

Københavns Kommune
Overborgmesteren
overborgmesteren@kk.dk

Dato: 29. juni 2007
Kontor: Kommunaljuridisk kontor
J.nr.: 2007-21122/101-3

Sagsbeh.: DSI
Fil-navn: udt.

Ved brev af 16. januar 2007 har Københavns Kommune rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 10. januar 2007 om kommunens engagement i forbindelse med opførelse af 5.000 boliger, som reserveres til familier med almindelige indkomster, til en husleje på max. 5.000 kr. om måneden.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har taget sagen op til behandling af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune i forbindelse med salg af kommunens byggegrunde ikke lovligt kan stille et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster, dvs. uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. til 600.000 kr.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af sagen, at advokat Kurt Bardeleben på vegne af Københavns Kommune ved brev af 15. september 2006 rettede henvendelse til Statsamtet København med anmodning om en vejledende udtalelse vedrørende kommuners adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at engagere sig i boligforsyningen. Advokaten oplyste i den forbindelse, at baggrunden for henvendelsen til statsamtet var Københavns Kommunes "Projekt 5x5", der havde til formål at sikre, at familier med årsindkomster på mellem 400.000 – 600.000 kr. kunne bosætte sig i København. Om projektet oplyste advokaten blandt andet, at det er et mål for kommunen inden 2010 at igangsætte byggeri af 5.000 boliger på 85-100 m² til en månedlig husleje, der ikke overstiger 5.000 kr. Det fremgik endvidere, at kommunen overvejede en række forskellige modeller til gennemførelse af projektet ved udbud af kommunale grunde og byggerettigheder. Henvendelsen var vedlagt et af advokaten udarbejdet notat af samme dato om kommuners engagement i boligforsyningen.

Af advokatens henvendelse fremgår endvidere:

"... På baggrund af min gennemgang af de relevante dele af lovgivningen om boligbyggeri samt den foreliggende rets-, tilsyns- og ombudsmandspraksis og kommunalretlige litteratur er det min opfattelse, at kommunerne inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne i et vist omfang kan engagere sig i boligforsyningen.

Det er således min vurdering, at der er en saglig, kommunal interesse i at Københavns Kommune bidrager aktivt til realiseringen af Projekt 5x5.

I nyere tilsynspraksis og dele af retslitteraturen ses en generelt formuleret antagelse om, at ethvert kommunalt engagement i boligforsyningen er udelukket, dvs. at kommunerne efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt skulle være afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil.

Der kan imidlertid være grundlag for en indskrænkende fortolkning af denne generelt formulerede antagelse. Baggrunden herfor er bl.a., at den situation, som Københavns Kommune befinder sig i, ikke hidtil har været vurderet med udgangspunkt i kommunalfuldmagts grænser, og der er efter min opfattelse gode argumenter for, at Københavns Kommune i den foreliggende situation kan afveje interesserne til fordel for kommunens ønske om at have en bedre balance mellem forskellige indkomstgrupper i kommunen.

Paradokset for Københavns Kommune består bl.a. i, hvorvidt grundprisernes himmelflugt indebærer, at Københavns Kommune er forpligtet til at indkassere de mulige fortjenester ved salg af byggegrunde med den konsekvens, at der ikke kan bygges boliger til familier med almindelige indkomster.

Af betydning i den henseende er også, at den kommunale interesse ikke er nogen statisk størrelse. Der sker til stadighed en udvikling af de samfundsmæssige behov, herunder gennem udviklingen af det "fleksible arbejdsmarked", og dermed også en udvikling af, hvad der er relevante fælles behov i lokalsamfundet. Hertil kommer, at der bl.a. på det københavnske boligmarked gør sig særlige forhold gældende.

På baggrund af den udredning, som jeg har foretaget i det vedlagte juridiske notat om kommunernes engagement i boligforsyningen, er det efter min vurdering forsvarligt at drage følgende konklusioner om kommunernes mulighed for at engagere sig i boligforsyningen inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne:

- Det må være udelukket, at kommunerne selv opfører boligejendomme med henblik på udlejning eller salg, ligesom kommunerne som udgangspunkt er afskåret fra at erhverve boligejendomme med det formål at drive udlejningsvirksomhed. Denne antagelse har støtte i lovgivningen, tilsynspraksis og retslitteraturen.
- Det er en lovlig og naturlig opgave for kommunerne at deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv. Kommunernes opkøb, byggemodning og salg af jord kan således finde sted dels for at varetage lovlige, kommunale planmæssige interesser, dels for at sikre et vist udbud af byggemodne grunde i kommunen. Dette er fast antaget i tilsynspraksis og retslitteraturen.
- Kommunerne må ikke yde direkte økonomisk støtte til opførelse af almennyttigt boligbyggeri i form af lån, garantistillelse, tilskud m.v., i videre omfang end hjemlet i

lovgivningen. Denne antagelse støttes primært på en fortolkning af almenboligloven (modsnævningslutning), og er i øvrigt lagt til grund af ressortmyndigheden og i tilsynspraksis.

- Andre former for (mere indirekte) støtte til almennyttigt byggeri, f.eks. i form af eftergivelse af gæld eller salg af en grund til reduceret pris, er umiddelbart ikke udelukket som følge af almenboliglovgivningen. Mulighederne herfor skal dermed vurderes efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger, herunder forbudet mod begunstiggelse af enkeltpersoner m.v. Denne antagelse støttes primært på udtalelser fra ressortmyndigheden og kan siges at følge af en fortolkning af boligstøttelovgivningen.
- Det er formentligt nødvendigt at sondre mellem almennyttigt boligbyggeri og andet boligbyggeri, da kommunerne ikke som følge af boligstøttelovgivningen umiddelbart er afskåret fra at yde støtte til andre boligformer end almennyttigt byggeri. Mulighederne herfor skal dermed også vurderes efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger, herunder forbudet mod begunstiggelse af enkeltpersoner m.v. Denne antagelse støttes primært på udtalelser fra ressortmyndigheden.
- Endelig er der ikke i rets- eller tilsynspraksis taget stilling til, hvorvidt en kommune ved et grundsalg kan tinglyse bebyrdende rådighedsindskrænkninger eller udbyde sine ejendomme eller byggeretter med bebyrdende vilkår med henblik på at sikre et udbud af billige boliger i kommunen. Det er dog fast antaget i tilsynspraksis, at varetagelsen af en saglig, kommunal interesse kan begrunde, at der fastsættes begrænsninger for en fast ejendoms anvendelse med den konsekvens, at markedsprisen falder.

En ufravigelig forudsætning for et kommunalt engagement i boligforsyningen er, at kommunen sikrer sig, at den kommunale interesse varetages. F.eks. skal kommunen ved grundsalg til reduceret pris sikre sig, at de hensyn, der har begrundet den lavere pris, bliver tilgodeset. En prisreduktion må således ikke blot føre til en større fortjeneste for køberen (bygherren) eller andre.

Det er sammenfattende min vurdering, at der kan være en saglig, kommunal interesse i, at Københavns Kommune bidrager aktivt til realiseringen af Projekt 5x5. Københavns Kommunes ønske om at bidrage aktivt til, at der tilvejebringes billige boliger af en god kvalitet til familier med almindelige indkomster, imødekommer således et fælles behov i det lokalsamfund, som kommunen udgør.

De billige boliger vil kunne gøre det muligt for familier med almindelige indkomster at bo tættere på deres arbejdsplads, f.eks. hospitaler, politistationer og skoler, så f.eks. sygeplejersker og politifolk får lettere ved at imødekomme et ønske om vagtberedskab og lærere får mulighed for en tættere dialog med elevernes forældre ved forældrekonsultation uden at skulle pendle flere gange om dagen. Dette kan også have betydning for kommunens mulighed for at opretholde serviceniveauet i kommunen på en række områder.

Den kommunale interesse kan dermed formuleres som en interesse i at tilvejebringe billige(re) boliger af god kvalitet, som familier med almindelige indkomster har råd til at bo i, så personer, der arbejder i kommunens institutioner og på hospitaler, politistationer m.v. i kommunen, får mulighed for at bosætte sig i nærheden af deres arbejdsplads.

3. MODELLER FOR KØBENHAVNS KOMMUNES ENGAGEMENT I BOLIGFORSYNINGEN

Som nævnt ønsker Københavns Kommune primært at bidrage til realiseringen af Projekt 5x5 gennem udbud af en række reserverede kommunale grunde samt udbud af kommunalt ejede byggeretter. Gennemførelsen heraf forudsættes naturligvis at ske inden for kommunalfuldmagtens grænser, herunder de kommunalretlige grundsætninger.

Som eksempler på mulige modeller i forbindelse med overdragelse af kommunale grundarealer til opførelse af private udlejningslejligheder og andelsboliger kan f.eks. peges på følgende:

- A. Kommunens grunde udbydes med rådighedsindskrænkninger, der omfatter loft for huslejeniveauet på private udlejningslejligheder og andelsboliger for hele eller dele af det byggeri, der opføres på grunden. Grundene sælges til højstbydende.
- B. Kommunens grunde udbydes med rådighedsindskrænkninger, hvor de bydende gives mulighed for at byde ind på omfanget heraf kombineret med prisfastsættelse. F.eks. kan det tænkes, at de bydende får mulighed for at byde ind med åremålsbegrænsninger for rådighedsindskrænkningerne, hvor store andele af byggeriet på grundene der skal være omfattet osv.
- C. Kommunens grunde udbydes til en i forvejen fastsat reduceret pris med rådighedsindskrænkninger, der omfatter loft for huslejeniveauet, hvor de bydende gives mulighed for at byde ind på omfanget af lejligheder, der skal opfylde formålet om billig husleje.

..."

Ved brev af 3. oktober 2006 til Statsamtet København fremsendte advokat Kurt Bardeleben kopi af Århus Kommunes notat af 24. april 2006 vedrørende salg af almene boliger på Århus Havn. Advokaten bemærkede i den forbindelse, at det i notatet anførte efter hans opfattelse var i overensstemmelse med det, Københavns Kommune ønskede at foretage. Af notatet fremgik, at Århus Kommunes juridiske afdeling på baggrund af en redegørelse fra Advokatfirmaet Bech-Bruun havde vurderet de retlige rammer for opførelse af boliger på havnen og fundet, at Århus Kommune lovligt kunne indsætte salgsvilkår om opførelse af almene boliger, uanset at det under de givne omstændigheder indebar en reduceret salgspris.

Det fremgår af referat af et møde den 26. oktober 2006 mellem Statsamtet København og Københavns Kommune, at kommunen blandt andet oplyste, at grundsalgene ikke ville være omfattet af lov om almene boliger.

Ved brev af 29. november 2006 til Statsamtet København fremkom advokat Kurt Bardeleben med yderligere bemærkninger. Af denne henvendelse fremgår bl.a. følgende:

"Under mødet den 26. oktober 2006 aftaltes det, at Københavns Kommunes anmodning om vejledende udtalelse konkretiseres nærmere, således at Statsamtet ikke behøver forholde sig til de forskellige modeller, der er beskrevet i mit brev af 15. september 2006. Endvidere aftaltes det, at Københavns Kommune skal fremkomme med en uddybende begrundelse for, hvorfor Københavns Kommune faktisk har en interesse i, at der er såkaldte "billige boliger" til rådighed i kommunen.

Præcisering af anmodningen om vejledende udtalelse

Københavns Kommunes anmodning om en vejledende udtalelse, baseret på min henvendelse af 15. september 2006 og de fremsendte notater af 15. september 2006 og 9. oktober 2006, kan konkretiseres til følgende spørgsmål:

Vil Københavns Kommune være berettiget til, som led i salg af grundarealer, at pålægge disse restriktioner, der sikrer opførelse af familieboliger som andels-, eje-, leje- eller almene boliger til en rimelig boligudgift, som reserveres fortrinsvis til uformuende familier med mellemindkomster?

Ved en rimelig boligudgift forstås kr. 5.000 pr. måned for en lejlighed på ca. 85 m² i 2005-priser.

Ved familier med mellemindkomster forstås familier med årsindkomster i størrelsesordenen kr. 400.000 – 600.000 i nuværende prisniveau.

Det kan for besvarelsen af ovennævnte spørgsmål lægges til grund, at pålæg af restriktioner, der kan sikre opførelse af boliger til en rimelig leje, vil indebære, at Københavns Kommune vil opnå en lavere pris end ved et salg uden restriktioner, således at der fremkommer et mindre provenu ved salg af grundarealerne.

Der er tale om en parallel til den situation, hvor en kommune sælger billigere til opførelse af almene boliger end til opførelse af almindelige udlejningsejendomme. ...

I tilknytning til ovennævnte spørgsmål bedes statsamtet tillige oplyse, om det vil gøre en forskel, om der er tale om grunde, der har været i Københavns Kommunes eje i en længere periode, eller om der er tale om grundarealer, som opkøbes med det formål at foretage videresalg med restriktioner, der skal sikre opførelse af familieboliger til en rimelig husleje.

Hvorfor skal der være boliger med "rimelig boligudgift" i Københavns Kommune?

Hovedbegrundelsen for, at der skal være boliger med "rimelig boligudgift" i Københavns Kommune er, at familier uden formue, men med almindelige indkomster på mellem 400- 600.000 kr., bør have mulighed for at bosætte sig i kommunen.

Der er indkomstmæssigt tale om en mellemgruppe, hvis tilstedeværelse i storbyen af mange grunde er af vigtig kommunal interesse. Her skal blot nævnes:

- hensynet til en afbalanceret befolkningssammensætning, hvor alle befolkningsgrupper er repræsenteret – for at modvirke såkaldt social segregation,
- private og offentlige virksomheders rekrutteringsmuligheder inden for de fag, der typisk er inden for mellemindkomstgrupperne,
- trafikale trængsel og miljømæssige forhold.

Vedrørende hensynet til en afbalanceret befolkningssammensætning henviste advokaten til Københavns Kommunes notat af 9. november 2006, hvis hovedkonklusioner er, at nyere forskning peger på betydningen af storbyen som en blandet by, samt at mellemindkomstgruppen har en central rolle i at sikre byens sociale sammenhængskraft, at København hidtil har fremstået som en by, der socialt set er forholdsvis afbalanceret,

men at de seneste års udvikling på boligmarkedet i København har vist tendenser i retning af øget social opdeling af byen, hvor på den ene side familier i ejerboliger i stigende grad distancerer sig indkomstmæssigt fra andre familier og på den anden side socialt svage grupper i stigende grad koncentrerer sig i de almene boliger, at hovedstadens sociale opsplitning i udpræget grad ses i de nye boligområder, der helt overvejende består af dyre private boliger, og at hvis ikke denne udvikling vendes, vil den blive forstærket i de kommende år, hvor byggeriet i stigende grad vil finde sted i de nye boligområder.

I relation til rekrutteringsmuligheder henviste advokaten til Københavns Kommunes notat af 15. november 2006, hvis hovedkonklusioner er, at der i Storkøbenhavn er betydelige rekrutteringsproblemer og problemer med flaskehalse inden for en række sektorer på arbejdsmarkedet, herunder sundhedssektoren, at Københavns Kommune inden for de næste 10 -15 år vil få betydelige problemer med rekruttering af medarbejdere til folkeskolen, sundhedssektoren og en række andre serviceerhverv, fordi helt op til hver tredje medarbejder i den kommunale arbejdsstyrke i perioden vil gå på pension, at de faglige organisationer i en aktuel analyse vurderer boligmarkedet som en barriere for rekruttering af deres medlemmer i hovedstadsområdet, og at de ønsker et større kommunalt engagement i boligforsyningen.

I relation til trafikale trængsel og miljømæssige forhold henviste advokaten til Københavns Kommunes notat af 17. november 2006, hvis hovedkonklusioner er, at trængsel fra trafikken er et stort problem i Københavns Kommune, og kommunen arbejder gennem sin Trafik- og Miljøplan aktivt for at mindske trafikken trængselsproblemer og mindske miljøbelastningen fra trafikken, at fremme af lokal bosætning i nærheden af arbejdspladsen er det mest effektive og langsigtede middel til at reducere trængselsproblemer på vejnettet, fordi det påvirker transportmiddelvalget, at cyklens andel i trafikken i kommunen udgør helt op til 50 %, hvilket (allerede) medfører store trafikale og miljømæssige fordele, og lokal bosætning er derfor et vigtigt virkemiddel i trafikplanlægningen, at der er det seneste årti sket en øget indpendling til København fra bosatte i Vestsjællands og Storstrøms Amter.

I redegørelsen af 29. november 2006 anførte advokaten endvidere, at boliger med en rimelig boligudgift efter hans opfattelse var nødvendige for at fastholde mellemindkomstgruppen i København.

I den forbindelse henviste advokaten til Københavns Kommunes notat af 9. november 2006, hvis hovedkonklusioner er, at mellemindkomstgruppen udgør 16 % af husstandene i København, og at gruppen primært er beskæftiget inden for offentlig administration, undervisnings-, sundheds- og socialektoren, at førstegangskøbere i mellemindkomstgruppen generelt set ikke vil være i stand til at erhverve sig en ejerbolig i København, at mellemindkomstgruppen generelt vurderes at have råd til at bo i den overvejende del af de resterende boliger på det københavnske boligmarked – andelsboliger, private udlejningsboliger og almene boliger – men som følge af, at denne del af markedet fremstår som svært tilgængeligt, vurderes det at være vanskeligt at skaffe sig en af disse boliger, at boligerne i de nye boligområder er overvejende private og fremstår som mindre mangfoldige i beboersammensætningen i forhold til den øvrige by, at mellemindkomstgruppen, som flytter ud af kommunen, er næsten udelukkende par, hvoraf omkring 2/3 har børn.

Endelig henviste advokaten til Københavns Kommunes notat af 9. november 2006 om europæiske erfaringer, hvis hovedkonklusioner er, at boligprisernes vedvarende stigninger i London har medført uheldige konsekvenser på både det økonomiske, det sociale og det miljømæssige område, at Amsterdam, som følge af boligmarkedets segrigerende effekter med billige små sociale boliger i den ene ende og dyre markedsboliger i den anden, har oplevet lignende konsekvenser, at for begge byer er der igangsat en række programmer, hvis formål er at sikre mellemindkomstgruppens tilstedeværelse, og som forudsætter aktiv offentlig medvirken i form af støtte, skattebegunstigelser, billige lån, reduceret jordrente eller krav til bygherrer om en vis andel billige boliger.

Ved brev af 10. januar 2007 udtalte Statsforvaltningen Hovedstaden sig om sagen. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Sammenfattende skal statsforvaltningen vejledende udtale, at lægges det i overensstemmelse med Københavns Kommunes advokats brev af 29. november 2006 til grund, at ”... pålæg af restriktioner, der kan sikre opførelse af boliger til en rimelig leje, vil indebære, at Københavns Kommune vil opnå en lavere pris end ved et salg uden restriktioner, således at der fremkommer et mindre provenu ved salg af grundarealerne”, er det statsforvaltningens opfattelse, at salg af grundarealer med restriktioner ikke lovligt kan finde sted, idet Københavns Kommune ikke har sådanne særlige forpligtelser over for den gruppe borgere, som Projekt 5x5 ifølge henvendelsen til statsamtet har til formål at tilvejebringe boliger til, at kommunen under varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge som anført.

Statsforvaltningen har ved vurderingen lagt vægt på, at en kommune efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil.

Denne praksis er lagt til grund ved vedtagelsen af lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration, jf. de almindelige bemærkninger til lovforslaget (FT 1992-93, tillæg A, sp. 10476).

...

Statsforvaltningen finder således, at Københavns Kommune ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne samt offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen ved salg af grundarealer kan fastsætte vilkår, der sikrer opførelse af boliger specielt til den gruppe borgere, som Projekt 5x5 ifølge henvendelsen til statsamtet har til formål at tilvejebringe boliger til, dvs. ”... familier med årsindkomster i størrelsesordenen kr. 400.000 – 600.000 i nuværende prisniveau.”

Tilsvarende kan Københavns Kommune efter statsforvaltningens opfattelse ikke på anden vis påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen i forhold til den nævnte gruppe borgere.

Sådanne initiativer vil således efter statsforvaltningens opfattelse kun kunne iværksættes, såfremt der tilvejebringes lovhjemmel herfor.

Statsforvaltningen finder, at de forhold af bl.a. demografisk, erhvervmæssig, trafikalsk og miljømæssig karakter, der kan motivere et ønske for en kommune om at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, ikke kan føre til et andet resultat.

...

1. Salg til markedsprisen

...

Ifølge advokatens brev af 29. november 2006 kan det lægges til grund, at "... pålæg af restriktioner, der kan sikre opførelse af boliger til en rimelig leje, vil indebære, at Københavns Kommune vil opnå en lavere pris end ved et salg uden restriktioner, således at der fremkommer et mindre provenu ved salg af grundarealerne."

Lægges dette til grund, er det således statsforvaltningens opfattelse, at salg af grundarealer med restriktioner kun lovligt kan finde sted, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge som anført.

2. Salg med vilkår

...

De kommunale tilsynsmyndigheders praksis, hvorefter kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil, er ... lagt til grund ved vedtagelsen af ... lov om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration.

...

... kommunerne [kan] med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne tilvejebringe boliger, herunder yde støtte til tilvejebringelse af boliger, til visse persongrupper, der må antages at have specielle boligbehov, og som på grund af særlige forhold må anses for at have meget svært ved selv at tilvejebringe egnede boliger, forudsat at kommunerne i anden sammenhæng har særlige forpligtelser over for disse persongrupper, f.eks. ældre, syge og svagelige, dvs. forpligtelser, som kommunerne ikke har over for kommunens øvrige borgere.

Kommunerne har ikke sådanne særlige forpligtelser overfor den gruppe borgere, som Projekt 5x5 ifølge henvendelsen til statsamtet har til formål at tilvejebringe boliger til, dvs. "... familier med årsindkomster i størrelsesordenen kr. 400.000 – 600.000 i nuværende prisniveau".

På den baggrund finder statsforvaltningen, at det i overensstemmelse med de kommunale tilsynsmyndigheders praksis må antages, at Københavns Kommune ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne samt offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen ved salg af grundarealer kan fastsætte vilkår, der sikrer opførelse af boliger specielt til den nævnte gruppe borgere.

Efter statsforvaltningens opfattelse er det i den forbindelse ikke afgørende, om grundarealerne er opkøbt med det formål at foretage videresalg med de anførte vilkår eller ej.

...

3. Konklusion

Med henvisning til ovenstående gennemgang skal statsforvaltningen vejledende udtale, at det af Københavns Kommune i brev af 29. november 2006 til statsamtet konkretiserede spørgsmål om Københavns Kommune vil "... være berettiget til, som led i salg af grundarealer, at pålægge disse restriktioner, der sikrer opførelse af familieboliger som andels-, eje-, leje- eller almene boliger til en rimelig boligudgift, som reserveres fortrinsvis til uformuende familier med mellemindkomster?" må besvares benægtende.

Tilsvarende gælder det af Københavns Kommune rejste spørgsmål "... om det vil gøre en forskel, om der er tale om grunde, der har været i Københavns Kommunes eje i en længere periode, eller om der er tale om grundarealer, som opkøbes med det formål at foretage videresalg med restriktioner, der skal sikre opførelse af familieboliger til en rimelig husleje.

På baggrund af ovenstående skal statsforvaltningen anmode Borgerrepræsentationen om at blive orienteret om, hvad der videre passerer i sagen."

Ved brev af 16. januar 2007 rettede Københavns Kommune henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 10. januar 2007. Kommunen anførte bl.a., at det efter kommunens opfattelse er både lovligt og klogt, at en kommune som led i sin kommuneplanlægning vedtager en boligpolitik, og at der blandt kommunens borgere har været en meget positiv respons på Borgerrepræsentationens boligpolitiske målsætning om etablering af familieboliger til en overkommelig boligudgift. Kommunen anførte videre, at udviklingen i grundpriser, lovgivningsmæssige krav til driftsudgifter og henlæggelser mv. inden for den almene sektor har resulteret i, at det er særdeles vanskeligt at bygge billige almene boliger. Rimelige rammer for kommunernes engagement i boligforsyningen er efter kommunens opfattelse en forudsætning for, at kommunerne kan rekruttere de nødvendige medarbejdere til at levere centrale velfærdsydelser til borgerne. Samtidig er det efter kommunens opfattelse nødvendigt for kommunerne at påtage sig et ansvar i forhold til boligforsyningen for at modvirke et delt Danmark, hvor mellemindkomstgrupperne presses helt ud af de store byer. Endelig indebærer hensynet til miljø- og trafikforhold efter kommunens opfattelse, at den enkelte kommune må have redskaberne til at sikre borgerne en bolig i nærheden af deres arbejdsplads. På den baggrund anmodede Københavns Kommune om, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager en nærmere vurdering af kommunernes muligheder for at engagere sig i boligforsyningen, herunder til ved restriktioner at påvirke udbuddet af kommunale grunde både inden for kommunalfuldmagtens grænser, men også inden for rammerne af almenboliglovgivningen.

Ved brev af 20. marts 2007 med bilag oplyste Statsforvaltningen Hovedstaden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at statsforvaltningen kunne henholde sig til sin udtalelse af 10. januar 2007.

Ved e-post af 26. juni 2007 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Socialministeriet om en udtalelse om, hvorvidt det er lovligt for kommunerne efter almenboliglovgivningen at yde økonomisk støtte med henblik på etablering af boliger til en husleje på max. 5.000 kr. pr. måned til uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. og 600.000 kr. Ministeriet anmodede endvidere Socialministeriet om en udtalelse om, hvorvidt en sådan støtte efter almenboliglovgivningen kan ydes på en sådan måde, at kommunen i forbindelse med salg af grund til dette formål stiller som vilkår, at boligerne skal reserveres til den anførte persongruppe.

Ved e-post af 28. juni 2007 oplyste Socialministeriet blandt andet følgende:

"På grundlag af almenboligloven har de almene boligorganisationer til formål at opføre, udleje, administrere, vedligeholde og modernisere almene (familie-, ældre- eller ungdomsboliger) boliger.

Kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor boligerne agtes etableret, kan, jf. almenboligloven § 115, på statens vegne give tilsagn om støtte til etablering af almene boliger. Almenboligloven §§ 108 og 109 indeholder forskellige krav til byggeriet, herunder at dette skal søges gennemført for den lavest mulige pris under hensyntagen til kvaliteten. I henhold til § 115 fastsætter socialministeren maksimumbeløb for anskaffelsessummen for alment byggeri. Almenboliglovens § 118 gør endeligt op med finansieringen af anskaffelsessummen – dvs. byggeriet finansieres med 84 pct. realkreditlån, 14 pct. kommunal grundkapital og 2 pct. beboerindskud.

Almenboligloven indeholder således ikke hjemmel til at yde økonomisk støtte til etablering af almene boliger med en husleje på f. eks. 5.000 kr. pr. måned rettet mod en bestemt befolkningsgruppe med en fastlagt årsindkomst."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

1. Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende. Det er således Statsforvaltningen Hovedstaden, der fører tilsyn med Københavns Kommune, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Hovedstaden. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

2. På baggrund af den foreliggende sag har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fundet anledning til at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt Københavns Kommune i forbindelse med salg af kommunens byggegrunde lovligt kan stille et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster, dvs. uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. til 600.000 kr.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger på baggrund af Socialministeriets udtalelse af 28. juni 2007 til grund, at almenboligloven ikke indeholder hjemmel til at yde økonomisk støtte til etablering af almene boliger med en husleje på f. eks. 5.000 kr. pr. måned rettet mod en bestemt befolkningsgruppe med en fastlagt årsindkomst.

§ 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud."

I henhold til § 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er der i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 (udbudsbekendtgørelsen) fastsat nærmere regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Disse regler er uddybet i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

Det fremgår af § 3, stk. 2, 1. pkt., i udbudsbekendtgørelsen, at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg.

Hverken reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg. Spørgsmålet om et vilkårs lovlighed skal derfor afgøres på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne.

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – har kommuner en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom det følger af sådanne grundsætninger, at kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, jf. afsnit 7.1. i udbudsvejledningen.

Det fremgår videre af udbudsvejledningen, at dette i forbindelse med salg af kommunal fast ejendom indebærer, at kommunen skal sælge ejendommen til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel – markedsprisen. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen.

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen må derfor sikre, at de kommunale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset.

I den foreliggende sag er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det omhandlede vilkår om opførelse af boliger til en bestemt husleje vil påvirke markedsprisen for de udbudte grunde i nedadgående retning.

Det er derfor afgørende for vurderingen af, om Københavns Kommune lovligt vil kunne stille det omhandlede vilkår, om kommunen herved varetager en saglig, kommunal interesse.

3. Det antages i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil.

Der henvises endvidere til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 713 f., Karsten Revsbech, Kommunernes Opgaver, 2005, side 293 ff., Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 133 ff., Frederik Gam-

melgaard, Kommunal Erhvervsvirksomhed, 2004, side 95 ff., og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 147 f.

Hovedreglen om, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil, har endvidere støtte i forarbejderne til lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration, jf. Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 10476 (bestemmelsen er nu optaget i integrationslovens § 13). Af forarbejderne fremgår bl.a. følgende:

”På baggrund af den praksis vedrørende kommunernes deltagelse i boligforsyningen, der har udviklet sig, siden man i 1958 gennemførte boligstøttelovgivningen, er kommunerne afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med boliger, medmindre der foreligger hjemmel i skreven ret hertil, som det f.eks. er tilfældet inden for ældrelovgivningen.

Det antages dog, at kommuner, der før gennemførelsen af boligstøttelovgivningen havde erhvervet udlejningsejendomme, fortsat kan eje disse. Kommuner kan også med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne tilvejebringe boliger til visse persongrupper, der må antages at have specielle behov - forudsat at kommunerne i anden sammenhæng har særlige forpligtelser over for disse persongrupper.

Da kommunerne ikke har særlige forpligtelser over for udlændinge - forpligtelser, som kommunerne ikke også har over for kommunernes øvrige borgere - kan kommunerne ikke på ulovbestemt grundlag påtage sig opgaver i forhold til udlændinges integration på det bolig-mæssige område. ...

...

Ved lovforslaget sker der ikke ændring af kommunernes øvrige bolig-mæssige opgaver.”

Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke lovligt kan påtage sig opgaver, herunder i forbindelse med salg af kommunens byggegrunde, i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil.

Kommunerne kan som nævnt i de ovenfor anførte bemærkninger og i den overfor anførte litteratur med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne tilvejebringe boliger, herunder yde støtte til tilvejebringelse af boliger, til visse persongrupper, der må antages at have specielle boligbehov, og som på grund af særlige forhold må anses for at have meget svært ved selv at tilvejebringe egnede boliger. Dette forudsætter, at kommunerne i anden sammenhæng har særlige forpligtelser efter lovgivningen over for disse persongrupper, det vil sige forpligtelser, som kommunerne ikke har over for kommunens øvrige borgere.

Det fremgår af sagen, at Københavns Kommune i forbindelse med salg af kommunens grundarealer ønskede at stille et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster, dvs. uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. til 600.000 kr.

Efter det oplyste har Københavns Kommune ikke nogen særlige forpligtelser efter lovgivningen over for uformuende familier med årsindkomster på mellem 400.000 kr. til 600.000 kr., det vil sige forpligtelser, som kommunen ikke har over for kommunens øvrige borgere. Den omtalte persongruppe kan endvidere ikke antages at have specielle boligbehov, ligesom gruppen ikke kan anses for at have meget svært ved selv at tilvejebringe egnede boliger.

Det forhold, at det på grund af prisudviklingen på boligmarkedet kan være svært for en sådan indkomstgruppe at skaffe boliger inden for kommunens grænser, kan efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke føre til, at Københavns Kommune har særlige forpligtelser over for de pågældende.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan de øvrige forhold af demografisk, erhvervsmæssig, trafikal og miljømæssig karakter, som Københavns Kommune bl.a. har anført som begrundelse for et ønske om den omtalte boligplan, ikke føre til et andet resultat. Disse forhold kan efter ministeriets opfattelse ikke begrunde fravigelse af udgangspunktet om, at kommuner er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er tale om støtte til tilvejebringelse af boliger til visse persongrupper, der må antages at have specielle boligbehov, og som på grund af særlige forhold må anses for at have meget svært ved selv at tilvejebringe egnede boliger.

På den baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Københavns Kommune i forbindelse med salg af kommunens byggegrunde ikke lovligt kan stille et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal anmode om, at Københavns Borgerrepræsentation orienterer Statsforvaltningen Hovedstaden om, hvad der videre vil ske i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen Hovedstaden og Socialministeriet.

Med venlig hilsen

Inger Mogensen