteordninger vil der bl.a. kunne ydes støtte til almene boligorganisationers køb af byggegrunde, hvis pris ligger over de almene boligorganisationers betalingsevne, samt til almene boligorganisationers køb og ombygning af relevante og attraktive erhvervsjendomme, køb og omdannelse af private udlejningsejendomme til almene boliger m.v.
- **Mulighed for frafald af tillægskøbesum:** Visse kommuners krav om betaling af tillægskøbesum har tidligere sat en effektiv stopper for fortætningsprojekter i eksisterende almene boligafdelinger, da den økonomiske gevinst for den eksisterende afdeling ved fortætning ofte var begrænset. Trods visse kommuners ønske, herunder Københavns Kommune, om at kunne frafalde krav om tillægskøbesum for at muliggøre fortætning i almene boligafdelinger kan kommunerne ikke uden videre undlade at opkræve tillægskøbesum, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel til dette. Med vedtagelse af lovforslag d. 2. marts 2021 blev der givet lovhjemmel i almenboligloven til, at kommuner kan vælge at frafalde krav om tillægskøbesum ved fortætning i eksisterende almene boligafdelinger.
- **Delegeret bygherremodel:** Med vedtagelse af lovforslag d. 28. november 2019 blev det muligt at opføre nye almene boliger i samarbejde med en privat part for derved at understøtte udviklingen mod blandet boligbyggeri afstedkommet af særligt kommunernes mulighed for at stille krav om op til 25 pct. almene boliger i lokalplanlægningen.

Københavns Kommune:

- **Tidlig prækvalifikation af almene nybyggeriprojekter:** Initiativet betyder, at der indgås et samarbejde mellem grundejer og en almen boligorganisation i en helt tidlig fase af udviklingen af et givent lokalplansområde. Ligesom der opstartes en tidlig dialog mellem den almene bygherre og forvaltningen.
- **Partnerskab med private developere om eksekvering af almene boliger i lokalplaner med almenboligkrav:** Initiativet har haft til formål at sikre dialog mellem Københavns Kommune og de private aktører med henblik på at opnå gensidig forståelse og kunne rydde konkrete barrierer for eksekvering af vejen. Initiativet skal ses i lyset af, at det er Københavns Kommunes opfattelse, at en stor andel af de private grundejere er positive overfor at lade almene boliger indgå i byudviklingen.
- **Maksimal grundpris på 20 pct. af anskaffelsessummen:** Initiativet sikrer en præcisering af almene boligorganisationers betalingsevne, hvilke særligt har betydning i lokalplansområder, hvor der er stillet krav om 25 pct. almene boliger.

- **Administrationsgrundlag for vilkår i almene byggesager:** Administrationsgrundlaget klarlægger hvilke regler og vilkår, der er gældende ved alment byggeri og styrker dermed gennemsigtighed og forudsigelighed for både de almene boligorganisationer og deres private samarbejdspartnere. Med administrationsgrundlaget er der i dialog med boligorganisationerne blevet saneret i vilkår, der samtidig langt overvejende er gjort dialogbaserede og fleksible. Vægten er lagt på en programmerende tilgang hos forvaltningen.
- **Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner:** Med konkret indplacering af almene boliger i lokalplaner øges sandsynligheden for, at det almene byggeri kan komme tidligere i gang.
- **Øget digitalisering af samarbejdet og støttesagsbehandlingen om almene byggeprojekter:** Med udrulningen af den digitale platform AlmenByg har Københavns Kommune taget et stort skridt i forhold til at lette sagsbehandlingen og kommunikationen mellem parterne i almene byggesager. Platformen bruges til at uploade dokumenter og udfylde informationer om projekterne i de forskellige faser i nybyggeri- og renoveringssager. AlmenByg er udviklet for at forenkle samarbejdet mellem boligorganisationen og forvaltningen og tilbagemeldingerne fra de almene boligorganisationer og deres rådgivere er positive. Ligesom AlmenByg gør det muligt at indsamle data om byggeprojekterne og byggeaktiviteten i den almene projektportefølje.
- **Ny teamorganisering på støttesagsområdet i Teknik- og Miljøforvaltningen:** Den nye organisering er opdelt efter almene boligorganisationer, så det er mere entydigt, hvor de almene boligorganisationer skal henvende sig. Teamorganiseringen understøttes af porteføljemøder mellem forvaltning og boligorganisation med henblik på at sikre fremdrift i de almene byggesager.
- **Etablering af fast alment dialogforum i Teknik- og Miljøforvaltningen:** Dialogforummet har fokus på optimering, koordinering og afdækning af risiko for dobbeltarbejde i støttesags- og byggesagsbehandling, herunder interne stjernemøder.
- **Flere ressourcer til at fremme de almene byggeprojekter:** Der er afsat ekstra ressourcer med fokus på at understøtte udviklingen af nye almene byggeprojekter mv., herunder som led i udmøntningen af Fonden for blandede byer.