

MRF 2025C.5

Bachelorprojekt: Rækkevidden af kommunernes beføjelser ved lokalplankrav om almene boliger og den delegerede bygherremodel efter almenboligloven

Af ba.jur. Alfred Julius Solberg Bruun

Forord af Peter Pagh

De retlige udfordringer ved anvendelsen af planlovens regler om lokalplanlægning for almene boliger er mere generelt belyst af Sandbeck i **MRF 2025C.1**. Dette bachelorprojekt handler om en mere afgrænset problemstilling, nemlig de retlige problemstillinger der opstår, når kommunerne ønsker almene boliger opført i samme bygning, som der opføres private ejer- eller lejeboliger.

Baggrunden for de juridiske problemer er, at det efter almenboligloven alene er almene boligselskaber, der kan opføre og drive udlejning af almene boliger. Der er ganske vist i almenboliglovens § 116, stk. 2, indført en såkaldt delegeret bygherremodel, hvorefter kommunerne i særlige tilfælde kan give forhåndstilsagn om støtte efter almenboligloven, selv om den almene boligorganisation ikke har skøde på ejendommen, hvis der forudgående er etableret et samarbejde mellem et alment boligselskab og en privat bygherre, forudsat at dette er nødvendigt for at etablere almene boliger, og det almene boligselskab ikke udsætter sig for unødige risici.

De juridiske spørgsmål er, om der i lokalplan kan stilles krav om, at bestemte dele af en ny bygning anvendes til almene boliger, henholdsvis om lokalplan kan stille krav om, at nybyggeri sker på grundlag af den delegerede bygherremodel. Efter en gennemgang af forarbejder når afhandlingen (s. 33) frem til, at planloven ikke giver hjemmel til at fastsætte den konkrete placering af almene boliger i en samlet bebyggelse, og at der ikke i planloven er hjemmel til kræve, at byggeriet opføres på grundlag af den delegerede bygherremodel. Mens det må tiltrædes, at lokalplaner ikke kan kræve, at bygherren anvender den delegerede bygherremodel efter almenboligloven, er det vanskeligere at følge forfatterens afvisning af, at en lokalplan kan fastsætte regler om placeringen af almene boliger ved nybyggeri af boliger, da der i planlovens § 15, stk. 2, nr. 8, er hjemmel til at regulere anvendelsen af de enkelte bygninger, og en alsidig boligsammensætning med almene boliger er blandt planlovens hensyn. Dette tyder på, at der i lokalplan kan tages stilling til, på hvilke byggefelter der skal opføres almene boliger, men uden at det kræves, at lokalplanen tager stilling til placering af almene boliger blandt de øvrige boliger.

Derimod er det nemmere at følge forfatterens afvisning af, at kommunerne har hjemmel til i lokalplanbestemmelser at tillægge sig kompetence til efterfølgende at fastlægge den konkrete placering af almene boliger, da dette må ske i lokalplanproceduren, ligesom kommunen ikke i vilkår for byggetilladelser kan fastsætte den konkrete placering af de enkelte almene boliger ud over, hvad der i forvejen fremgår af lokalplanen.

Dette rejser spørgsmål om, hvorvidt kommunen efter almenloven kan meddele støttetilsagn til byggeri, hvis det står klart, at projektet ikke kan gennemføres inden for maksimalbeløbet. Her konkluderer afhandlingen, at den delegerede bygherremodel ikke kan anvendes til at omgå maksimumsbeløbet, men alene til at organisere projektet anderledes.

Som bachelorprojektets analyser viser, giver rækkevidden og retsvirkningen af lokalplanlægning for almene boliger anledning til betydelig retlig usikkerhed. Denne afhandling prætenderer ikke at give sikre svar, men giver med sine analyser nyttige bidrag til besvarelse af de juridiske spørgsmål, som reglerne giver anledning til.



Bachelorprojekt:

Rækkevidden af kommunernes beføjelser ved
lokalplankrav om almene boliger

Fagområde: Fast ejendom - regulering, forurening & køb

Navn

Alfred Julius Solberg Bruun

Individuel vejleder: Peter Pagh

Afleveringsdato: 31.07.2025

Abstract

This bachelor thesis explores the extent of municipal authority in relation to requirements of 25 pct. social housing in local plans under section 15, subsection 2, no. 11 of the Danish Planning Act, with particular focus on the delegated developer model¹ under section 116 of the Danish Social Housing Act and the potential implications its use may entail for the private housing market.

By applying the legal dogmatic method, the thesis systematically analyses statutory provisions, preparatory works, administrative practices, case law, and legal literature, with particular focus on the legality of the planning practices of the Municipality of Copenhagen.

Special attention is given to whether the municipalities can indirectly enforce the delegated developer model by integrating social housing among private dwellings within local plans, thereby effectively requiring the private developer to establish both the social and private housing simultaneously. In this context, it is examined whether municipalities, in their capacities as planning and building authorities, can determine the specific location of social housing within a local plan area.

Further, the thesis examines the legal limits of applying the delegated developer model, particularly in relation to the maximum allowable cost², and whether municipalities can grant approval for funding the construction of social housing in cases where it is clear prior to the commencement of the project that the acquisition cost³ will exceed the maximum allowable cost.

The thesis concludes that municipal authority to ensure the realisation of 25 pct. social housing in areas where the local development plan requires such is significantly constrained, as the examined legal framework provide the municipalities with minimal regulatory means to do so. Firstly, the municipalities cannot impose a direct requirement for the use of the delegated developer model through local planning, and they are likewise precluded from determining the specific location of social housing, which could indirectly compel the use the model. Further, the thesis concludes that the delegated developer model cannot be used to circumvent the maximum allowable cost, cf. Section 115, subsection 10, third sentence of the Danish Social Housing Act.

¹ Dansk oversættelse: Den delegerede bygherremodel

² Dansk oversættelse: Maksimumbeløbet

³ Dansk oversættelse: Anskaffelsessum

1 Indholdsfortegnelse

2	Generelt om projektet.....	5
2.1	Indledning.....	5
2.2	Problemformulering	7
2.3	Afgrænsning og disposition	7
2.4	Metode.....	9
3	Krav om almene boliger ved lokalplanlægning.....	10
3.1	Planloven generelt	10
3.2	Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsprincippet)	11
3.3	Krav om almene boliger	12
3.3.1	<i>Hvordan skal ”boligmassen” forstås?.....</i>	<i>13</i>
3.3.2	<i>Hvornår kan der stilles krav om almene boliger?</i>	<i>14</i>
4	Den delegerede bygherremodel.....	16
4.1	Almen boligvirksomhed.....	16
4.2	Den delegerede bygherremodel.....	17
5	Planlægningspraksis for almene boliger i Københavns Kommune.....	18
5.1	Administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital.....	18
5.2	Praksis for placering af almene boliger	19
6	Realisering af almene boliger	21
6.1	Krav om den delegerede bygherremodel i medfør af lokalplanlægningen.....	21
6.1.1	<i>Lokalplansbestemmelser</i>	<i>21</i>
6.1.2	<i>Betinget vedtagelse af lokalplan</i>	<i>21</i>
6.2	Placeringen af almene boliger i lokalplanlægningen	22
6.2.1	<i>Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 8</i>	<i>23</i>
6.2.2	<i>Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 2</i>	<i>25</i>
6.2.3	<i>Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 11</i>	<i>26</i>

6.2.4	<i>Forholdet til ABL § 75 a og b</i>	28
6.2.5	<i>Nødvendig planlægningsmæssig begrundelse</i>	28
6.3	Placering af almene boliger ved udstedelse af byggetilladelse	30
6.4	Lokalplaner med én bebyggelse	32
6.5	Grundkøbslån	32
6.6	Delkonklusion	33
7	Retlige grænser for anvendelsen af den delegerede bygherremodel	34
7.1	Maksimumsbeløbet	34
7.2	Delkonklusion	36
8	Økonomiske konsekvenser for det private boligmarked	38
8.1	Omkostningsoverførsel til private	38
8.2	Praktiske implikationer ved manglende placering af almene boliger	39
8.3	Kommunalt erstatningsansvar som følge af ulovlig lokalplanlægning	39
8.4	Delkonklusion	40
9	Konklusion	41
10	Litteraturfortegnelse	44
10.1	Retskilder	44
10.2	Forarbejder	44
10.3	Litteratur	44
10.4	Domme	45
10.5	Afgørelser	45
10.6	Kommune- og lokalplaner,	45
10.7	Kommunale hjemmesider og materiale	45
10.8	Rapporter	46
10.9	Artikler og øvrigt	46
11	Bilag	47

2 Generelt om projektet

2.1 Indledning

Stigende boligpriser i hovedstadsområdet gør det vanskeligt for lav- og middelindkomstgrupper at opnå adgang til boliger i byen. Udviklingen bidrager til en såkaldt *gentrificering* af København⁴ – et fænomen, der betegner et socialt skifte i et byområde, hvor økonomisk svagere befolkningsgrupper fortrænges som følge af stigende boligomkostninger⁵. Problematikken synliggør en af Københavns Kommunes mest centrale politiske målsætninger – men også en af dens største udfordringer: ønsket om en blandet by.⁶

I henhold til planlovens ("PL") § 15, stk. 2, nr. 11, kan kommuner i en lokalplan fastsætte krav om, at mindst 25 % af boligmassen i et lokalplanområde skal udgøres af almene boliger. Bestemmelsen har sine rødder i Finanslovsaftalen for 2015 indgået imellem den daværende socialdemokratiske regering, Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti. Baggrunden for bestemmelsen var et ønske blandt aftalepartierne om at sikre en blandet boligsammensætning i byerne, som kunne tiltrække en bred kreds af beboere. Derved kunne man sikre, at sociale grupper ikke ville bo adskilt fra hinanden som følge af stigende priser på private boliger - særligt i byområderne - der som naturlig konsekvens, udhuler diversiteten i beboersammensætningen.⁷

I forfølgelsen af formålet om at opnå en blandet bolig- og beboersammensætning, har Københavns Kommune truffet en politisk beslutning om, som udgangspunkt at stille krav om 25 % almene boliger i lokalplaner for nye boligområder.⁸

Muligheden for at fastsætte krav om 25 % almene boliger og forarbejderne til bestemmelsen, efterlader imidlertid en række ubesvarede spørgsmål samtidig med, at anvendelsesområdet og rækkevidden af kommunernes planlægning for almene boliger fortsat mangler prøvelse ved domstolene og Planklagenævnet.

⁴ Dagbladet Information: [Gentrificering: Hvordan velfærdsbyen København blev til velstandsbyen København](#)

⁵ Lex – Danmarks Nationalleksikon: [Gentrificering](#)

⁶ Københavns Kommune: [Københavns Kommuneplan 2019](#), s. 17

⁷ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 3.

⁸ Københavns Kommune: [Revideret administrationsgrundlag](#), 29. februar 2023, bilag 2, s. 1 f.

Først kan der peges på problemstillingen vedrørende PL § 11 b, stk. 1, nr. 1, der fastsætter, at der alene kan rammeplanlægges for almene boliger i nye boligområder. Spørgsmålet er herefter hvilken sammenhæng denne bestemmelse har med PL § 15, stk. 2, nr. 11, der udgør en del af lokalplankataloget, herunder, om sidstnævnte bestemmelse tillige er underlagt et krav om *nye boligområder* og i den forbindelse tolkningen heraf.

Videre opstår spørgsmålet om, hvornår kommunen har overtagelsespligt efter PL § 48, stk. 4, når ejendommen er udlagt til almene boliger og qua dette ikke kan udnyttes på en økonomisk rimelig måde samt, hvordan denne erstatning skal udmåles henset til den væsentlige diskrepans mellem jordpriserne for alment og privat boligbyggeri.

Til trods for, at Københavns Kommune som udgangspunkt stiller krav om 25 % almene boliger i nye boligområder, udgjorde almene boliger alene 9 % af det samlede nybyggeri i perioden 2014-2024. Det svarer til 4.453 almene boliger ud af i alt 50.198 nyopførte boliger, hvoraf hele 89 % bestod af private ejer- og udlejningsboliger.⁹ Ifølge Kommunens boligredegørelse fra 2024 er det kun i 26 ud af de 44 lokalplaner, hvor der er stillet krav om 25 % almene boliger, at mere end 90 % af de almene boliger er realiseret eller undervejs.¹⁰ En rapport af 2022 udarbejdet af interesse- og brancheorganisationen, BL, viser at 73 % af de planlagte almene boliger på landsplan på daværende tidspunkt enten var endeligt opgivet eller vurderet til ikke at kunne realiseres inden for det gældende maksimumbeløb grundet stigende materialepriser.¹¹

Statistikkerne belyser, at trods lovhjemmel til krav om almene boliger samt klare politiske intentioner om en blandet by, formår kommunerne ikke at sikre en effektiv gennemførelse af alment boligbyggeri i det aktuelle markeds realiteter. Spørgsmålet bliver herefter, hvilke muligheder kommunerne har for at understøtte realiseringen af almene boligprojekter i medfør af den gældende lovgivning, herunder om kommunerne kan udforme lokalplaner, der reelt fordrer, at de almene boliger opføres sideløbende med den private bebyggelse.

⁹ Bilag 1: *Nybyggede boliger i København pr. ejerform i perioden 2014-2024*

¹⁰ Københavns Kommune: [Boligredøgørelsen 2024](#), s. 4

¹¹ BL – Danmarks almene boliger: [Analyse af den aktuelle situation for alment nybyggeri](#), s. 3

2.2 Problemformulering

Nærværende projekt søger at besvare følgende problemformulering:

”Hvad er rækkevidden af kommunernes beføjelser ved anvendelse af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, om fastsættelse af krav om 25 % almene boliger i et lokalplanområde, navnlig i relation til anvendelsen af den delegerede bygherremodel, og hvilke konsekvenser kan dette have for det private boligmarked?”

2.3 Afgrænsning og disposition

Planlovens regler om planlægning for almene boliger rejser en række komplekse og praktisk betydningsfulde problemstillinger. Denne fremstilling har ikke til formål at afdække samtlige, men fokuserer på at klarlægge kommunernes planlægningskompetence i relation til almene boliger. Særligt undersøges, hvordan kommunerne kan understøtte realiseringen af alment boligbyggeri, herunder betydningen af den delegerede bygherremodel som hjemlet i almenboliglovens (herefter ”ABL”) § 116. Undersøgelsen tager afsæt i en analyse af Københavns Kommunes planlægningspraksis for almene boliger, og det vurderes efterfølgende, hvorvidt kommunerne – som henholdsvis plan- og bygningsmyndighed – lovligt kan udforme krav om den delegerede bygherremodel i forbindelse med lokalplanlægningen eller den efterfølgende udstedelse af byggetilladelse. I forlængelse af dette, vil projektet tillige behandle afgørende regulatoriske spørgsmål, der knytter sig til anvendelsen af den delegerede bygherremodel i det nuværende marked. Afslutningsvist anvendes resultaterne fra afhandlingens ovenfor anførte undersøgelser til at belyse potentielle konsekvenser for det private boligmarked, der kan følge af kommunernes lokalplanlægning for almene boliger.

Besvarelsen af problemformuleringen forudsætter en grundlæggende indføring i planlovens regler om almene boliger samt hvilke hensyn der søges varetaget i henhold til lovens forarbejder. Projektet indledes derfor i afsnit 3 med en redegørelse for planlovens bestemmelser vedrørende almene boliger samt en analyse af forarbejderne. Dette efterfølges af en redegørelse for almenboligloven samt den delegerede bygherremodel i afsnit 4. I afsnit 5 undersøges Københavns Kommunes planlægningspraksis for almene boliger. Afsnit 6 diskuterer kommunernes muligheder for at sikre realiseringen af lokalplankrav om almene boliger i medfør af kompetencen, som plan- og bygningsmyndighed. Afsnit 7 vurderer lovgrundlaget bag den delegerede bygherremodel samt,

hvilken rolle modellen kan spille i relation til realiseringen af almene boliger under de aktuelle markedsforhold. I afsnit 8 undersøges, hvilke økonomiske konsekvenser lokalplanlægning for almene boliger og anvendelsen af den delegerede bygherremodel kan have for det private boligmarked.

Projektet har, som nævnt, ikke til formål at behandle alle planretlige problemstillinger i tilknytning til alment boligbyggeri, men afgrænses til en analyse af kommunernes kompetence i relation til udarbejdelsen og realiseringen af lokalplaner, hvori der fastsættes krav om 25 % almene boliger. Spørgsmålet om, hvornår kommunerne kan forpligtes til at overtage ejendomme udlagt til almene boliger efter planlovens § 48, stk. 4, samt den dertil knyttede problematik om erstatningsudmålingen, falder uden for afhandlingens ramme og behandles derfor ikke nærmere.

Ligeledes afgrænses undersøgelsen fra en dybdegående behandling af planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 1, og dens forhold til § 15, stk. 2, nr. 11, herunder spørgsmålet om fortolkningen af *nye boliger*. Det bemærkes dog, at samspillet mellem disse bestemmelser og fortolkningen af § 11 b, stk. 1, nr. 1, udgør en fundamental forudsætning for rækkevidden af § 15, stk. 2, nr. 11, og der kan således spores en direkte relation til den foreliggende undersøgelse af kommunernes planlægningskompetence for almene boliger. Bestemmelsernes sammenhæng er én gang behandlet i Planklagenævnet, hvilket kort belyses i den indledende redegørelse.

Afhandlingen afgrænses også fra en nærmere analyse af de økonomiske forhold, der udfordrer opførelsen af almene boliger i det gældende marked, ligesom By & Havns rolle i realiseringen af almene boliger ej heller behandles.

Det bemærkes endvidere, at diskussionen om de retlige grænser for anvendelsen af den delegerede bygherremodel med fordel kunne have inkluderet en nærmere analyse af betingelsen i ABL § 116, stk. 2, der indebærer, at kommunerne alene kan meddele tilsagn til almene boliger i særlige tilfælde, når tilsagnsmotageren ikke har tinglyst adkomst på ejendommen under opførelsen. I den forbindelse havde det været relevant at vurdere, om Københavns Kommunes planlægningspraksis er i overensstemmelse med denne bestemmelse. En nærmere behandling af denne problemstilling er imidlertid udeladt af hensyn til afhandlingens omfangsmæssige begrænsninger.

2.4 Metode

Til besvarelse af problemformuleringen anvendes den retsdogmatiske metode med henblik på at fastlægge gældende ret i relation til kommunernes planlægningskompetence i områder, hvor der stilles krav om almene boliger efter PL § 15, stk. 2, nr. 11.¹² Metoden indebærer en systematisk analyse af relevante retskilder, herunder lovtekst, forarbejder, retspraksis, administrativ praksis og juridisk litteratur, som vurderes efter deres retskildeværdi og indbyrdes vægt.¹³

Da området i væsentligt omfang savner prøvelse ved domstolene og klagenævnene, vil analysen inddrage afgørelser fra beslægtede retsområder som fortolkningsbidrag i den juridiske subsumption. Vurderingen af kommunernes planlægningskompetence vil tage udgangspunkt i administrationsgrundlag fra Københavns Kommune samt fiktive scenarier, der afspejler planlægningssituationer i praksis, og som anvendes til at teste retskildernes anvendelighed og rækkevidde. Fremstillingen vil primært berøre planlægningsforhold i Københavns Kommune, men resultaterne af undersøgelsen, vil i vid udstrækning kunne anvendes i hele landet. Fremgangsmåden muliggør en konkret vurdering af, hvordan kommuner kan sikre opførelsen af almene boliger samtidig med at belyse retsstillingen for private bygherrer, der opererer i lokalplanområder med krav om 25 % almene boliger.

¹² Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, s. 32.

¹³ Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, s. 183 ff.

3 Krav om almene boliger ved lokalplanlægning

3.1 Planloven generelt

Planloven udgør det centrale regelsæt for den fremadrettede og offentligt styrede planlægning af Danmarks arealanvendelse.¹⁴ Formålet er at sikre en hensigtsmæssig udvikling i planlægningen, hvor en række hensyn afvejes i en samlet helhedsvurdering.¹⁵ Formålsbestemmelsen i PL § 1 fastlægger denne grundtanke med følgende ordlyd:

”Loven skal sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne om landets natur og miljø og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår, bevarelse af dyre- og planteliv og øget økonomisk velstand.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1) at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helhedsvurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte kommuner og lokalsamfund*
- 2) at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,*
- 3) at skabe gode rammer for erhvervsudvikling og vækst,*
- 4) at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig naturværdi og landskabelig værdi,*
- 5) at biodiversiteten understøttes, og at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges,*
- 6) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet, og*
- 7) at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne.”*

De relevante hensyn, som skal inddrages i helhedsvurderingen af arealanvendelsen, kan udledes af formålsbestemmelsen, men konkret hvordan disse hensyn skal afvejes overfor hinanden er ikke nærmere reguleret.¹⁶ Dette efterlader planmyndighederne med et vidtgående skøn, der imidlertid er underlagt et krav, om *nødvendig planlægningsmæssig begrundelse*. Heraf følger, at formålet med krav eller vilkår i den offentlige planlægning skal kunne henføres til formålsbestemmelsen i PL § 1, hvorved sikres, at ikke-saglige hensyn udelukkes.¹⁷

¹⁴ Pagh, P. og Haugsted, T.: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, 4. udgave, Karnov Group, 2022, s. 337

¹⁵ Ibid., s. 337-338

¹⁶ Ibid., s. 338

¹⁷ Ibid., s. 339

Reguleringen af arealanvendelser sker gennem landsplandirektiver, kommuneplaner og lokalplaner, som fastlægger rammer. Lokalplanen er det mest detaljerede redskab i det danske planhierarki og fastlægger bindende regler for arealanvendelsen i et afgrænset geografisk område, typisk med henblik på bebyggelsens placering, anvendelse og udformning. Til forskel fra kommuneplanen er lokalplanen umiddelbart bindende for grundejere og myndigheder, og udgør i henhold til PL § 18 en negativ forpligtelse til ikke at etablere retlige eller faktiske forhold, der strider imod planens bestemmelser. Lokalplanen medfører således ikke en handlepligt til virkeliggørelsen af lokalplanens indhold, jf. U 1997.756/2 H, hvorfor den hidtidige lovlige arealanvendelse kan fortsætte efter lokalplanens vedtagelse.¹⁸ Hvad der gyldigt kan optages bestemmelser om i en lokalplan, er udtømmende oplistet i PL § 15, stk. 2, nr. 1-32 der rummer det såkaldte *lokalplankatalog*.¹⁹

3.2 Grundsætningen om saglig forvaltning (magtfordrejningsprincippet)

Kravet om at den offentlige planlægning skal kunne henføres til hensyn varetaget i formålsbestemmelsen i PL § 1, understøttes af grundsætningen om saglig forvaltning, som forpligter offentlige myndigheder til alene at varetage saglige hensyn ved udøvelse af offentlig myndighed. Princippet har til formål at sikre, at forvaltningens afgørelser ikke anvendes som middel til at opnå uvedkommende formål, og det udgør dermed en væsentlig grænse for forvaltningens skønsudøvelse.²⁰

Magtfordrejning foreligger, når en myndighed anvender sin kompetence til at forfølge hensyn, der ikke er hjemlet i lovgivningen eller ligger uden for det formål, som den pågældende hjemmel tilsigter at varetage. Det er ikke afgørende, om afgørelsen i sig selv er lovlig i formel forstand – det centrale er, om den reelt er båret af usaglige hensyn. En afgørelse, der tilsyneladende er truffet inden for rammerne af en lovhjemmel, kan derfor være ugyldig, hvis den reelt tjener et andet formål end det lovlige.

¹⁸ Pagh, P. og Haugsted, T.: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, 4. udgave, Karnov Group, 2022, s. 375 ff.

¹⁹ Ibid., s. 377

²⁰ Højgaard, S. m.fl.: *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022, s. 224

Princippet har særlig betydning i situationer, hvor forvaltningen forsøger at opnå resultater, som ikke kan opnås direkte gennem lovgivningen. Det gælder navnlig, hvor myndigheden anvender sin afgørelseskompetence som løftestang for at fremtvinge dispositioner fra borgere eller private aktører, som den ikke har hjemmel til at kræve direkte. I sådanne tilfælde kan der foreligge en skjult magtanvendelse, der underminerer borgerens retsstilling. Risikoen for magtfordrejning er udtalt i asymmetriske forhandlingssituationer mellem myndigheder og borger, og hvor borgerens accept af en betingelse reelt er fremtvunget af myndighedens kompetenceposition.²¹

Domstolene har i flere tilfælde tilsidesat forvaltningsakter som ugyldige på grund af magtfordrejning. I U 1940.1030 H blev et vilkår i en teaterbevilling, der forpligtede bevillingshaveren til at overholde bestemte overenskomster, anset for ulovligt, da det lå uden for bevillingsordningens formål.²²

Et nyere eksempel findes i Vestre Landsrets dom i U 2025.2993 V, hvor Aalborg Kommune blev pålagt at tilbagebetale 6.125.000 kr. til en bygherre, som var blevet påtvunget en udbygningsaftale i strid med planlovens § 21 b. Landsretten lagde vægt på, at kommunen allerede havde truffet beslutning om det pågældende åprojekt, da kravet om udbygningsaftale blev fremsat, og at aftalen blev indgået på kommunens initiativ – til trods for at bygherren flere gange havde givet udtryk for, at man ikke ønskede at indgå en sådan aftale. Om end Landsretten ikke udtrykkeligt henførte kommunens dispositioner til magtfordrejningsprincippet, fandt retten, at kommunen havde anvendt sin planlægningskompetence til at fremtvinge en økonomisk forpligtelse, som den ikke havde hjemmel til. Sagen illustrerer dermed, hvordan magtfordrejning i praksis kan forekomme uden at blive benævnt som sådan i dommens præmisser.

3.3 Krav om almene boliger

I medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 11, kan der i en lokalplan stilles krav om, at 25 % af boligmassen i et lokalplanområde skal være almene boliger. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 221 af 3. marts 2015 og markerede et væsentlig brud med det hidtidige planretlige udgangspunkt om, at planlægningen ikke kan regulere ejer- og brugerforhold.²³

²¹ Højgaard, S. m.fl.: *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2022, s. 224-225

²² Ibid., s. 282

²³ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10

Samtidig med indførelsen af bestemmelsen tilføjes hensynet til fremmelsen af alsidighed af boligsammensætningen ved planlægning for almene boliger i PL § 1, stk. 2, nr. 6 (i dag lovfæstet i nr. 7), således, at kommunerne lovligt kunne begrunde krav om 25 % almene boliger.

Baggrunden for lovændringen var et ønske om at fremme en blandet boligsammensætning med henblik på at modvirke, at sociale grupper bor adskilte fra hinanden, hvilket fremhæves i forarbejderne, som ”(...) *afgørende for sammenhængskraften i samfundet*.”²⁴ Bestemmelsen i PL § 15, stk. 2, nr. 11, giver kommunerne kompetence til at bestemme hvor stor en del af boligmassen inden for et lokalplanområde, der skal udgøres af almene boliger – dog maksimalt en fjerdedel. Dette efterlader imidlertid to spørgsmål, nemlig hvordan begrebet *boligmassen* skal forstås samt, om der gælder begrænsninger for, hvornår kommunerne kan fastsætte krav om almene boliger.

3.3.1 Hvordan skal ”boligmassen” forstås?

I henhold til ordlyden af PL § 15, stk. 2, nr. 11, skal kravet om 25 % almene boliger opgøres i henhold til boligmassen i et lokalplanområde. Bestemmelsen forudsætter således først og fremmest, at det er fastsat i en lokalplan, hvor stor boligmassen må være i det pågældende område, hvilket da også er direkte anført i forarbejderne til bestemmelsen:

”Anvendelse af bestemmelsen vil således forudsætte, at kommunalbestyrelsen i lokalplanen tager stilling til, hvor stor den samlede boligmasse kan være, f.eks. ved at der i lokalplanen fastsættes præcise bestemmelser om bebyggelsens omfang og udformning, jf. planlovens § 15, stk. 2, nr. 7.”

Forarbejderne rummer ikke en entydig definition af begrebet boligmassen. Den manglende definition italesættes og begrundes med hensynet til forskellige planlægningsforhold i kommunerne og fleksibilitet i planlægningen, hvorefter boligmassen kan ”(...) *afhængig af kommunalbestyrelsens og bygherres ønsker og behov konkret fastsættes som antal af boliger eller etageareal*.”²⁵

Henset til, at kommunen som planmyndighed, udformer lokalplanens indhold, må det imidlertid fortolkes således, at det endegyldigt er kommunerne, der har kompetencen til at fastsætte definitionen

²⁴ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 3

²⁵ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5

af boligmassen i en lokalplan – uafhængigt af private udvikleres ønsker, jf. PL § 15, stk. 2, nr. 7. Da forarbejderne anfører en positiv opstilling af definitionsmuligheder, kan det anføres, at kommunerne bør være begrænset til at kunne opgøre boligmassen efter henholdsvis antal boliger eller etageareal.

Det kan give anledning til væsentlig usikkerhed omkring lokalplanens indhold, hvor kommunerne fastsætter krav om almene boliger uden at præcisere opgørelsen af boligmassen. I sådanne tilfælde, vil det fremstå uklart, om andelen af almene boliger skal opgøres i henhold til det maksimale antal boliger, der må etableres inden for lokalplanområdet eller det samlede etageareal, der kan udnyttes til boligformål. Den manglende lovfæstede definition åbner for en på landsplan væsentlig diskrepans i realiseringen af lokalplaners indhold om almene boliger, idet (i) opgørelsen af boligmassen i antal boliger, kan medføre et større antal almene boliger, som imidlertid kan opføres – forudsat manglende stillingtagen i lokalplanen – på et minimalt etageareal, samtidig med, at (ii) opgørelsen af boligmassen i etageareal, kan medføre et mindre antal almene boliger, som imidlertid kan opføres – igen forudsat manglende stillingtagen i lokalplanen – med et væsentlige større etageareal.

Foruden diskrepansen på landsplan, kan kommunen ved manglende regulering i førstnævnte scenarie - som beskrevet ovenfor - risikere, at private udviklere forbeholder et væsentlig større etageareal til private boliger, medens de almene boliger – om end det måtte opfylde kravet om antal af boliger – som resultat, vil udgøre en væsentlig mindre del af det samlede tilladte etageareal i lokalplanområdet.

3.3.2 Hvornår kan der stilles krav om almene boliger?

Baseret på en ordlydsfortolkning af PL § 15, stk. 2, nr. 11, rummer bestemmelsen ikke nogen begrænsninger for, hvornår der kan stilles krav om almene boliger i et lokalplanområde. Ved lovændringen af den 3. marts 2015, indførtes tillige PL § 11 b, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen henhører under kataloget, der regulerer hvad der kan optages rammebestemmelser om i en kommuneplan. I henhold til bestemmelsen, kan der i områder, der ikke anvendes til eller er lokalplanlagt til boligformål, fastsættes rammer for fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål, herunder almene boliger.

Optagelsen af rammebestemmelser om almene boliger, forudsætter således i henhold til ordlyden af PL § 11 b, stk. 1, nr. 1, at der skal være tale om områder, der ikke i forvejen anvendes til boligformål

eller er lokalplanlagt hertil. Baseret på de to bestemmelsers placering i planloven, fremstår de umiddelbart uafhængige af hinanden, idet de regulerer henholdsvis kommune- og lokalplanlægning.

Planklagenævnet fandt imidlertid i deres afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380 "(...) *på baggrund af formålet med § 15, stk. 2, nr. 9 [nu 11] og sammenhængen med § 11 b, stk. 1, nr. 1, (...), at det er en betingelse for anvendelsen af § 15, stk. 2 nr. 9 [nu 11], at der er tale om et nyt boligområde.*"

Nævnet fandt herefter tillige, at et lokalplantillæg, der muliggør et yderligere etageareal til boliger, opfylder kravet om et nyt boligområde, hvor der ikke allerede er lovligt eksisterende boliger eller lokalplanlagt herfor. Nærværende fremstilling vil ikke foretage en nærmere vurdering af nævnets fortolkning af sammenhængen mellem §§ PL 15, stk. 2, nr. 11 og 11 b, stk. 1, nr. 1 eller forståelsen af et *nyt boligområde*, men vil blot lægge denne retstilstand til grund.

Udgangspunktet bliver herefter, at der alene kan stilles krav om op til 25 % almene boliger for nye boligområder, herunder i tilfælde, hvor der muliggøres nye boliger ved et lokalplantillæg, forudsat der ikke allerede er lovligt eksisterende boliger eller lokalplanlagt herfor i området.

4 Den delegerede bygherremodel

4.1 Almen boligvirksomhed

Med vedtagelsen af lov nr. 374 om almene boliger m.v. i 1996, indførtes én støttet lejeboligtype, den almene bolig. Almene boliger er lejeboliger, der opføres med offentlig støtte og drives non-profit.

De har til formål at sikre passende boliger til alle med behov herfor til en rimelig husleje samt inddrage beboerne i driften og derigennem fremme beboerdemokrati.²⁶

Almen boligvirksomhed må kun udøves af boligorganisationer, der i medfør af almenboligloven, er godkendt hertil eller som forinden lovens ikrafttrædelse var godkendt til almen boligvirksomhed i medfør af ældre lovgivning, jf. ABL § 1, nr. 1-5. Deres kerneaktiviteter består i at opføre, udleje, administrere, vedligeholde og modernisere almene boliger, jf. § 6. Udover kerneaktiviteterne, kan almene boligorganisationer udføre såkaldte sideaktiviteter, som er aktiviteter, der har en naturlig tilknytning til boligerne og administrationen af disse. Konkret hvilke sideaktiviteter almene boligorganisationer kan udføre, er reguleret i bekendtgørelse 2025-06-26 nr. 953 om sideaktiviteter i almene boligorganisationer m.v. (herefter "Sideaktivitetsbekendtgørelsen"), der udtømmende oplister lovlige sideaktiviteter, og hvor flere forudsætter kommunalbestyrelsens godkendelse.²⁷ Almene boligorganisationer er således afskåret fra at kunne opføre private boliger, jf. ABL § 6, stk. 1. Erhvervsarealer kan opføres og udlejes af almene boligorganisationer i det omfang det kan rummes under Sideaktivitetsbekendtgørelsens § 6, stk. 1. og kommunalbestyrelsens godkendelse foreligger. Almene boligorganisationer kan tillige have skøde på sociale institutioner m.v. omfattet af kapitel 12 i almenboligloven samt administrere opførelse og drift af disse, jf. Sideaktivitetsbekendtgørelsens § 9, stk. 1 og 2, dog underlagt de begrænsninger, der følger af ABL § 162-163, om ydelsesstøtte og lån.

Kommunalbestyrelsen behandler ansøgning om tilsagn til opførelse af støttet byggeri og meddeler dette i medfør af ABL § 115. Tilsagn kan gives til almene boligorganisationer, kommuner, selvejende institutioner og regioner, og det er nærmere reguleret konkret hvilken type almene boliger de enkelte aktører kan opnå tilsagn til opførelse af.²⁸ Efter § 115, stk. 10, 1. pkt., fastsætter social- og boligministeren et maksimumbeløb for anskaffelsessummen for det almene byggeri, hvilket er nærmere reguleret i § 13 i bekendtgørelse 2020-01-09 nr. 14 om støtte til almene boliger m.v. (herefter

²⁶ Folketingstidende, 2008-2009, tillæg A, L208 som fremsat, s. 14-18

²⁷ Thrane, P. og Qwist, H: *Almenboligloven med kommentarer*, 1. udgave, Karnov Group, 2016, s. 43-44

²⁸ Ibid., s. 440-441

"Støttebekendtgørelsen"). I henhold til ABL § 115, stk. 10, 1. pkt., kan kommunalbestyrelsen ikke meddele tilsagn til opførelse af almene boliger, hvor anskaffelsessummen forud for påbegyndelsen af projektet overstiger det gældende maksimumbeløb.

4.2 Den delegerede bygherremodel

Ved lov 2002-12-17 nr. 1088 indførtes ABL § 116, hvor private bygherrer fik mulighed for tillige at opføre støttet alment byggeri, der dog senest skulle overdrages til en almen boligorganisation på ibrugtagningstidspunktet. Bestemmelsen blev dog ophævet igen ved lov 2009-06-12 nr. 490, da ordningen kun havde haft begrænset effekt.²⁹

Det var således alene almene boligorganisationer, selvejende institutioner, kommuner og regioner, der kunne opføre støttet alment byggeri indtil lov 2019-12-17 nr. 1438³⁰, hvor gældende version af § 116 blev indført. Bestemmelsen hjemler, at der tillige kan meddeles tilsagn til etablering af almene boliger "(...) i et samarbejde mellem tilsagnsmodtageren og en privat part, der opfører de på gældende boliger, såfremt 1) samarbejdet er nødvendigt for at etablere boligerne og 2) tilsagnsmodtageren ikke løber unødige risici." Bestemmelsen, der betegnes "den delegerede bygherremodel", muliggør, at private udviklere, kan opføre alment boligbyggeri og havde til formål at fjerne de hidtil gældende barrierer i almenboligloven, der hindrede realiseringen af blandede byområder, samt gøre op med "(...) fortidens ideal om isolerede og i mange tilfælde ø-lignende bebyggelser med borgere, som ikke kan finde en bolig i andre segmenter af boligmarkedet."³¹

Henset til, at almene boligorganisationer er afskåret fra at etablere private boliger, jf. § 6, stk. 1, forudsætter en blandet bebyggelse indeholdende private og almene boliger i praksis anvendelsen af den delegerede bygherremodel. Efter § 116, stk. 1, nr. 2, må tilsagnsmodtageren ikke løbe unødige risici, hvilket i henhold til forarbejderne forudsætter, at den private part skal dække en eventuel overskridelse af det gældende maksimumbeløb. Forpligtelsen hertil er ikke direkte lovfæstet, men ifølge lovforarbejderne skal kommunen sikre, at aftalegrundlaget fastslår, at den private part dækker enhver overskridelse af maksimumbeløbet.³²

²⁹ Thrane, P. og Qwist, H: *Almenboligloven med kommentarer*, 1. udgave, Karnov Group, 2016, s. 457

³⁰ Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 3

³¹ Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 6

³² Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 8

5 Planlægningspraksis for almene boliger i Københavns Kommune

Københavns Kommunes planlægningspraksis for almene boliger er præget af en systematisk og målorienteret tilgang, hvor muligheden for at fastsætte krav om 25 % almene boliger, anvendes som aktivt redskab til at fremme målsætningen om en blandet by, som fastslået i Kommuneplanen af 2019. Specifikt fremgår det af Kommuneplanen, at almene boliger skal udgøre minimum 20 % af boligerne samt, at minimum 25 % af de nye boliger i byen skal være almene.³³ Så vidt vides findes der (endnu) ikke lokalplaner, hvor der er stillet krav om anvendelsen af den delegerede bygherremodel, jf. ABL § 116.

5.1 Administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital

Målsætningen om flere almene boliger udmøntes i *administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital*, der fastsætter overordnede retningslinjer for den kommunale forvaltning ved planlægning for almene boliger.

Administrationsgrundlaget anvender skoledistrikter, som en geografisk måleenhed i vurderingen af behovet for almene boliger, hvilket medfører, at der som udgangspunkt skal stilles krav om 25 % almene boliger, hvor andelen af almene familieboliger udgør 0-30 % af de samlede boliger i skoledistriktet. Hvor andelen af almene familieboliger i skoledistriktet overstiger denne tærskel, foretages desuagtet en vurdering af behovet for almene boliger, herunder om navnlig ungdoms- og plejeboliger kan bidrage til en mere varieret beboersammensætning.³⁴

I henhold til administrationsgrundlaget stilles der som udgangspunkt kun krav om 25 % almene familieboliger, hvor lokalplanen rummer ny byggeret for minimum 3.200 bruttoetagemeter. Videre fremgår, at der som udgangspunkt tillige stilles krav om 25 % almene boliger i udsatte byområder, hvis det vurderes at bidrage til en blandet by.³⁵

³³ Københavns Kommune: [Københavns Kommuneplan 2019](#), s. 14

³⁴ Københavns Kommune: [Bilag 2 – Revideret administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital](#), s. 1

³⁵ Ibid., s. 1

Endelig fastsætter administrationsgrundlaget, at der som udgangspunkt kan opnås økonomisk støtte til etablering af nye almene boliger, hvor andelen af almene familieboliger i skoledistriktet udgør 0-30 %.³⁶

5.2 Praksis for placering af almene boliger

Foruden ovennævnte administrationsgrundlag, har Teknik- og Miljøforvaltningen i Københavns Kommune udarbejdet et administrationsgrundlag for placeringen af almene boliger, der skal sikre, at forvaltningen har retningslinjer for, hvordan bestemmelser om placering af almene boliger skal anvendes i lokalplaner. Formålet hermed er tillige at understøtte målsætningen i Kommuneplanen, om en blandet by.

Det fastslås, at almene boliger er den eneste ejerform, som kommunen kan regulere i lokalplaner, og at deres placering skal ske i overensstemmelse med tre overordnede principper. Dels skal placeringen af almene boliger (i) understøtte ønsket om den blandede by, der sikrer møder på tværs af ejerformer, (ii) sikre en beliggenhedsmæssig kvalitet som de andre boliger inden for lokalplanområdet og (iii) sikre en placering, så de kan opføres og driftes efterfølgende, hvilket forudsætter et omfang på minimum 800 boligetagemeter og maksimalt 120 boligenheder pr. afdeling.³⁷

Administrationsgrundlaget opererer med to løsningsmodeller for placeringen af almene boliger. Den første model indebærer udpegning af konkrete byggefeltet i lokalplanens kortbilag, hvilket anvendes, når der er væsentlige forskelle i beliggenhedskvaliteter inden for lokalplanområdet. Den anden model anvendes, når lokalplanen opdeles i delområder med nogenlunde ens adgang til bymæssige kvaliteter. Her stilles kravet om almene boliger som en procentdel af boligetagearealet inden for hvert delområde, uden at den præcise placering angives. I mindre lokalplaner, der kun omfatter én matrikel, kan kravet stilles uden udpegning af byggefeltet, hvis adgang til bykvaliteter vurderes at være ensartet.³⁸

I praksis fastsætter Københavns Kommune ofte den konkrete placering af almene boliger i et lokalplanområde, herunder specifikt hvor i bebyggelsen de skal placeres ved etagebyggeri. Dette

³⁶ Ibid, s. 2

³⁷ Københavns Kommune: [Bilag 2 – Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), s. 2-3

³⁸ Ibid., s. 3-4

indebærer, at de almene boliger indplaceres i sammenblanding med den private bebyggelse, hvorefter det samlede projekt inden for et givent byggefelt alene kan realiseres ved, at den private udvikler indgår et samarbejde med en almen boligorganisation under den delegerede bygherremodel.³⁹

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at Københavns Kommune har hjemmel til at fastsætte den specifikke placering af almene boliger i lokalplaner med henvisning til planlovens § 15, stk. 2, nr. 2, 8 og 11. Det anføres, at kommunen med hjemmel i nr. 8 kan regulere anvendelsen af de enkelte bygninger, og at denne adgang omfatter muligheden for at udpege bygninger eller byggefelter til almene boliger. Endvidere henvises til forarbejderne til § 15, stk. 2, nr. 11, hvor det fremgår, at der forud for planlægning for almene boliger forventes en forhandling mellem kommunen og grundejere om den konkrete placering. Administrationsgrundlaget tolker denne forhandlingsforventning som en bekræftelse af, at kommunen har kompetence til at fastlægge placeringen. Det anerkendes dog, at der ikke gælder en forpligtelse for grundejeren til at frasælge en del af grunden til et alment boligselskab, hvorfor der ikke er mulighed for at kræve, at de almene boliger rent faktisk opføres.⁴⁰

³⁹ Se til eksempel [Lokalplan 640 Bryggervangen](#), hvor de almene boliger er placeret i det samme etagebyggeri, som de øvrige boliger, jf. tegning 2b. Lokalplanens tegning 2a fastsætter, at stueetagen under de almene boliger, skal anvendes til henholdsvis erhverv, bolig og institution/grundskole/kulturelt formål.

⁴⁰ Københavns Kommune: [Bilag 2 – Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner](#), s. 2

6 Realisering af almene boliger

Dette afsnit vil behandle, hvordan kommunerne kan sikre opførelsen af almene boliger, som der er sat krav om i en lokalplan i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 11. I den forbindelse inddrages bestemmelser fra planloven med henblik på at afdække, om kommunerne som planmyndighed, kan stille vilkår om den delegerede bygherre model ved udformningen af lokalplaner. Yderligere vil afsnittet undersøge, om kommunen kan udforme indholdet af en lokalplan således, at den private udvikler indirekte pålægges at indgå i den delegerede bygherre model samt, om kommunen kan stille vilkår ved udstedelse af byggetilladelse, der indebærer anvendelsen af den delegerede bygherremodel.

6.1 Krav om den delegerede bygherremodel i medfør af lokalplanlægningen

6.1.1 Lokalplansbestemmelser

Som nævnt i afsnit 3.1 er det udtømmende reguleret i PL § 15, stk. 2, nr. 1-32, hvad der gyldigt kan optages bestemmelser om i en lokalplan (lokalplankataloget). Da hverken den delegerede bygherremodel eller modeller for hvilke aktører, der skal opføre bebyggelse er oplistet i bestemmelsens nr. 1-32, forekommer det ganske uproblematisk at udlede, at der ikke kan optages bestemmelser om den delegerede bygherremodel i en lokalplan.

6.1.2 Betinget vedtagelse af lokalplan

Det skal herefter vurderes, om kommunerne uofficielt kan betinge vedtagelsen af en lokalplan af, at der etableres et samarbejde mellem en almen boligorganisation og en privat udvikler under den delegerede bygherremodel.

En sådan praksis må vurderes i lyset af det forvaltningsretlige magtfordrejningsprincip, hvorefter offentlige myndigheder alene må varetage saglige hensyn, der har hjemmel i lovgivningen. Som redegjort for i afsnit 3.2, indebærer princippet, at en myndighed ikke må anvende sin kompetence til at opnå formål, som ligger uden for hjemmelsgrundlagets sigte.

Henset til at kommunerne ikke kan optage bestemmelser om den delegerede bygherremodel i en lokalplan, vil det som udgangspunkt være magtfordrejning, hvor kommunerne i praksis betinger

vedtagelsen af lokalplan af, at den private udvikler indgår i et samarbejde, der forudsætter anvendelsen af den delegerede bygherremodel. Dette vil navnlig være tilfældet, hvor kommunerne i forhandlingssituationer, forud for udarbejdelsen af en lokalplan, udnytter sin planlægningskompetence til at fremtvinge dispositioner, som den ikke har hjemmel til at kræve direkte.

Denne vurdering understøttes af Vestre Landsrets dom i U 2025.2993 V, hvor Aalborg Kommune blev pålagt at tilbagebetale 6.125.000 kr. til en privat bygherre, idet kommunen havde betinget vedtagelsen af en lokalplan af, at der blev indgået en udbygningsaftale, som kommunen ikke havde hjemmel til at kræve. Landsretten lagde vægt på, at kommunen allerede havde truffet beslutning om det pågældende projekt, og at aftalen blev indgået på kommunens initiativ – til trods for, at PL § 21 b eksplicit betinger, at udbygningsaftalen skal indgås på opfordring af grundejeren og, at bygherren gentagne gange havde givet udtryk for, at det ikke var ønskværdigt at indgå en sådan aftale. Retten fandt, at kommunen havde anvendt sin planlægningskompetence til at fremtvinge en økonomisk forpligtelse, som den ikke havde hjemmel til, hvilket, som tidligere anført, har karakter af magtfordrejning.

Selvom den delegerede bygherremodel ikke indebærer en økonomisk forpligtelse i samme forstand som ved udbygningsaftaler, er det afgørende, at kommunen anvender sin planlægningskompetence til at fremtvinge en bestemt privatretlig konstruktion, som den ikke har hjemmel til at kræve. Det forhold, at kommunen ikke formelt stiller kravet i lokalplanen, men i stedet gør lokalplanens vedtagelse betinget heraf, ændrer ikke ved, at der reelt er tale om et skjult planretligt vilkår, som vil kunne udgøre magtfordrejning.

På denne baggrund må det konkluderes, at kommunerne ikke kan betinge vedtagelsen af en lokalplan af, at der etableres et samarbejde mellem en boligorganisation og en privat udvikler under den delegerede bygherremodel inden for den gældende lovgivning. En sådan praksis vil i udgangspunktet være i strid med grundsætningen om saglig forvaltning og dermed ulovlig.

6.2 Placeringen af almene boliger i lokalplanlægningen

Henset til, at almene boligorganisationer er afskåret fra at opføre private boliger, jf. ABL § 6, kan bebyggelsesplaner, der placerer almene boliger i sammenblanding med private, ikke realiseres med

en almen boligorganisation som bygherre. Byggeriet kan dermed alene realiseres, hvis den almene boligorganisation indgår et samarbejde med en privat udvikler under den delegerede bygherremodel, hvorefter den private part opfører det samlede projekt og efterfølgende overskøder de almene boliger til boligorganisationen.⁴¹

Hvor de almene boliger integreres blandt private boliger, og udvikleren ønsker at realisere det private byggeri, vil udvikleren være nødsaget til at etablere den almene bebyggelse samtidig med den private samt udrede den del af anskaffelsessummen, der overskrider maksimumbeløbet.⁴² Udvikleren forpligtes dermed reelt til at gennemføre et underskudsgivende alment byggeri, hvis det samlede projekt med den private – og økonomisk rentable – bebyggelse skal realiseres.

Nærværende afsnit har til formål at undersøge rækkevidden af kommunernes beføjelser til at fastsætte bestemmelser om placeringen af bebyggelse i et lokalplanområde særligt i relation til almene boliger, og dermed, om kommunerne indirekte kan stille krav om den delegerede bygherremodel, ved en sammenblanding af almene og private boliger i lokalplanlægningen.

Lokalplankataloget i PL § 15, stk. 2, nr. 1-32 regulerer udtømmende hvad der kan optages bestemmelser om i en lokalplan. Som belyst i afsnit 5.2, vurderer Københavns Kommune at have hjemmel til at fastsætte den specifikke placering af almene boliger i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 2, 8 og 11.

6.2.1 Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 8

I henhold til PL § 15, stk. 2, nr. 6, kan der i en lokalplan optages bestemmelser om "*bebyggelsers beliggenhed på grundene, herunder om den terrænhøjde, hvori en bebyggelse skal opføres*".

Bestemmelsen tillader naturligvis, at kommunerne kan regulere den specifikke placering af bygninger i en lokalplan forudsat nødvendig planlægningsmæssig begrundelse herfor. Bestemmelsen giver imidlertid anledning til overvejelser om omfanget af kompetencen navnlig i kombination med PL § 15, stk. 2, nr. 8, der hjemler regulering af *anvendelsen af de enkelte bygninger i en lokalplan*.

⁴¹ Sandbeck, Christine: *MRF 2025C.1*, s. 17

⁴² Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 8

Det er antaget i den juridiske litteratur, at reguleringen af anvendelsen af de enkelte bygninger, giver mulighed for en detaljeret regulering, der kan fastsætte anvendelsen til forskellige former for beboelse, erhverv mv.⁴³ Dette finder tillige støtte i de specielle bemærkninger til § 18, stk. 1, nr. 8 i lov om kommuneplanlægning af 1975, som den nuværende bestemmelse i PL § 15, stk. 2, nr. 8 er en videreførelse af. Af forarbejderne fremgår følgende:

*"Det tilsigtes således med den omhandlede bestemmelse at muliggøre, at der i lokalplan kan foretages en ret nøje konkretisering af de enkelte bygningers anvendelse."*⁴⁴

Det må herefter lægges til grund, at kommunerne med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 8, kan fastsætte detaljerede bestemmelser om bebyggelsers placering inden for et lokalplanområde og deres anvendelse.

Spørgsmålet er herefter, om kommunerne tillige kan regulere anvendelsen af enkelte bygningsdele inden for en samlet bebyggelse. Problemstillingen er navnlig relevant i forbindelse med etagebyggeri, hvor kommunen ønsker at regulere anvendelsen af specifikke etager.

Den juridiske litteratur taler for en sådan udvidet fortolkning af hjemlen i PL § 15, stk. 2, nr. 8, og det anføres af Anker, at "[e]n lokalplan kan fastsætte bestemmelser om, at bestemte dele af en bygning må udnyttes til forskellige formål, fx at stueetagen forbeholdes butikker."⁴⁵

Herefter skal det vurderes, om almene boliger udgør en anvendelse, som specifikke bebyggelser eller dele heraf kan forbeholdes til, jf. PL § 15, stk. 2, nr. 8.

U 2006.306 H (herefter "Timeshare-dommen") angik, hvorvidt en kommune lovligt kunne fastsætte i en lokalplan, at visse lejligheder kun måtte anvendes som ferielejligheder på timesharebasis. Højesteret kom frem til, at kravet om, at de omhandlende ferielejligheder kun måtte anvendes på timesharebasis, angik anvendelsen af lejligheden snare end ejerformen. Ræsonnementet bag afgørelsen var at anvendelse af ferielejligheder på timesharebasis ikke forudsætter, at de enkelte rettighedshavere til lejligheden nødvendigvis skal være direkte eller indirekte medejere af

⁴³ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 389

⁴⁴ Folketingstidende, 1974-1975, 2. samling, L140 som fremsat, s. 46

⁴⁵ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 393

ejendommen. Henset til, at lokalplanen dermed ikke reelt stillede krav til ejerformen, tiltrådte Højesteret, at kravet om anvendelse af ferielejlighederne på timesharebasis, var et krav der angik anvendelsen og som dermed lovligt kunne reguleres i en lokalplan med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 8.

Overføres Højesterets ræsonnement til problemstillingen vedrørende krav om anvendelse til almene boliger med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 8, kan det indledningsvist fremhæves, at rettighedshaverne, der anvender de enkelte almene boliger, hverken direkte eller indirekte kan være medejere af ejendommen, jf. almenboliglovens § 1. Det er derimod alene boligorganisationer, der er godkendt i medfør af almenboligloven, der kan udøve almenboligvirksomhed og dermed eje samt drifte almene boliger, hvilket afskærer private aktører fra at kunne have adkomst til en ejendom, hvorpå der driftes almene boliger.

Afgørende for Højesterets afgørelse i Timeshare-dommen var, at der reelt ikke forelå en regulering af ejerformen i lokalplanbestemmelsen om, at ferielejlighederne i lokalplanområdet alene måtte anvendes på timesharebasis. Henset til, at almene boliger alene kan ejes af almene boligorganisationer, må det konkluderes, at der indirekte foreligger en regulering af ejerformen, hvor en lokalplanbestemmelse fastsætter anvendelsen af en given bebyggelse til almene boliger. I så fald kan det udledes modsætningsvist af Timeshare-dommen, at hvor anvendelsesbestemmelser de facto medfører en regulering af ejerformen, kan dette ikke lovligt indføres i en lokalplan med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 8.

Forudsat kommunerne dermed er afskåret fra at fastsætte anvendelsen af de enkelte bygninger i et lokalplanområde til almene boliger, jf. Timeshare-dommen, kan det konkluderes, at kommunerne dermed er afskåret fra at fastsætte placeringen af almene boliger i et lokalplanområde - være det sig placeringen på grunden eller i et etagebyggeri – med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 8.

6.2.2 Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 2

Da Københavns Kommune bl.a. henfører hjemmelsgrundlaget til fastsættelse af placeringen af almene boliger til PL § 15, stk. 2, nr. 2, skal denne bestemmelse behandles kortfattet. I henhold til bemærkningerne til kommuneplanloven - som bestemmelsen har sin oprindelse i - hjemles en generel og hovedtræksbetonet angivelse af et givent områdes anvendelse. Da lokalplaner kan inddeles i

geografiske delområder, kan bestemmelsen tillige anvendes til at fastsætte anvendelsen af de enkelte delområder.⁴⁶

Afgørende for vurderingen af PL § 15, stk. 2, nr. 2, vil imidlertid - ligesom tilfældet ved § 15, stk. 2, nr. 8 - bero på spørgsmålet om, hvorvidt der kan optages anvendelsesbestemmelser om almene boliger i lokalplaner. Som behandlet ovenfor, vil sådanne bestemmelser være i strid med det centrale planretlige princip om, at planlægningen ikke kan regulere ejer- og brugerforhold. Kommunerne er dermed også afskåret fra at fastsætte placeringen af almene boliger med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 2.

6.2.3 Hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 6 og 11

Spørgsmålet bliver herefter, om kommunerne med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 11, om krav om, at 25 % af boligmassen i et lokalplanområde skal være almene boliger, kan fastsætte placeringen af de almene boliger selvstændigt eller i kombination med nr. 6, om bebyggelsers beliggenhed på grundene.

Som tidligere behandlet, udgør adgangen til at fastsætte krav om almene boliger en markant afvigelse fra det almindelige planretlige princip, om, at der ikke kan fastsættes bestemmelser i en lokalplan, der regulerer ejer- og brugerforhold, hvilket understreges i forarbejderne: "*Kommunalbestyrelsen får dermed med forslaget i et nærmere afgrænset omfang mulighed for at regulere ejer- og brugerforhold i planlægningen.*"⁴⁷

Det skal således vurderes, hvorvidt bestemmelsen selvstændigt giver hjemmel til at fastsætte placeringen af de almene boliger, eller, om bestemmelsen giver hjemmel til at fastsætte anvendelsen af de enkelte bygninger i et lokalplanområde til almene boliger, og i så fald, om bestemmelsen i kombination med PL § 15, stk. 2, nr. 6, giver hjemmel til at fastsætte den specifikke placering af de almene boliger, herunder i etagebyggeri.

PL § 15, stk. 2, nr. 11, har følgende ordlyd:

⁴⁶ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 381

⁴⁷ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5

"I en lokalplan kan der optages bestemmelser om: krav om, at op til 25 pct. af boligmassen skal være almene boliger, jf. lov om almene boliger m.v.,"

Det bemærkes, at ordlyden af PL § 15, stk. 2, nr. 11, næppe kan give anledning til en fortolkning, der hjemler en fastsættelse af den specifikke placering af almene boliger. Af forarbejderne fremgår da også, at bestemmelsen alene giver *"mulighed for at der kan lokalplanlægges for op til 25 % af boligmassen i det samlede lokalplanområde."* (min understregning)⁴⁸, hvilket synes at tale for, at bestemmelsen er afskåret fra at hjemle en konkret regulering af ejerform og anvendelse af enkelte bygninger.

Tillige fremgår det af forarbejderne, at når bortses fra den specifikke mulighed for at fastsætte krav om 25 % almene boliger, medfører bestemmelsen *"(...) ikke ændringer i det almindelige princip om, at der i lokalplaner ikke kan fastsættes bestemmelser om bestemte ejer- og brugerforhold."*⁴⁹ Det kan i den forbindelse anføres, at bestemmelsen ikke kan fortolkes så udvidende, at den tillader kommunerne, at fastsætte anvendelsen af de enkelte bygninger til almene boliger og dermed indirekte ej heller placeringen.

Videre fremhæver forarbejderne, at *"[d]et forventes desuden, at der inden planlægning for almene boliger – som ved anden planlægning i dag – sker en forhandling mellem grundejere (som også kan være kommunen, udviklere mv. og kommunen som planmyndighed, om den konkrete placering af de almene boliger."*⁵⁰ Henset til at lovgiver synes at lægge vægt på, at placeringen af de almene boliger, skal ske på baggrund af en forhandling samt det faktum, at der er tale om en *forventning* og ikke et *krav* fra lovgivers side, kan det anføres, at hvor grundejeren og kommunen ikke kan opnå enighed, har det ikke været lovgivers hensigt, at placeringen af almene boliger skulle kunne reguleres ensidigt af kommunen med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 11.⁵¹

Timeshare-dommen er afsagt forinden indførelsen af PL § 15, stk. 2, nr. 11, og som behandlet ovenfor, kan det udledes modsætningsvist af Højesterets præmisser, at kommunerne er afskåret fra at fastsætte anvendelsesbestemmelser i en lokalplan, der de facto regulerer ejerformen. Da forarbejderne eksplicit behandler, at der ikke ændres ved det almindelige planretlige princip om ejer- og

⁴⁸ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10

⁴⁹ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 10

⁵⁰ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 5

⁵¹ Sandbeck, Christine: *MRF 2025C.1*, s. 33

brugerforhold udover den specifikke mulighed i nr. 11 samt det faktum, at lovgiver lægger vægt på, at placeringen af almene boliger skal ske ved en forhandling mellem grundejer og kommunen, kan det anføres, at fastsættelse af placeringen af almene boliger og dermed en direkte eller indirekte (ved anvendelsesbestemmelser) regulering af ejerformen for enkelte bygninger i lokalplanområdet, ikke er hjemlet ved indførelsen af PL § 15, stk. 2, nr. 11.

6.2.4 *Forholdet til ABL § 75 a og b*

ABL § 75 a og b tillader efter ansøgning og ministeriel godkendelse et begrænset salg af almene boliger til deres lejere. Bestemmelserne fremstår dog som klart afgrænsede undtagelser til princippet i ABL § 1, stk. 1-5 om, at det alene er almene boligorganisationer, der kan eje og drive almene boliger. Salg i medfør af § 75 a og b kræver, ud over fælles ansøgning fra kommunen og boligorganisationen, også en række supplerende godkendelser, herunder fra afdelingsmødet, jf. § 75 c samt dokumentation for, at salget ikke medfører tab, jf. § 75 b, stk. 3. Ordningen er i praksis anvendt ganske få gange, og ved forsøgsordningen fra 2007-2009 blev der alene solgt 62 boliger på baggrund af reglerne for salg af almene boliger. Siden reglernes permanente indførelse i almenboligloven, er der ikke indrapporteret nye salgstal, men det antages i den juridiske litteratur, at ordningen ikke er særlig udbredt.⁵²

I planlægningsmæssig henseende ændrer § 75 a og b ikke på den grundlæggende forudsætning om, at almene boliger alene kan ejes og driftes af almene boligorganisationer, men udgør blot en afviklingsmekanisme for eksisterende boliger. Bestemmelserne kan dermed ej danne grundlag for et argument om, at anvendelsesbestemmelser om almene boliger i lokalplaner ikke udgør en de facto regulering af ejer- og brugerforhold.

6.2.5 *Nødvendig planlægningsmæssig begrundelse*

Som behandlet i afsnit 3.1 er indholdet af lokalplaner underlagt kravet om *nødvendig planlægningsmæssig begrundelse*. Bestemmelserne i en lokalplan skal dermed kunne henføres til et eller flere oplistede hensyn i PL § 1. Antages det - modsat resultatet af diskussionen ovenfor - at

⁵²Thrane, P. og Qwist, H: *Almenboligloven med kommentarer*, 1. udgave, Karnov Group, 2016, s. 291

kommunerne har hjemmel til at fastsætte den specifikke placering af almene boliger i en lokalplan – eksempelvis ved en udvidet fortolkning af PL § 15, stk. 2, nr. 6, 8 eller 11 – vil sådanne bestemmelser skulle opfylde dette krav.

Det følger af administrativ såvel som domstolspraksis, herunder U1990.160H og NMK2025.25/03116, at rene økonomiske hensyn ikke kan udgøre planlægningsmæssig begrundelse.⁵³ Kommunerne kan derfor ikke lovligt fastsætte placeringen af almene boliger under hensyn til, at opførelsen af det almene byggeri alene kan sikres ved, at den private bebyggelse subsidierer den almene gennem den delegerede bygherremodel.

Det må herefter vurderes, om placeringen af almene boliger kan begrundes i PL § 1, stk. 2, nr. 7, der har følgende ordlyd:

"at alsidighed i boligsammensætningen fremmes gennem mulighed for planlægning for almene boliger i byerne."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår imidlertid, at udvidelsen af formålsbestemmelsen med indsættelsen af nr. 7, har en relativt begrænset rækkevidde, idet "(...) *udvidelsen alene vil have betydning for de foreslåede bestemmelser om almene boliger [PL § 11 a, 11 b, stk. 1, nr. 1 og 15, stk. 2, nr. 11]*".⁵⁴ Dette rejser spørgsmålet, om bestemmelsen alene kan begrunde krav om 25 % almene boliger i nye boligområder, eller om bestemmelsen tillige kan danne grundlag for en konkret regulering af placeringen i lokalplanlægningen. Baseret på en formålsfortolkning, kan der argumenteres for, at det har været lovgivers hensigt at begrænse anvendelsen af PL § 1, stk. 2, nr. 7 til planlovens bestemmelser vedrørende almene boliger, og dermed, at bestemmelsen ikke kan udgøre planlægningsmæssig begrundelse for øvrige lokalplanbestemmelser fastsat i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 1-32.

⁵³ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 337

⁵⁴ Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat, s. 9

Omvendt kan det anføres, at en så snæver fortolkning næppe er hensigtsmæssig, idet ordlyden af bestemmelsen isoleret set ikke udelukker, at bestemmelsen kan begrunde en konkret placering af almene boliger – særlig henset til, at formålet hermed vil være at fremme en blandet boligsammensætning.

På trods af, at forarbejderne til PL § 1, stk. 2, nr. 7 antyder en vis begrænsning i bestemmelsens rækkevidde, taler både ordlyden og det overordnede formål med bestemmelsen for, at den kan tjene som planlægningsmæssig begrundelse for lokalplanbestemmelser, der fastsætter den konkrete placering af almene boliger. Sigtet med bestemmelsen er netop at fremme alsidighed af boligsammensætningen, og placeringen af almene boliger i integration med den private bebyggelse, kan være et nødvendigt redskab for at opnå dette. Det konkluderes dermed, at PL § 1, stk. 2, nr. 7, kan udgøre den planlægningsmæssige begrundelse for sådanne lokalplanbestemmelser, forudsat placeringen af de almene boliger tjener formålet, om at fremme blandede boligområder, og ikke alene hviler på økonomiske hensyn.

Det bør bemærkes, at såfremt placeringen af almene boliger kan fastsættes med hjemmel i PL § 15, stk. 2, nr. 11, synes reguleringen at falde indenfor den ovenfor anførte formålsfortolkning af forarbejderne, hvorefter det forekommer uproblematisk at begrunde en sådan lokalplanlægning i PL § 1, stk. 2, nr. 7.

6.3 Placering af almene boliger ved udstedelse af byggetilladelse

I det følgende vurderes, om kommunerne i egenskab af bygningsmyndighed har hjemmel til at fastsætte placeringen af almene boliger i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse.

Byggelovens regler inklusive bygningsreglementet finder anvendelse på opførelse af ny bebyggelse, jf. byggeloven (herefter ”BL”) § 2, stk. 1, litra a.⁵⁵ Kommunalbestyrelsen påser som bygningsmyndighed, at påbud eller regler fastsat i medfør af loven efterkommes samt, at vilkår fastsat i tilladelser eller dispensationer overholdes, jf. BL § 16 C, stk. 2

⁵⁵ Bown, Britta: *Byggeloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018, s. 36

I henhold til BL § 6 D kan en byggetilladelse betinges af, at bygningens ydre fremtræden bidrager til en god helhedsvirkning i forhold til omgivelserne. Det må anføres, at bestemmelsen imidlertid alene vedrører bygningens arkitektoniske udtryk og samspil med det omgivende miljø, hvorfor den næppe kan udstrækkes til at omfatte en generel regulering af bebyggelsers placering, herunder almene boliger. Byggeloven vurderes ikke at indeholde yderligere relevante bestemmelser, der skulle rumme en hjemmel til at fastsætte placeringen af bebyggelse i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse.

Herefter er spørgsmålet, om kommunerne - efter vedtagelsen af en lokalplan - kan fastlægge bebyggelsers placering gennem udarbejdelsen af formløse bebyggelsesplaner. Dette synes navnlig at afhænge af, om kommunerne kan vedtage lokalplanbestemmelser, der udformes som kompetencenormer, der tillader en senere regulering eller supplerende af lokalplanens indhold. Ifølge Anker er adgangen til at fastsætte formløse bebyggelsesplaner eller godkendelseskrav efter lokalplanens vedtagelse imidlertid særligt begrænset. Forhold, der kan reguleres i en lokalplan, bør som udgangspunkt ikke henskydes til efterfølgende regulering ved kompetencenormer.⁵⁶

Det må således anføres, at kommunerne er afskåret fra at fastsætte krav til bebyggelsens placering gennem senere udarbejdede formløse bebyggelsesplaner eller i øvrigt stille krav - der ikke er angivet i lokalplanen - i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse.⁵⁷

Dette understøttes af Naturklagenævnets afgørelse I MAD 2008.1634, hvor nævnet fandt, at en kommune ikke kunne regulere placeringen af parkeringspladser gennem en bebyggelsesplan, der var udarbejdet efter lokalplanens vedtagelse, når lokalplanen alene fastsatte krav til antallet af parkeringspladser, men ikke deres placering. Nævnet udtalte, at en bebyggelsesplan kun kan tillægges bindende virkning, hvis den er direkte integreret i lokalplanen.

På denne baggrund kan det konkluderes, at kommunerne ikke har hjemmel til at fastsætte placeringen af almene boliger i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse. Byggeloven indeholder ikke hjemmel hertil, og kommunerne er tillige afskåret fra, ved lokalplanbestemmelser at uddelegere kompetence til efterfølgende at foretage en sådan regulering.

⁵⁶ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 375

⁵⁷ Anker, H. og Flensborg, J.: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 385

6.4 Lokalplaner med én bebyggelse

Uagtet at kommunerne ikke kan stille direkte krav om anvendelsen af den delegerede bygherremodel i lokalplaner, og samtidig er afskåret fra at fastsætte den konkrete placering af almene boliger, kan lokalplanlægningen i visse tilfælde føre til et resultat, hvor anvendelsen af modellen reelt fremstår som den eneste praktisk gennemførlige løsning. Dette gør sig særligt gældende, hvor lokalplanen alene udlægger én samlet bebyggelse, og der i medfør af planlovens § 15, stk. 2, nr. 11, stilles krav om, at en andel af boligmassen skal være almene boliger.

Under sådanne omstændigheder vil det som udgangspunkt ikke være muligt for den private bygherre at adskille den almene del i et selvstændigt byggeprojekt, idet opførelsen nødvendigvis må ske integreret med den samlede bebyggelse for at opfylde lokalplanens krav. Den private udvikler vil dermed være nødsaget til at opføre både de private og almene boliger samlet og efterfølgende overdrage de almene boliger til den almene samarbejdspartner. Herved opstår en situation, hvor lokalplanens udformning – uden at stille direkte krav – reelt forudsætter anvendelsen af den delegerede bygherremodel som forudsætning for, at den private udvikler kan realisere projektet i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser.

6.5 Grundkøbslån

Foruden indførelsen af muligheden for at fastsætte krav om 25 % almene boliger i PL § 15, stk. 2, nr. 11, blev der med samme lovforslag indsat § 119 a i almenboligloven, som giver kommuner med stor befolkningstilvækst⁵⁸ mulighed for at yde grundkøbslån til etablering af almene boliger i områder, hvor de samlede grundudgifter ikke muliggør byggeri inden for det pågældende maksimumbeløb, jf. ABL § 115, stk. 10.

Indførelsen af ABL § 119 a må betragtes som en lovgivningsmæssig erkendelse af, at maksimumbeløbet kan udgøre en barriere for realiseringen af almene boliger – navnlig i områder med høje grundpriser.

⁵⁸ Af forarbejderne fremgår, at følgende kommuner er omfattet af ordningen: København, Århus, Odense, Ålborg og Frederiksberg, jf. Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 11

Det bemærkes imidlertid, at ABL § 119 a, stk. 2, udtrykkeligt udelukker anvendelsen af grundkøbslån i områder, hvor der er lokalplanlagt for almene boliger efter PL § 15, stk. 2, nr. 11. Dette indebærer, at netop de områder, hvor kommunerne har gjort brug af deres planlægningskompetence til at sikre en alsidig boligsammensætning, samtidig er afskåret fra at anvende den støtteordning, som er indført for at afhjælpe problemer med høje grundpriser. Bestemmelsen kan dermed ikke benyttes til at understøtte realiseringen af lokalplaner, hvor der er stillet krav om almene boliger.

6.6 Delkonklusion

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at kommunerne hverken har hjemmel til at stille krav om anvendelsen af den delegerede bygherremodel i lokalplaner eller til at betinge lokalplaners vedtagelse af, at en privat udvikler indgår i et sådant samarbejde. Tilsvarende er kommunerne afskåret fra - gennem lokalplanbestemmelser eller vilkår til byggetilladelser - at fastsætte den konkrete placering af almene boliger med henblik på at integrere almene og private boliger i en samlet bebyggelse. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en lokalplan i tilfælde, hvor der alene udlægges én samlet bebyggelse, vil kunne medføre, at den delegerede bygherremodel i praksis fremstår som den eneste realiserbare løsning. Herved opstår der en snæver mulighed for kommunerne til at udforme en lokalplanlægning, der sikrer opførelsen af de almene boliger sideløbende med den private bebyggelse.

7 Retlige grænser for anvendelsen af den delegerede bygherremodel

7.1 Maksimumsbeløbet

Et centralt spørgsmål i relation til den delegerede bygherremodel er, om kommunalbestyrelsen lovligt kan meddele tilsagn efter ABL § 116 i tilfælde, hvor det allerede forud for projektets igangsættelse står klart, at anskaffelsessummen vil overstige det gældende maksimumbeløb. Spørgsmålet er af væsentlig praktisk betydning, da netop erkendelsen af, at de almene boliger ikke kan realiseres inden for maksimumbeløbet, kan foranledige behovet for anvendelsen af den delegerede bygherremodel. Det skal derfor vurderes, om en sådan forudsigelig overskridelse er forenelig med lovens ordlyd og forarbejder, eller om bestemmelsen forudsætter, at overskridelsen fremstår som en uforudset hændelse, der efterfølgende dækkes af den private part i henhold til aftalegrundlaget.

Af ABL § 116, stk. 1, nr. 2, fremgår det, at tilsagnsmottageren ikke må løbe *unødige risici*. Ordlyden af bestemmelsen indikerer, at det er centralt for anvendelsen af den delegerede bygherremodel, at tilsagnsmottagerens økonomiske eksponering er begrænset og forudsigelig. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår:

*"Kommunalbestyrelsen skal påse, at det fremgår af aftalen med den private part, at tilsagnsmottager aldrig kan komme til at betale mere end den til enhver tid gældende anskaffelsessum for alment bygget, jf. § 115, stk. 10, 1. pkt. Eventuel overskridelse af prisen skal udredes af den private part."*⁵⁹

På grundlag af forarbejderne kan det anføres, at det er underordnet, om en overskridelse af maksimumbeløbet er forudset eller ej. Kommunens forpligtelse består derimod alene i at sikre, at aftalegrundlaget konkret regulerer, at en overskridelse skal afholdes af den private part.

Henset til at forarbejderne eksplicit behandler kommunalbestyrelsens rolle ved meddelelse af tilsagn og ikke indeholder en begrænsning, der udelukker tilsagn i tilfælde, hvor en overskridelse af maksimumbeløbet forudses, kan det anføres, at det ikke har været lovgivers intention at indføre en

⁵⁹ Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 8

sådan begrænsning. Det er således ikke en betingelse i henhold til forarbejderne, at overskridelsen er uforudset, men derimod at den er håndteret kontraktuelt og ikke påfører tilsagnsmodtageren en unødigt økonomisk risiko.

Modsat kan det anføres, at det eksplicit fremgår ABL § 115, stk. 10, 3. pkt., at "*[d]en endeligt godkendte anskaffelsessum for alment byggeri med tilsagn efter § 115, stk. 1-6 eller § 117, stk. 1 ikke må overstige det maksimumbeløb, der gælder på tidspunktet for kommunalbestyrelsens godkendelse af anskaffelsessummen forud for påbegyndelsen (...).*" Baseret på en ordlydsfortolkning af bestemmelsen, må det anføres, at kommunalbestyrelsen er afskåret fra at meddele tilsagn efter ABL § 115, stk. 1-6, hvor det forud for påbegyndelsen af byggeriet er forudset, at anskaffelsessummen vil overstige maksimumbeløbet.

Det afgørende spørgsmål bliver dermed, om ABL § 115, stk. 10, 3. pkt. tilsvarende gælder for tilsagn i medfør af ABL § 116.

På den ene side kan det anføres, at begrænsningen i ABL § 115, stk. 10, 3. pkt., tillige finder anvendelse på tilsagn meddelt i medfør af § 116, da sidstnævnte bestemmelse henviser direkte til § 115, stk. 1-6. Den delegerede bygherremodel udgør dermed ikke en selvstændig støtteramme, men må forstås som en snæver undtagelse, der alene muliggør samarbejde mellem tilsagnsmodtagere og private aktører, uden at tilsidesætte de øvrige materielle betingelser i almenboligloven, herunder 115, stk. 10, 3. pkt. Tilsagn meddelt til samarbejder under den delegerede bygherremodel er således reelt givet i medfør af ABL § 115, stk. 1-6, mens § 116 blot tillader at sådanne tilsagn tillige kan meddeles, hvor en privat part optræder som bygherre. Dette taler for, at der ikke er hjemmel til at fravige maksimumbeløbet blot som følge af, at byggeriet sker under den delegerede bygherremodel og overskridelsen dækkes af den private part.

På den anden side kan det anføres, at hvis det var lovgivers intention at lade begrænsningen i ABL § 115, stk. 10, 3. pkt. omfatte § 116-tilsagn, burde bestemmelsen udtrykkeligt nævne denne på samme vis, som den nævner § 117, stk. 1. Baseret på en modsætningsslutning kan det derfor anføres, at når § 116 er udeladt af ordlyden af § 115, stk. 10, 3. pkt., er dette et udtryk for, at lovgiver ikke har haft til hensigt, at lade bestemmelsen omfatte tilsagn meddelt til samarbejder under den delegerede bygherremodel. Det kan dog anføres, at § 117, stk. 1, udgør en selvstændig støtteramme, der ikke henviser til § 115, stk. 1-6, hvilket netop er tilfældet ved tilsagn under den delegerede bygherremodel.

Videre kan det anføres, at "[b]estemmelsen om maksimumbeløb for anskaffelsessummen for alment byggeri, jf. § 115, stk. 10, 1. pkt., skal være overholdt."⁶⁰ Lovgiver henviser til maksimumbeløbet, men vælger specifikt at afgrænse henvisningen til § 115, stk. 10, 1. pkt. I sammenhæng med dette kan det anføres, at fremhævelsen sker i relation til kommunalbestyrelsens forpligtelse til at påse, at tilsagnsmotageren aldrig kan komme til at betale mere end maksimumbeløbet, hvorfor dette alene relaterer sig til betingelsen i § 116, stk. 1, nr. 2, om at tilsagnsmotageren ikke må løbe unødige risici. Det udelukker dermed ikke, at kommunalbestyrelsen kan godkende en for høj anskaffelsessum, når blot den private part dækker overskridelsen af maksimumbeløbet.

Modsat kan det anføres, at en forudgående viden om overskridelsen er i uoverensstemmelse med intentionen bag maksimumbeløbsordningen. Maksimumbeløbet er fastsat som en øvre grænse for, hvad det offentlige vil støtte, og det kan hævdes, at det strider mod ordningens formål, hvis kommunalbestyrelsen accepterer et projekt, der ligger uden for denne ramme. En sådan praksis kan i yderste konsekvens udhule maksimumbeløbets funktion som styringsredskab og føre til en de facto udvidelse af støtterammen.

Der synes at være vægtige argumenter for og imod en vidtgående fortolkning af § 116 og, hvorvidt en overskridelse af maksimumbeløbet må være forudset eller ej. Formålet med indførelsen af den delegerede bygherremodel var at fjerne regulatoriske barrierer, der afskar private bygherre fra at kunne opføre almene boliger, hvilket unødigt hindrede realiseringen af blandet boligbyggeri. Det vurderes dermed ikke at have været hensigten med lovgivningen at udforme en katteløkke, hvor kommunalbestyrelsen og de almene boligorganisationer kunne realisere for dyrt alment boligbyggeri på private bygherrers regning.

7.2 Delkonklusion

På baggrund af formålet med lovgivningen samt det forhold, at § 116-tilsagn reelt meddeles i medfør af § 115, stk. 1-6, som eksplicit omfattes af § 115, stk. 10, 3. pkt., vurderes det, at begrænsningen i sidstnævnte bestemmelse tillige finder anvendelse ved § 116-tilsagn. Resultatet bliver dermed, at den delegerede bygherremodel ikke kan anvendes til at omgå maksimumbeløbet, men alene til at organisere projektet anderledes - herunder at overføre den økonomiske risiko til den private part.

⁶⁰ Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat, s. 8

Kommunerne er således afskåret fra at meddele tilsagn til opførelse af almene boliger under den delegerede bygherremodel, hvis det allerede forud for projektets igangsættelse står klart, at maksimumbeløbet vil blive overskredet.

8 Økonomiske konsekvenser for det private boligmarked

8.1 Omkostningsoverførsel til private

Når kommuner i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 11, fastsætter, at op til 25 % af boligmassen i et lokalplanområde skal udgøres af almene boliger, og samtidig udpeger en konkret placering i integrerede byggefeltet med privat bebyggelse, nødvendiggør det anvendelsen af den delegerede bygherremodel. I tilfælde, hvor de almene boliger ikke kan opføres inden for maksimumbeløbet, og hvor der ikke kan ydes grundkøbslån, jf. ABL § 119 a, stk. 2 - da der er stillet krav efter PL § 15, stk. 2, nr. 11 - vil merudgiften skulle bæres af den private udvikler, hvorefter den private bebyggelse subsidierer den almene. Udvikleren må da vælge, om dette underskud absorberes internt – eksempelvis ved egenkapital – eller om det skal udlignes via forhøjet salgs- eller lejepris på den private del af byggeriet. I sidstnævnte tilfælde opstår dermed en vekselvirkning, hvor ambitionen om billige almene boliger i praksis kan føre til en prisstigning på den private boligmasse. Det frie marked vil dog sætte en naturlig grænse for, hvor stor en andel af meromkostningerne, der kan overvæltet på slutbrugeren.

Konstruktionen medfører således en indirekte omkostningsoverførsel fra de almene boligorganisationer (og det offentlige) til private udviklere, hvilket giver anledning til overvejelser om, hvorvidt kommunerne herved overskrider deres planlægningskompetence ved indirekte at pålægge private udviklere økonomiske forpligtelser uden hjemmel. Det følger af U 2025.2993 V samt grundsætningen om saglig forvaltning, at kommunerne er afskåret fra at anvende deres planlægningskompetence til at fremtvinge dispositioner, hvortil der ikke foreligger klar lovhjemmel. Planlægningen af integrerede almene og private boligprojekter henføres til hensynet om alsidighed i boligsammensætningen, jf. PL § 1, stk. 2, nr. 7, men legitimiteten heraf kan anfægtes, i det omfang bestemmelsen reelt anvendes til at maskere rene økonomiske hensyn hos det offentlige eller de almene boligorganisationer ved at pålægge de private udviklere meromkostningerne fremfor at hæve maksimumbeløbet. Hvor anvendelsesbestemmelser de facto benyttes som et finansieringsredskab, kan det anføres, at formålet med den blandede by forvanskes til fordel for et skjult økonomisk sigte.

8.2 Praktiske implikationer ved manglende placering af almene boliger

På baggrund af vurderingen i afsnit 6.1, er kommunerne afskåret fra at stille krav om den delegerede bygherremodel i lokalplaner samt betinge vedtagelsen af en lokalplan af sådanne krav. Til trods for omfattende planlægningspraksis herfor, er kommunerne imidlertid også afskåret fra at fastsætte placeringen af almene boliger, da dette indebærer en indirekte regulering af ejer- og brugerforhold. Ved lokalplanområder omfattende flere byggefelter, vil placeringen af almene boliger dermed være overladt til grundejernes disposition. Dette kan føre til en retstilstand, hvor det handler om at realisere de 75 % af boligmassen - der ikke er udlagt til almene boliger - først, med henblik på at undgå at brænde inde med et byggefelt, der alene kan anvendes til almene boliger. Der kan i den forbindelse udtrykkes bekymringer vedrørende sikringen af arkitektoniske og materiale-mæssige kvaliteter, hvor de private udvikler tilstræber en hurtig realisering af den private bebyggelse i konkurrence med de øvrige grundejere i lokalplanområdet.

Endvidere opstår der en særlig problemstilling i relation til erstatningsberegningen for grundejeren, der står tilbage med et byggefelt til almene boliger. Hvis kommunerne er afskåret fra at fastlægge placeringen af almene boliger i lokalplaner, bliver spørgsmålet, hvornår og hvordan grundprisen, der skal danne grundlag for erstatningen, kan beregnes ved kommunens overtagelsespligt i medfør af PL § 48, stk. 4.⁶¹ Kan arealet ikke udnyttes på en økonomisk rimelig måde, og kan der ikke opnås markedspris ved salg til en almen boligorganisation, må det overvejes, om erstatningen skal fastsættes ud fra værdien af de omkringliggende ejendomme, eller om den skal begrænses til den lavere pris, som de almene boligorganisationer kan betale inden for maksimumbeløbet.⁶²

8.3 Kommunalt erstatningsansvar som følge af ulovlig lokalplanlægning

Yderligere aktualiseres spørgsmålet, om private udviklere kan kræve erstatning fra kommunen i tilfælde, hvor de har opført almene boliger og udredt en overskridelse af maksimumbeløbet på baggrund af en lokalplanlægning, der fastsætter placeringen af almene boliger uden fornøden lovhjemmel. En analogi til U 2025.2993 V, hvor Aalborg Kommune blev dømt til at betale 6.125.000 kr. til en udvikler på baggrund af en ulovlig udbygningsaftale, taler for et kommunalt ansvar ved ulovlig planlægning, der påfører private økonomiske tab. Udviklerens meromkostninger som følge af

⁶¹ Sandbeck, Christine: *MRF 2025C.1*, s. 60-61

⁶² Sandbeck, Christine: *MRF 2025C.1*, s. 56

maksimumbeløbsoverskridelse vil i sådanne tilfælde være en følge af ugyldige lokalplanbestemmelser.

Nærværende fremstilling forholder sig ikke konkret til, hvorvidt private udviklere, der har dækket underskud ved opførelse af almene boliger, kan opnå erstatning fra kommunerne. Det skal dog fremhæves, at det forekommer nærliggende at antage, at adgangen til erstatning ved en ulovlig placering af almene boliger formentlig er snævrere end ved tilfældet med den ulovlige udbygningsaftale i U 2025.2993 V.

Dette skyldes først og fremmest, at det kan anføres, at den private udvikler accepterer de medfølgende risici ved at indgå i et samarbejde under den delegerede bygherremodel samt, at der kan der rejses betænkeligheder ved, at kommunen som tredjemand, skal erstatte meromkostninger, der følger af inter partes forholdet mellem udvikleren og den almene boligorganisation.

8.4 Delkonklusion

Sammenfattende kan det anføres, at kommunens anvendelse af PL § 15, stk. 2, om minimum 25 % almene boliger i nye boligområder, kan have en betydelig økonomisk indvirkning på private udviklere samt slutbrugerne af den private bebyggelse. Yderligere, kan der peges på en række erstatningsretlige problemstillinger ved Københavns Kommunes planlægningspraksis for placering af almene boliger, der synes at mangle det fornødne lovgrundlag.

9 Konklusion

Denne afhandling har undersøgt rækkevidden af kommunernes beføjelser ved planlægning for almene boliger i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 11, med særlig fokus på, hvordan kommunerne kan sikre realiseringen af almene boliger i lokalplanområder, hvor der er stillet krav herom, herunder hvilken rolle den delegerede bygherremodel kan spille i den forbindelse.

Først og fremmest kan det konkluderes, at kommunernes adgang til at fastsætte krav om 25 % almene boliger er begrænset til nye boligområder, der ikke tidligere har været anvendt til boliger eller lokalplanlagt herfor, jf. Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380. Andelen af almene boliger skal opgøres i den samlede tilladte boligmasse inden for lokalplanområdet, men forståelsen af dette begreb er overladt til kommunernes skøn.

Planloven indeholder ikke en hjemmel til at stille krav om anvendelsen af den delegerede bygherremodel i lokalplaner, og kommunerne er tillige afskåret fra at betinge vedtagelsen af lokalplaner med sådanne krav. En sådan praksis indebærer en usaglig anvendelse af planlægningskompetencen uden fornøden hjemmel og vil derfor være i strid med grundlovsbestemmelserne om saglig forvaltning.

Som det fremgår af afsnit 5 stiller Københavns Kommune som udgangspunkt krav om almene boliger i nye boligområder og fastsætter tillige - som udgangspunkt - placeringen af disse i lokalplanens bebyggelsesplaner. Kommunes praksis for placering af almene boliger, hviler på en fortolkning af PL § 15, stk. 2, nr. 2 og 8, der tillader kommunen at fastsætte anvendelsen af grunde, bebyggelser eller enkelte bygningsdele til almene boliger. Kommunen anser således anvendelsesbestemmelser, som et legitimt redskab til at fremme målsætningen om en blandet by. Nærværende fremstilling anlægger en anderledes og snævrere fortolkning af kommunernes kompetence til at fastsætte placeringen af almene boliger i medfør af PL § 15, stk. 2, nr. 8, da sådanne lokalplanbestemmelser reelt medfører en regulering af ejerformen, da almene boligorganisationer alene kan eje og drifte almene boliger, jf. ABL § 1, nr. 1-5. Højesterets præmisser i Timeshare-dommen illustrerer modsætningsvist, at hvor anvendelsesbestemmelser indirekte udgør en regulering af ejerforhold, kan sådanne ikke lovligt vedtages af kommunen. PL § 15, stk. 2, nr. 11 er en snæver undtagelse til det centrale planretlige princip om, at planlægningen ikke kan regulere ejer- og brugerforhold. Bestemmelsen kan imidlertid ikke udstrækkes til at hjemle en regulering af placeringen af almen

bebyggelse. Henset til at forarbejderne til bestemmelsen fremhæver, at der - foruden PL § 15, stk. 11 - ikke tilsigtes en ændring af gældende ret vedrørende inddragelsen af ejer- og brugerforhold i planlægningen, vurderes præjudikatet i Timeshare-dommen fortsat at være gældende. Endvidere er det vurderingen, at kommunerne er afskåret fra som bygningsmyndighed at fastsætte placeringen af bebyggelser, herunder almene boliger, ved den efterfølgende udstedelse af byggetilladelse. Sammenfattede må det derfor konkluderes, at Københavns Kommunes planlægningspraksis for placering af almene boliger savner hjemmel i den gældende lovgivning.

Afhandlingen har yderligere påvist, hvordan den delegerede bygherremodel ikke kan anvendes til at omgå maksimumbeløbet i tilfælde, hvor det forud for påbegyndelsen af et alment boligprojekt står klart, at anskaffelsessummen vil overskride det gældende maksimumbeløb, jf. ABL § 115, stk. 10, 3. pkt.

Resultaterne af ovenstående konklusioner rejser en række spørgsmål vedrørende de private udvikleres retstilstand, hvor kommunen - uden den fornødne hjemmel hertil - har udarbejdet en lokalplan, der forudsætter anvendelsen af den delegerede bygherremodel. Som nævnt, vil kommunerne være afskåret fra at meddele tilsagn i tilfælde, hvor det fremstår åbenbart, at maksimumbeløbet vil blive overskredet, hvilket sikrer, at ordningen ikke kan udnyttes til at opføre for dyre almene boliger på private aktørers regning. Hvor tilsagnet imidlertid er meddelt, og overskridelsen først viser sig senere, vil de private udviklere se sig nødsaget til at udrede meromkostningerne. I den forbindelse kan det vise sig vanskeligt at søge erstatning hos planlægningsmyndigheden, da udvikleren vil have indvilliget frivilligt i samarbejdet under den delegerede bygherremodel og påtaget sig de medfølgende økonomiske risici. Til trods for at der således kan foreligge en åbenbar kausalitet mellem kommunens planlægning og den private udviklers tab, forekommer det til stadighed tvivlsomt, om en sådan planlægning kan medføre et offentligt erstatningsansvar. Den nærmere behandling af spørgsmålet ligger uden for projektets afgrænsning.

Sammenfattede må det konkluderes, at kommunernes beføjelser ved lokalplankrav om 25 % almene boliger forekommer ganske begrænsede. Lovgrundlaget som nærværende fremstilling har undersøgt, tildeler kommunerne så godt som ingen regulatoriske redskaber, der kan bidrage til at sikre realiseringen af almene boliger, hvor der er lokalplanlagt herfor. Det bemærkes dog, at kommunerne formentlig indirekte kan kræve anvendelsen af den delegerede bygherremodel i lokalplanområder,

hvor der alene udlægges en enkelt bebyggelse. I så tilfælde vil det være op til den private udvikler at fastsætte placeringen af de almene boliger, men hvor lokalplanen alene omfatter en enkelt bebyggelse, og der er stillet krav om 25 % almene boliger, vil udvikleren antageligvis se sig nødsaget til at opføre den almene bebyggelse sideløbende med den private. Tilbage efterlades dog spørgsmålet om, hvorvidt det vil være i overensstemmelse med lokalplanens indhold alene at opføre 75 % af boligmassen som privat bebyggelse og efterlade de øvrige etager til almene boliger ubebygget. Et spørgsmål, der ligger uden for afhandlingens ramme, hvorfor det må overlades til fremtidig afklaring.

10 Litteraturfortegnelse

10.1 Retskilder

- Lovbekendtgørelse nr. 572 af 2024-05-29 om planlægning – Planloven
- Lovbekendtgørelse nr. 1171 af 2024-11-11 om almene boliger m.v. - Almenboligloven
- Lovbekendtgørelse nr. 1178 af 2016-09-23 Byggeloven - Byggeloven
- Bekendtgørelse nr. 953 af 2025-06-26 om sideaktiviteter i almene boligorganisationer m.v. - Sideaktivitetsbekendtgørelsen
- Bekendtgørelse nr. 14 af 2020-01-09 om støtte til almene boliger m.v. - Støttebekendtgørelsen

10.2 Forarbejder

- Folketingstidende, 1974-1975, 2. samling, L140 som fremsat - Forslag til lov om kommuneplanlægning
- Folketingstidende, 2008-2009, tillæg A, L208 som fremsat - Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v.
- Folketingstidende, 2014-15, 1. samling, tillæg A, L89 som fremsat - Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om almene boliger m.v.
- Folketingstidende, 2019-2020, tillæg A, L12 som fremsat – Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v.

10.3 Litteratur

- Anker, Helle Tegner og Flensborg, Jens: *Planloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013
- Pagh, Peter og Haugsted, Thomas: *Fast Ejendom - Regulering og Køb*, 4. udgave, Karnov Group, 2022
- Bown, Britta Moll: *Byggeloven*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2018
- Thrane, Pernille og Qwist, Henrik: *Almenboligloven med kommentarer*, 1. udgave, Karnov Group, 2016
- Højgaard, Søren Mørup m.fl.: *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 7. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2022

- Sandbeck, Christine: MRF 2025C.1 - *Retlige udfordringer ved lokalplankrav om almene boliger og konsekvenserne af planlovens § 48, stk. 4, om offentlig overtagelsespligt*, 2025
- Blume, Peter: *Retssystemet og juridisk metode*, 4. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020

10.4 Domme

- U 1997.756/2 H
- U 1940.1030 H
- U 2025.2993 V
- U 2006.306 H
- U 1990.160 H

10.5 Afgørelser

- NMK2025.25/03116
- MAD 2008.1634
- Planklagenævnets afgørelse af den 23. september 2020 i sag 18/06380

10.6 Kommune- og lokalplaner,

- Københavns Kommune: [*Københavns Kommuneplan 2019*](#)
- Københavns Kommune: [*Lokalplan 640 Bryggervangen*](#)

10.7 Kommunale hjemmesider og materiale

- Københavns Kommune: [*Bilag 2 – Revideret administrationsgrundlag for almenboligkravet og grundkapital*](#)
- Københavns Kommune: [*Bilag 2 – Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner*](#)
- Københavns Kommune: [*Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner*](#), 2021
- Københavns Kommune: [*Revision af Administrationsgrundlag for almenboligkravet i lokalplaner og grundkapital til almene boliger*](#), 2024

- Københavns Kommune: [*Administrationsgrundlag for placering af almene boliger i lokalplaner*](#), 2021
- Københavns Kommunes Statistikbank: <https://kk.statistikbank.dk/KKBOL1>

10.8 Rapporter

- Københavns Kommune: [*Boligredøgørelsen 2024*](#)
- BL – Danmarks almene boliger: [*Analyse af den aktuelle situation for alment nybyggeri*](#)

10.9 Artikler og øvrigt

- Dagbladet Information: [*Gentrificering: Hvordan velfærdsbyen København blev til velstandsbyen København*](#)
- Lex – Danmarks Nationalleksikon: [*Gentrificering*](#)

11 Bilag

Bilag 1: Nybyggede boliger i København pr. ejerform i perioden 2014-2024

Boliger efter distrikt, tid, ibrugtagningsår og ejerforhold				
	Ejerbolig	Privat udlejning	Andelsbolig	Almen bolig
København i alt				
2025				
2014	1 010	1 131	24	366
2015	804	1 246	7	393
2016	1 207	2 779	23	242
2017	1 749	2 867	33	346
2018	1 370	4 486	275	529
2019	1 600	4 245	16	884
2020	984	3 637	14	820
2021	1 755	4 492	12	377
2022	1 075	2 812	16	65
2023	895	2 797	62	226
2024	920	1 884	22	205

Kilde: Københavns Kommunes beregninger på baggrund af udtræk fra BBR

(Kilde: Københavns Kommunes Statistikbank / <https://kk.statistikbank.dk/KKBOL1>)