

Notat til Økonomi- og Erhvervsudvalget om tilsynets godkendelse af almen boligorganisations grundkøb

Baggrund

Økonomi- og Erhvervsudvalget har på sit møde den 10. maj 2017 haft en drøftelse af grundlaget for behandling af almene boligorganisationers ansøgning om godkendelse af grundkøb.

I den forbindelse har udvalget anmodet om nærværende notat, der beskriver de juridiske rammer samt den gældende praksis for tilsynets godkendelse af almen boligorganisations grundkøb.

Lovhjemmel

Kommunalbestyrelsen fører i henhold til almenboligloven (lovbekendtgørelse nr. 1103 af 15. august 2016 om almene boliger m.v.) tilsyn med opførelse og drift af støttet byggeri.

Tilsynsforpligtelsen indebærer blandt andet, at kommunalbestyrelsen som tilsynsmyndighed skal godkende en almen boligorganisations køb af byggegrund.

En ansøgning om godkendelse af grundkøb vil oftest indgå som en del af boligorganisations ansøgning om støttet til et konkret byggeri i henhold til almenboligloven § 115.

I henhold til almenboligloven § 26 kan boligorganisationen anmode om særskilt godkendelse af et grundkøb. Når der er tale om særskilt godkendelse af grundkøb, skal et eventuelt afslag meddeles boligorganisationen senest 6 uger fra modtagelsen af ansøgningen.

Betingelser for godkendelse

Formålet med støttet byggeri er overordnet at sikre etablering af passende boliger med en rimelig husleje. Heraf kan udledes den betingelse, at en boligorganisations grundkøb som altovervejende udgangspunkt skal ske med henblik på etablering af almene boliger. Denne betingelse vil være opfyldt, når der er tale om en grundkøb i forbindelse med ansøgning om støttet til et konkret byggeri.

Er der tale om særskilt godkendelse af grundkøb, kan der ikke stille betingelse om aktuelle planer om et byggeprojekt. Det følger dog af ovenstående, at et grundkøbet ikke bør godkendes, hvis boligorganisationen ikke kan sandsynliggøre, at der inden for en overskuelig fremtid vil være et indtægtsgrundlag i afdelingen i form af udlejning af almene boliger, opført på grunden.

Det følger tillige af det overordnede formål, at tilsynet skal tage stilling til, hvorvidt der er behov for de almene boliger, der påtænkes opført på grunden, uanset om der er tale om godkendelse i forbindelse med ansøgning om støttet til et konkret byggeri eller om særskilt godkendelse af grundkøb, ligesom det følger af formålet samt forskellige bestemmelser i lovgivningen, at anskaffelsessummen ved etableringen af boligerne ikke må være unødvendig høj, idet anskaffelsessummen afspejles i niveauet af såvel huslejen som den offentlige støtte.

Det følger af § 10 i støttebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1226 af 14. december 2011), at købesummen opgjort kontant ikke må overstige prisen i handel og vandel (markedsprisen). Denne bestemmelse bidrager til at sikre, at anskaffelsessummen ikke bliver for høj.

I henhold til tidligere gældende bestemmelse i støttebekendtgørelsen må købesummen for en ubebygget grund inklusive sædvanlige modningsudgifter, tilslutningsudgifter m.v. som vejledende udgangspunkt ikke overstige 20 % af den samlede anskaffelsessum for et konkret byggeri. Der er i lovgivningen fastsat et maksimumsbeløb for anskaffelsessummen.

Omtalte vejledende grænse for grundudgiftsandelen fremgår ikke af den gældende støttebekendtgørelse, mens forvaltningen stadig anvender udgangspunktet, når det påses, at udgifter vedrørende grundkøbet ikke udgør en højere andel af anskaffelsessummen, end at en tilstrækkelig del af anskaffelsessummen kan anvendes til håndværkerudgifter. Hensynet er, at der skal være økonomi i projektet til en tilfredsstillende udformning og bygningskvalitet.

Hertil skal bemærkes, at daværende Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i rapporten "Den almene boligsektors effektivisering" fra 2014 har opgjort, at grundudgiftsandelen i gennemsnit udgør 17,8 % samlet for hele landet, mens tallet for øvrig provins, herunder Viborg, ligger på 16,2 %.

Gældende praksis

Forud for forelæggelse af boligorganisationens ansøgning for kommunalbestyrelsen, tager forvaltningen stilling til, om ovennævnte betingelser for grundkøbet er opfyldt.

Forvaltningens stillingtagen er i vidt omfang baseret på et skøn. Generelt ved udøvelse af skøn skal forvaltningen overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kan forvaltningen alene inddrage saglige/lovlige kriterier i sin skønsudøvelse (princippet om saglig forvaltning).

Betingelsen om, at købesummen opgjort kontant ikke overstiger prisen i handel og vandel (markedsprisen), forudsætter, at markedsprisen fastsættes. Der er i lovgivningen ikke krav om, at markedsprisen fastsættes på baggrund af ekstern sagkyndig vurdering.

Gældende praksis er, at markedsprisen som udgangspunkt fastsættes ved forvaltningens eget skøn med afsæt i forvaltningens generelle kendskab til køb og salg af byggejord i kommunen, herunder prisniveauet.

Denne praksis er vurderet som værende i overensstemmelse med princippet om saglig forvaltning, herunder at forvaltningen skal udvise sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen. Det følger af princippet, at forvaltningen ville skulle indhente supplerende oplysningsgrundlag for sit skøn, hvis forvaltningens generelle kendskab ikke anses for tilstrækkeligt i en konkret sag. Forvaltningen vil således i særlige tilfælde være nødt til at indhente en ekstern sagkyndig vurdering af markedsprisen for den pågældende grund, fx en ejendomsmæglervurdering.

I relation til fastsættelse af markedsprisen forud for salg af kommunale grunde har Indenrigsministeriet i skrivelse af 26. marts 1997 anført, at en kommunen skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen forud for salg af en kommunal ejendom, f. eks. ved konsultation af ejendomsmægler, undersøgelser af prisniveau for sammenlignelige ejendomme eller på anden måde.

Videre anføres det, at i mange tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn tilkommer der kommunalbestyrelsen

en vis margin, og såfremt der gør sig særlige forhold gældende - f. eks. at udnyttelsen af arealerne er undergivet specielle begrænsninger, der vanskeliggør fastlæggelse af markedsprisen - må rammerne for kommunalbestyrelsens skøn antages at være ganske vide.

Som svar på spørgsmål om en kommune kan sælge en kommunal grund til alment boligbyggeri til under markedsprisen, herunder bl.a. hvordan kommunen skal finde ud af, hvad der er markedsprisen, har daværende indenrigs- og socialminister Karen Ellemann i svar af 2. februar 2010¹ til Folketingets Boligudvalg anført: Der er ikke fastsat regler for, hvordan kommunen skal vurdere markedsprisen for en grund. Dette kan f.eks. ske med bistand af en ejendomsmægler el. lign. professionel bistand. Hvilke faktorer - som eksempelvis lokalbestemmelser, byggeriets beskaffenhed, byggeriets beliggenhed, mv. – der skal indgå i en værdiansættelse, vil bero på den konkrete sag. Det er den enkelte kommune, der vælger, hvilken fremgangsmåde der skal benyttes i en konkret sag.

Praksis i omkringliggende kommuner

I forbindelse med udarbejdelse af nærværende notat har forvaltningen forespurgt omkringliggende kommuner om deres praksis i relation til godkendelse af boligorganisations ansøgning om grundkøb, herunder støttebekendtgørelsen § 10.

Der er rettet henvendelse til Silkeborg, Randers, Herning og Holstebro kommuner, og i disse kommuner er der kun i meget begrænset omfang bygget nye almene boliger i de senere år. Når der har været behandlet sager om grundkøb, har det været i forbindelse med behandling af boligorganisationens ansøgning om støtte til et konkret byggeri.

Forvaltningerne i disse kommuner anlægger som udgangspunkt sit eget skøn i relation til betingelsen om, at købesummen opgjort kontant ikke må overstige markedsprisen.

¹ Svar på spg. 173, stillet af Anita Knakkegaard (DF), kan findes på Folketingets hjemmeside: <http://www.ft.dk/samling/20091/almindel/bou/spm/173/svar/683283/793553.pdf>