

Ankestyrelsen
ast@ast.dk

Ærø Kommune
post@aeroekommune.dk

Sagsnr.
2019 - 3795

Doknr.
198442

Dato
08-12 2020

Vedrørende Ærø Kommunes bosætningshuse

1. Indledning

Ankestyrelsen afgav som led i det kommunale og regionale tilsyn den 16. maj 2019 en udtalelse til Ærø Kommune om kommuners mulighed for at drive såkaldte bosætningshuse.

Ankestyrelsen udtalte bl.a., at kommuner under visse betingelser i forhold til opholdets længde kunne tilbyde borgere, der overvejer at flytte til kommunen, mulighed for i en kort periode at leje et hus eller en lejlighed i kommunen mod betaling af markedslejen.

Social- og Indenrigsministeriet har taget sagen op til behandling af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

2. Resumé

Efter en samlet vurdering og en afvejning af de i sagen foreliggende hensyn er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Ærø Kommune ikke har hjemmel i lovgivningen til at udleje bosætningshuse med henblik på at tiltrække potentielle tilflyttere.

Social- og Indenrigsministeriet finder, at Ærø Kommune fra dags dato ikke kan indgå lejekontrakter målrettet potentielle tilflyttere vedrørende udleje af bosætningshuset i Bregninge. Hvad angår eventuelle allerede indgåede lejekontrakter, finder ministeriet, at kommunen kan efterleve disse.

Nedenfor følger først en gennemgang af sagens baggrund og retsgrundlag og derefter en nærmere begrundelse for Social- og Indenrigsministeriets retsopfattelse.

3. Sagens baggrund

Ærø Kommune anmodede ved brev af 2. januar 2019 med bilag Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om mulighederne for etablering og drift af kommunale bosætningshuse.

Ærø Kommune anførte bl.a. følgende i brevet:

”Der er tilbage i 2012 etableret et bosætningshus på Ærø, som blev oprettet som led i byfornyelse i Bregninge, som er en mindre by på Ærø, hvor der blev opkøbt en nedslidt ejendom, som blev renoveret. Ejendommen er efter renoveringen taget i brug som bosætningshus med det for-



mål at tiltrække nye beboere til Ærø. Ordningen indebærer, at tilflyttere kan leje et fuldt møbleret bosætningshus til markedsleje for en tidsbegrænset periode på 3-4 måneder for at afprøve livet på Ærø. Bosætningshuset har betydet, at mange efter at have boet i huset er flyttet fast til Ærø.

...

Ærø Kommune har igennem mange år arbejdet hårdt for at kunne tiltrække nye tilflyttere til øen, da befolkningstallet igennem mange år har været faldende. Der er tilbage i 2012 etableret nogle forskellige tiltag som led i bosætningsindsatsen, herunder ansættelse af en bosætningskonsulent og etablering af bosætningshuset, hvilket har haft en positiv effekt for befolkningstallet på Ærø.

Kommunalbestyrelsen har i løbet af 2018 af flere omgange drøftet mulighederne for at etablere flere bosætningshuse på Ærø. Ved kommunalbestyrelsesmødet den 21. august 2018 blev det besluttet at arbejde videre med etablering af to nye bosætningshuse i henholdsvis Marstal og Søby, men at sagen skal politisk behandles, når økonomien er afklaret.

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke nogen endelig afklaring af nye bosætningshuse og økonomien.

Ærø Kommune er blevet bekendt med, at Ankestyrelsen den 1. november 2018 har afgivet en vejledende udtalelse til Bornholm Regionskommune, hvoraf det fremgår, at Bornholm Regionskommune ikke kan etablere kommunale tilflytterboliger som led i rekruttering af nye medarbejdere til Bornholm.

Ærø Kommune ønsker efter at have læst udtalelsen til Bornholm Regionskommune at få afklaret retstillingen for vores bosætningshus i Bregninge og muligheden for at etablere flere bosætningshuse på Ærø.

Vores nuværende bosætningshus er som nævnt etableret som led i byfornyelse, og det blev vurderet, at det var i overensstemmelse med byfornyelseslovens regler at etablere bosætningshuset. Som nævnt tidligere er der efter byfornyelseslovens § 38d hjemmel til at opkøbe nedslidte ejendomme med henblik på renovering eller nedrivning.

Vi er stolte af vores bosætningshus, som også er blevet anerkendt af den tidligere minister for By-, bolig- og landdistrikter Carsten Hansen i ”Regional- og Landdistriktpolitisk redegørelse 2012 - Regeringens redegørelse til Folketinget”, se boks 1 på side 13 i vedlagte bilag.

Jeg har taget kontakt til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen for at afklare, hvorledes byfornyelsesloven skal fortolkes. Det følger af mail af 18. december 2018 fra styrelsen, at Byfornyelsesloven ikke giver særskilt hjemmel til kommunal udlejning af boliger, som er vedlagt som bilag.

Ærø Kommune ønsker på baggrund af ovenstående afklaret retstillingen for kommunale bosætningshuse, da det er et væsentligt led i vores bosætningsindsats på Ærø, som har skabt en positiv effekt for bosætningen. Det kan overvejes om bosætningshuset reelt er udlejning af ledig bolig efter reglerne om overskudskapacitet i forlængelse af gennemførelse af et byfornyelsesprojekt efter byfornyelseslovens § 38d.”

Af det vedlagte bilag – Regional- og Landdistriktpolitisk redegørelse 2012, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter – fremgår af kapitel 3 Demografi i by og land bl.a. følgende:

”Samlet set bor der færre i yder- og landkommunerne end tidligere. Der er dog enkelte lyspunkter, hvor enten befolkningstilvæksten er positiv som i Varde Kommune, eller hvor nettotilflytningen er positiv som i Ærø Kommune.

Boks 1. I Ærø Kommune tages nye metoder i brug for at få flere til at flytte til kommunen.



I Ærø Kommune har man gjort en særlig indsats for at øge tilflytningen til øen. Der er udarbejdet en særlig bosætningspolitik, hvor kommunen har sat såvel kortsigtede som langsigtede mål for, hvordan øget bosætning sikres, et af initiativerne er ansættelsen af en bosætningskonsulent, der blandt andet står for markedsføringen af Ærø som bosætningsområde samt for den helt konkrete integration af nye borgere. Et andet initiativ er etableringen af et "bosætningshus". Som tilflytter kan man leje bosætningshuset for en periode på 3-6 måneder, hvor man kan prøve livet på en ø af, før man beslutter sig endeligt for, om man ønsker at flytte til øen."

Ærø Kommunalbestyrelse har den 27. marts 2019 vedtaget følgende bosætningsstrategi for kommunen:

"Formålet med bosætningsindsatsen på Ærø er, at tiltrække nye borgere til øen gennem branding af Ærø, og fælles markedsføring af det ærøske budskab, som er en del af Ærø Kommunes Udviklingsstrategi.

Ærø

Et godt sted at være – et godt sted at leve

Det overordnede mål for bosætningsindsatsen er, at tilflytningen til Ærø er større end fraflytningen.

Bosætningsindsatsen skal brande Ærø som værende den foretrukne bosætningsø i Danmark, og kræver at borgere, virksomheder og kommunen samarbejder om at markedsføre det ærøske budskab.

Bosætningsindsatsen skal skabe forudsætninger for, at nye tilflyttere føler sig velkomne på Ærø, og hurtigt opnår, at blive en del af øsamfundet.

For at tiltrække nye tilflyttere, tager bosætningsindsatsen udgangspunkt i pejlemærkerne fra Ærø Kommunes Udviklingsstrategi:

54. Ærø giver dig muligheden for at leve det gode liv med nærhed, tryghed og natur.

55. På Ærø har vi en mangfoldighed af boformer, fordi vi er en ø-kommune, der anerkender de mange forskellige behov for bolig, der opstår igennem livet.

56. Ærø har et stort antal aktiviteter og foreninger, fordi vi har fokus på et rigt og varieret kultur- og fritidsliv.

57. På Ærø er let adgang til beskæftigelse en mærkesag og der er derfor fokus på at skabe arbejdspladser på Ærø og på nem adgang til arbejde for pendlere.

58. Ærø har den nødvendige digitale infrastruktur til både virksomheder og borgere. Ærø er derfor både en arbejdende hjemme-ø og en ø for fremtidens digitale virksomheder.

Ærø Kommunes Udviklingsstrategi sætter fokus på følgende målgrupper:

- Flere børnefamilier
- Det Blå Danmark
- Fastholdelse af studerende efter endt uddannelse

For at opnå målet, er der udarbejdet en handleplan med tilhørende øgede ressourcer samt specifikke indsatsområder med fokus på disse målgrupper."

Ankestyrelsen afgav den 16. maj 2019 en vejledende udtalelse om bosætningshuse til Ærø Kommune.

Der er bl.a. anført følgende i udtalelsen:



”Efter Ankestyrelsens opfattelse kan kommuner tilbyde borgere, der overvejer at flytte til kommunen, mulighed for i en kort periode at leje et hus eller en lejlighed i kommunen mod betaling af markedslejen.

Det er en betingelse, at der er tale om et forholdsvis kort ophold, da tilbud om ophold i en længere periode vil nærme sig egentlig boligforsyning, hvilket som hovedregel kræver lovhjemmel.

Det er dog også en betingelse, at opholdet ikke er så kort, at udlejningen kan sidestilles med udlejning af ferieboliger, da dette ikke er en kommunal opgave.”

Om baggrunden for Ankestyrelsens vurdering af sagen fremgår følgende:

”Kommunernes opgaver er ikke altid bestemt ved lov. Kommunerne har mulighed for at varetage visse opgaver på grundlag af de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Hvis en kommunal opgavevaretagelse er reguleret i den skrevne lovgivning, skal opgavevaretagelsen ikke også vurderes i forhold til kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen har i en udtalelse af 1. november 2018 oplyst til Bornholms Regionskommune, at regionskommunen ikke lovligt kan købe eller opføre lejeboliger, der skal udlejes i højst seks måneder til tilflyttere, der er blevet ansat eller skal arbejde som selvstændige i regionskommunen.

Ankestyrelsen har blandt andet henvist til, at kommuner efter forarbejderne til lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration, som hovedregel er afskåret fra at påtage sig opgaver i relation til den almindelige forsyning af borgerne med boliger, medmindre der er lovhjemmel til det.

Kommunal boligforsyning kræver derfor som hovedregel lovhjemmel.

Det antages i den kommunale tilsynsmyndigheds praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune kan gøre reklame for sig selv inden for rammerne af de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler. Dette kan ske over for egne borgere og over for omverdenen. Formålet med denne reklame er at tiltrække nye tilflyttere, nye virksomheder og turister.

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan kommuner med dette formål tilbyde borgere, der overvejer at flytte til kommunen, mulighed for i en kort periode at leje et hus eller en lejlighed i kommunen mod betaling af markedslejen.

Det er en betingelse, at der er tale om et forholdsvis kort ophold, da tilbud om ophold i en længere periode vil nærme sig egentlig boligforsyning, hvilket, som nævnt ovenfor, som hovedregel kræver lovhjemmel.

Udlejning i 3-4 måneder vil derfor ligge tæt på grænsen af, hvad der kan anses for lovligt.

Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til, at det fremgår af vores udtalelse af 1. november 2018, at tidsbegrænset udlejning (til tilflyttere, der er blevet ansat eller skal arbejde som selvstændige i regionskommunen) også må betragtes som en opgave i relation til den almindelige forsyning af borgerne med boliger.

Det er dog også en betingelse, at opholdet ikke er så kort, at udlejningen kan sidestilles med udlejning af ferieboliger, da dette ikke er en lovlig kommunal opgave.

Endelig er det en betingelse, at der er et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse og størrelsen af det kommunale engagement (kommunalfuldmagtens krav om forholdsmæssighed). Det betyder, at der er grænser for, hvor mange huse eller lejligheder en kommune må udleje til borgere, der overvejer at flytte til kommunen.”

Social- og Indenrigsministeriet anmodede ved brev af 16. juli 2019 Ankestyrelsen om en udtalelse til brug for ministeriets vurdering af, hvorvidt der var grundlag for, at ministeriet tog sagen op til behandling.

I Social- og Indenrigsministeriets anmodning er bl.a. anført følgende:



”Social- og Indenrigsministeriet skal i den forbindelse anmode Ankestyrelsen om at uddybe følgende:

- Ankestyrelsens overvejelser om afvejningen i forbindelse med udlejning af fast ejendom mellem det generelle hensyn til udvikling og markedsføring af kommunen, herunder f.eks. ved at søge at tiltrække nye borgere, og forbuddet mod varetagelse af erhvervsvirksomhed.
- Ankestyrelsens overvejelser om, at lejemål af 3-4 måneders varighed ikke er at anse for boligforsyning.

Social- og Indenrigsministeriet skal endvidere anmode Ankestyrelsen om at belyse følgende:

- Den eventuelle betydning af, at en kommune ikke igangsætter et generelt initiativ med henblik på at markedsføre kommunen, herunder over for potentielle tilflyttere, men igangsætter et konkret tilbud om udlejning af fast ejendom, der er rettet mod enkelte mulige tilflyttere.”

Ankestyrelsen svarede ved brev af 30. august 2019 på Social- og Indenrigsministeriets høring.

Følgende fremgår bl.a. af Ankestyrelsens svar til ministeriet:

”Ankestyrelsen har alene taget stilling til den konkrete forespørgsel fra Ærø Kommune. Vi har således ikke taget stilling til, hvor den nedre grænse for et opholds varighed går.

Som det videre fremgår af udtalelsen har vi også bemærket, at der er grænser for, hvor mange huse eller lejligheder en kommune må udleje til borgere, der overvejer at flytte til kommunen. Antallet må ikke overstige den kommunale interesse i at tiltrække nye borgere, da der ellers vil være tale om erhvervmæssig udlejning.

Ærø Kommune har ifølge henvendelsen til Ankestyrelsen et bosætningshus i Bregninge og overvejer etablere yderligere to huse i henholdsvis Marstal og Søby. Ankestyrelsen har ikke taget stilling til, hvor mange bosætningshuse Ærø Kommune må have.

Ministeriet har også bedt Ankestyrelsen om at uddybe Ankestyrelsens overvejelser om, at lejemål af 3-4 måneders varighed ikke er at anse for boligforsyning.

Ankestyrelsen vurderer, at den erhvervsvirksomhed, der er tale om, må vurderes hjemlet i kommunalfuldmagtsreglerne under hensyn til formålet med at tiltrække nye borgere.

Som det fremgår af udtalelsen af 16. maj 2019 har Ankestyrelsen bemærket, at udlejning i 3-4 måneder vil ligge tæt på grænsen af, hvad der kan anses for lovligt. Perioden må ikke være så lang, at der bliver tale om egentlig boligforsyning.

Det er vores opfattelse, at en periode på 3-4 måneder er lang nok til, at udlejningen ikke kan sidestilles med feriehusudlejning (som nævnt ovenfor). Perioden er samtidig lang nok til at kunne give et reelt indtryk af dagligdagen i kommunen, før man beslutter sig for, om man vil flytte til kommunen, hvilket er hensigten med bosætningshuset. Efter Ankestyrelsens opfattelse har 3-4 måneder i et bosætningshus karakter af et ophold og ikke egentlig boligforsyning, som typisk vil være mere permanent. Vi har i den forbindelse vurderet, at opholdet i et bosætningshus ikke erstatter en egentlig bolig.

Ankestyrelsen har ikke taget stilling til en eventuel præcis øvre grænse for udlejningsperioden.

Ankestyrelsen bemærker, at der alene er tale om udlejning til personer, der overvejer at flytte til kommunen. Ankestyrelsen har i en udtalelse af 1. november 2018 udtalt, at tidsbegrænset udlejning til tilflyttere, der er blevet ansat eller skal arbejde som selvstændige i kommunen, må betragtes som boligforsyning. Vi lagde i den forbindelse vægt på, at formålet med udlejningen efter det oplyste var at forsyne tilflyttere med boliger.



Ministeriet har bedt Ankestyrelsen om at belyse den eventuelle betydning af, at en kommune ikke igangsætter et generelt initiativ med henblik på at markedsføre kommunen, herunder over for potentielle tilflyttere, men igangsætter et konkret tilbud om udlejning af fast ejendom, der er rettet mod enkelte mulige tilflyttere.

Ankestyrelsen har som nævnt kun taget stilling til den konkrete sag.

Det fremgår af Ærø Kommunes henvendelse til Ankestyrelsen, at Ærø Kommune i mange år har arbejdet hårdt for at kunne tiltrække nye tilflyttere til øen, da befolkningstallet har været faldende. Det fremgår videre, at der i 2012 er etableret forskellige tiltag som led i bosætningsindsatsen, herunder ansættelse af en bosætningskonsulent og etablering af et bosætningshus. På kommunens hjemmeside er der et link til "Flyt til Ærø", hvor der er forskellige informationer om dagliglivet på Ærø.

Under linket "Flyt til Ærø" på kommunens hjemmeside er der en række yderligere links til informationer. Under linket "Bolig på Ærø" fremgår det blandt andet, at kommunens bosætningsmedarbejder råder over et udlejerkartotek og har forslag til, hvordan man lettest finder en lejebolig, der dækker ens behov.

Kommunen informerer således også om andre muligheder for at leje et hus. Under det nævnte link er der desuden forslag til, hvordan man kan fremsøge de forskellige ejendomsmæglere, som sælger huse på øen.

Kommunen ses således at have iværksat et generelt initiativ med henblik på at markedsføre kommunen over for potentielle tilflyttere. Bosætningshuset er en konkret del af dette initiativ.

Det fremgår af Ærø Kommunes hjemmeside, at bosætningshuset egner sig til både enlige og familier på op til seks personer. Det fremgår videre, at man for at komme i betragtning skal udfylde et ansøgningsskema. Alle interesserede ses således at have mulighed for at søge om at leje bosætningshuset.

Det er fortsat Ankestyrelsens opfattelse, at kommuner, inden for de snævre rammer der fremgår af vores udtalelse, har mulighed for i begrænset omfang at udleje et hus til borgere, der overvejer at flytte til kommunen, til markedslejen."

Ankestyrelsen sendte videre ved samme brev kopi af sagens akter til Social- og Indenrigsministeriet.

På Ærø Kommunes hjemmeside er der anført bl.a. følgende om det såkaldte tilflytterhus:

"Tilflytterhuset – smag på ø-livet uden at forpligte dig

Det kan være svært at træffe en endelig beslutning om at flytte til Ærø.

Man ved, hvad man har, men ikke, hvad man får.

Spekulationerne står i kø.

Kan familien trives på en ø?

Falder man nu godt nok til?

Er der de muligheder, man ønsker? Men fortvivl ikke!

På Ærø har vi en fuldt møbleret prøvebolig, kaldet "Tilflytterhuset", som vi stiller til rådighed for potentielle tilflyttere.

Boligen, der både egner sig til enlige og familier på op til seks personer, blev købt og renoveret af Ærø Kommune i 2011-2012 efter yderst energivenlige og grønne forskrifter.



I tilflytterhuset kan du og din familie for en fire-måneders periode afprøve ø-livet til en billig husleje, der tager højde for, at I sandsynligvis stadig har en bolig andetsteds.

På den måde kan I skabe jer et frirum til at træffe de store beslutninger, mens I faktisk allerede står lige her på Ærø, midt i det, der kan blive jeres hverdag på sigt.

I kan afsøge jobmarkedet, finde jeres drømmebolig, skabe jer et netværk, benytte øens tilbud, deltage i foreningslivet og blive fortrolige med ø-livet, inden I måske tager det sidste skridt og rykker hertil permanent.

Har I børn, kan de blive indskrevet i vores daginstitutioner og skoler i den pågældende periode.

Udlejningsperioder

Huset lejes ud i følgende perioder:

- 1.januar-30.april
- 1.maj-31.august
- 1.september-31.december

...

Tilflytterhuset er en gennemrenoveret landvilla beliggende i landsbyen Bregninge midt på Ærø. Det er fuldt møbleret og indrettet med alle moderne bekvemmeligheder. Huset er bygget i overensstemmelse med Ærø Kommunes målsætninger omkring energieffektivitet og bæredygtighed.

Boligen er på ca. 150m² fordelt på to etager og kan snildt huse en børnefamilie. I stueetagen er der et køkken, bad/WC, en daglig-/spisestue, to entreer og et værelse. På førstesalen er der en repos og to soveværelser. Der er sengepladser til 5 personer, men mulighed for at skabe flere. Gulvene er beklædt med klinker og træfinér. Der er gulvvarme i det meste af underetagen.

Huset rummer udover diverse møbler og isenkram, alt nødvendigt køkkenudstyr, støvsuger, græsslåmaskine mm. Der er desuden trådløst internet i boligen.

Huset rummer følgende indenfor hvidevarer og TV:

Bad/toilet

- Vaskesøjle med A+ vaskemaskine og tumbler

Køkken

- A+ Opvaskemaskine
- A+ komfur med varmluftsovn og 4 kogeplader + emfang
- A+ Køle-/fryseskab

Stue

- Lille fladskærms-TV

Tilflytterhuset fremstår som et komplet hjem, dog skal I som minimum selv medbringe følgende:

- Dynner og puder
- Sengelinned
- Håndklæder
- Karklude/viskestykker

...

I perioden op til indflytning i tilflytterhuset udfærdiges en juridisk bindende lejekontrakt, heraf fremgår forhold omkring husleje, depositum, forsikring mm. Lejekontrakten underskrives af lejere og Ærø Kommune.



Husleje og diverse udgifter

- Huslejen udgør pt. 3.317,00 kr. pr. måned + forbrug. Huslejen pristalsreguleres, og der forekommer derfor små ændringer i huslejen ved hver den 1. februar.
- El og vand afregnes efter måler. Dog vil der være en reduktion af elforbrug i det der afregnes produktion af solvarmeanlæg på basis af et årsgennemsnit samt de mange energivenlige løsninger, der er lavet i huset.
- I skal selv bekoste TV-licens. Internet opkræves udover huslejen.
- Depositum udgør 3.000,00 kr.

Lejebetingelser

- Lejemålet er bindende - minimum og maksimum fire måneder - og kan ikke opsiges, med mindre der er tale om skærpede omstændigheder og kontraktbrud.
- I skal have en gyldig indbo- og ansvarsforsikring.
- Husdyr er ikke tilladt i huset.
- Rygning er ikke tilladt i huset.
- Mens I bor i huset, har I ansvaret for indvendig rengøring af huset.
- Huset er fuldt udstyret og dekoreret. Der må ikke males, hæftes og/eller sømmes noget op på vægflader, skabsflader o.lign.
- I modtager huset i rengjort stand. Det forventes, at huset er fuldt rengjort, når I forlader det.
- Der udleveres en inventar- og udstyrsliste, som skal gennemgås og underskrives sammen med bosætningsmedarbejderen ved indflytning og fraflytning.

...”

Ærø Kommune har i e-mail af 30. januar 2020 til Social- og Indenrigsministeriet supplerende oplyst, at der ikke endeligt er taget stilling til, hvorvidt de nye bosætningshuse i Marstal og Søby skal erhverves efter byfornyelseslovens § 38 d. Det har således også været overvejet at anvende kommunens egne bygninger i det omfang, at en egnet bygning blev overflødiggjort. Ærø Kommune har endvidere bl.a. anført, at

”... bosætningshuset tjener sit formål i forhold til at tiltrække tilflyttere til Ærø.

Fra 1/1-2014 frem til dato, har 19 personer/familier boet i huset. Efter udløbet af lejeperioden har

- 5 personer/familier købt hus på Ærø
- 8 personer/familier er flyttet til andet lejemål på Ærø
- 5 personer/familier er fraflyttet Ærø
- 1 person bor stadig i tilflytterhuset.”

Transport- og Boligministeriet har i e-mail af 6. februar 2020 til Social- og Indenrigsministeriet anført bl.a. følgende:

”Efter byfornyelseslovens § 38 d kan kommunalbestyrelsen opkøbe en nedslidt ejendom med henblik på enten nedrivning eller istandsættelse. Kommunen kan få statslig refusion til udgifterne til opkøbet, og til den efterfølgende istandsættelse eller nedrivning i overensstemmelse med byfornyelseslovens øvrige regler om istandsættelse og nedrivning. Hvad kommunen kan gøre med ejendommen efter byfornyelsen, dvs. opkøbet og istandsættelsen/nedrivningen, må afgøres efter anden relevant lovgivning. § 38 d fastsætter ikke regler om, hvad kommunen skal gøre med ejendommen efter byfornyelsen. Der er dermed ikke særskilt hjemmel til kommunal udlejning.”

4. Social- og Indenrigsministeriets udtalelse



4.1. Tilsynets kompetence

Tilsynet med kommunerne varetages af Ankestyrelsen, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019).

Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder de almindelige kommunalretlige grundsatninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige. Ankestyrelsen kan endvidere ikke tage stilling til privatretlige aftaler. Endvidere viger tilsynet, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller unkladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

4.2. Retsgrundlaget

4.2.1. Den skrevne lovgivning

Byfornyelsesloven, jf. bekendtgørelse nr. 144 af 21. februar 2020 af lov om byfornyelse og udvikling af byer, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1. Lovens formål er at give kommunerne mulighed for at sikre gode boligsociale forhold både i og uden for vækstområder i byerne og på landet.

Stk. 2. Til opfyldelse af stk. 1 kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om:

- 1) Områdefornyelse, jf. kapitel 2.
- 2) Bygningsfornyelse, jf. kapitel 3-5 a.
- 3) Friarealer, jf. kapitel 6.

Stk. 3. Til opfyldelse af stk. 1 træffer kommunalbestyrelsen beslutning om kondemnering af sundheds- og brandfarlige boliger eller opholdsrum i overensstemmelse med retningslinjerne i kapitel 9.

Stk. 4. Kapitel 2-6 kan anvendes, når der foreligger det fornødne plangrundlag i henhold til lov om planlægning.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte kriterier for prioriteringen af ansøgninger om støtte til bygningsfornyelse efter stk. 2, nr. 2.

§ 3. Kommunalbestyrelsen kan med henblik på at sikre attraktive bosætningsvilkår træffe beslutning om områdefornyelse for nedslidte byområder med væsentligt behov for bymæssig udvikling og med en flerhed af væsentlige problemer.

Stk. 2. Beslutningen skal gå ud på at iværksætte og koordinere foranstaltninger, der fremmer udviklingen i området.

§ 38. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at yde støtte til udgifter til ombygning af private erhvervslokaler eller lokaler i offentligt ejede bygninger, når der ombygges til private udlejningsboliger. Det er en betingelse, at erhvervet er nedlagt, eller den hidtidige aktivitet i den offentligt ejede bygning er ophørt, og at bygningen skønnes egnet til at blive ombygget inden for en rimelig økonomisk ramme. I bygninger, hvor der ikke er beboelse, eller hvor beboelse udgør en mindre del, er det endvidere en betingelse, at bygningen skønnes bevaringsværdig.

Stk. 2....



...

§ 38 d. Kommunalbestyrelsen kan opkøbe nedslidte ejendomme med henblik på istandsættelse eller nedrivning.

...

§ 38 e. Kommunalbestyrelsen afholder udgifter til opkøb efter § 38 d.

Stk. 2. Staten refunderer 50 pct. af kommunalbestyrelsens udgifter efter stk. 1, såfremt kommunalbestyrelsen har fået tildelt en statslig udgiftsramme til byfornyelse, jf. § 94, stk. 1.

...”

Der er anført bl.a. følgende i de almindelige bemærkninger i det lovforslag, som gennemførte den hidtil gældende affattelse af lovens § 3¹, om behovet for initiativer i byfornyelsesloven for at understøtte, at små samfund og landsbyer kan tiltrække tilflyttere:

”..

En landsdækkende tendens til vækst omkring de større byer og befolkningstilbagegang i de øvrige dele af landet giver de små byer og landsbyerne store udfordringer i de kommende år. Fra at være små, selvforsynende bysamfund i tæt symbiose med landbruget, er mange landsbyer nu rene bosætningssteder uden ret mange jobmuligheder. Det gør dem afhængige af at kunne tilbyde gode rammer om fritids- og familielivet. Udviklingen i de landsbyer, som ikke formår at tiltrække tilflyttere, følger ofte en selvforstærkende spiral, hvor færre indbyggere kan føre til tomme boliger, nedskæringer i den offentlige service, butiksdød, stagnerende eller faldende huspriser og et smuldrende fællesskab. Alle disse faktorer tilsammen kan gøre det svært for landsbyen at tiltrække nye tilflyttere. Mange tomme huse og generelt forfald sender et signal om, at det ikke længere er særligt attraktivt at bo det pågældende sted.

Byfornyelsesbehovet ændrer sig i takt med udviklingen. Det er regeringens ønske, at byfornyelsesloven til stadighed skal kunne fungere som et centralt redskab for kommunerne til planlægning og gennemførelse af en bred helhedsorienteret indsats såvel i byerne som på landet.

...

Evalueringerne viser overordnet, at instrumenterne fra 2008 i høj grad benyttes af kommunerne, men peger også på forhold, som vil kunne optimere den kommunale indsats over for de mange tomme og dårligt vedligeholdte boliger i de mindre byer og landsbyerne. Kommunerne ønsker at kunne anvende puljemidlerne strategisk på baggrund af planlægning, hvor indsatsen over for de dårlige bygninger kombineres med områdefornyelse. Herudover peger evalueringerne på, at den særlige mulighed for at støtte kommunalt opkøb af boliger, nedrivning af visse erhvervsbygninger samt fjernelse af skrot og affald, som har været gældende under Indsatspuljen, har været af væsentlig betydning for ordningens anvendelse, og at der derfor er behov for, at disse muligheder kan anvendes i den fortsatte indsats over for de dårlige boliger.

...

Da muligheden for opkøb af nedslidte ejendomme vurderes at være et vigtigt redskab i kampen mod de dårlige boliger i de små byer, foreslås det, at der indføres mulighed for statslig refusion til de kommunale udgifter til opkøb af disse ejendomme. Forslaget omfatter bygninger, der er beliggende i byer med færre end 3.000 indbyggere samt i det åbne land, og det er en betingelse, at opkøbet sker med henblik på istandsættelse eller nedrivning.

...”

Der er anført bl.a. følgende i de specielle bemærkninger til den gældende affattelse af byfornyelseslovens § 3, stk. 1:²

¹ Lovforslag nr. 57 af 8. november 2012, jf. lov nr. 1376 af 23. december 2012 om ændring af lov om byfornyelse og udvikling af byer. Se lovforslaget her: <https://www.retsinformation.dk/Forms/RO710.aspx?id=143870>

² Se FT 2017-18, lovforslag nr. L 65.



”Det foreslås at ophæve de fire kategorier for områdefornyelse i § 3, stk. 1, nr. 1-4. § 3, stk. 1, foreslås ændret til, at kommunalbestyrelsen med henblik på at sikre attraktive bosætningsvilkår kan træffe beslutning om områdefornyelse for nedslidte byområder med væsentligt behov for bymæssig udvikling og med en flerhed af væsentlige problemer.

Forslaget er et led i forenklingen af loven. Forenklingen består i ophævelse af alle krav til bystørrelser. Loven bliver mere fleksibel i forhold til de konkrete behov for fornyelse i de enkelte kommuner. Kommunerne får med forslaget endvidere større valgfrihed til at udpege områder til områdefornyelse.

Kravet om et væsentligt behov er også i gældende ret en forudsætning for områdefornyelse, og forslaget er ikke tiltænkt at ændre forståelsen af begrebet væsentlighed. Kravet om en flerhed af væsentlige problemer viderefører gældende rets krav om, at byområderne skal have en flerhed af problemer. Byer af forskellige størrelser har forskellige udfordringer, og begrebet væsentlige problemer skal kunne dække over alle disse udfordringer. Eksempler på udfordringer kan være nedslidte byrum, funktionstømte bymidter, sociale og trafikale problemer. Der skal være en flerhed af problemer. Det er således ikke tilstrækkeligt, at der fx alene er tale om trafikale problemer.

Beslutningen om områdefornyelse skal gå ud på at iværksætte og koordinere foranstaltninger, der fremmer udviklingen i hele området.

...”

I de tilgrundliggende specielle bemærkninger til §§ 38 d-e³ er der bl.a. anført følgende:

”...

Efter den gældende bestemmelse i byfornyelseslovens § 98, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen beslutte at støtte byfornyelsesforanstaltninger, der ellers ikke kan ydes støtte til efter loven i øvrigt, såfremt udgiften afholdes af kommunen uden statslig refusion. Med denne hjemmel kan kommunalbestyrelsen bl.a. opkøbe nedslidte og faldefærdige ejendomme med henblik på nedrivning eller istandsættelse.

Det foreslås, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at opkøbe ejendomme til istandsættelse eller nedrivning med statslig refusion over den statslige ramme til bygningsfornyelse. ...

Hensigten med bestemmelsen er, at muligheden for statsrefusion til udgifter ved opkøb af ejendomme bliver en integreret del af instrumenterne i byfornyelsesloven og derved styrker kommunernes indsatsmuligheder over for de dårlige boliger.

...”

Det følger af byfornyelseslovens § 38 d, at kommuner kan erhverve og reovere nedslidte ejendomme.

Social- og Indenrigsministeriet må endvidere lægge til grund, at byfornyelsesloven ikke regulerer, hvad kommunen skal eller kan foretage sig med fast ejendom, som er erhvervet med hjemmel § 38 d, herunder at loven hverken indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at kommuner udlejer fast ejendom, som er erhvervet med hjemmel i byfornyelseslovens § 38 d, jf. herved tillige Transport- og Boligministeriets ovennævnte tilkendegivelse herom i e-mail af 6. februar 2020. Loven indeholder således ingen bestemmelser, der regulerer dette spørgsmål, og der ses ikke i forarbejderne at være holdepunkter for, at loven skulle regulere dette spørgsmål.

Social- og Indenrigsministeriet må herefter lægge til grund, at den skrevne lovgivning hverken indeholder hjemmel til eller er til hinder for kommunal udlejning af fast ejendom med henblik på at tiltrække potentielle tilflyttere.

³ Se note 1



Hvis en kommunal opgavevaretagelse ikke er udtømmende reguleret af den skrevne lovgivning, kan der være hjemmel hertil i almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til den omhandlede udleje, skal herefter vurderes på grundlag af kommunalfuldmagtsregler, jf. afsnit 4.2.2 nedenfor.

4.2.2. Kommunalfuldmagtsreglerne

4.2.2.1 Generelle kommunalfuldmagtsgrundsætninger

Kommunalfuldmagtsregler finder alene anvendelse i det omfang, en opgavevaretagelse ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning, jf. afsnit 4.2.1 ovenfor.

Efter kommunalfuldmagtsregler antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytte-kriterium. Dette kriterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af kommunens borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelsen af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Der henvises herved til blandt andet Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 66, 84, 90 og 118, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udgave, 2017, side 29 f og 36, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i grundtræk, 3. udgave, 2020, side 72, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 124 og 131, Niels Fenger m.fl., Forvaltningsret, 2018, side 752, samt Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II Opgaver, 1987, side 68 ff. og 118 ff.

Det omtalte almennytte-kriterium er imidlertid ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommuners kompetence, og kriteriet giver derfor ikke et klart grundlag for at afgøre, om det er en kommunal opgave at udleje fast ejendom til potentielle tilflyttere. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at kommuner udlejer fast ejendom til potentielle tilflyttere. Kriteriet finder navnlig anvendelse, når det må lægges til grund, at der ikke er hjemmel til opgavevaretagelsen i andre kommunalfuldmagtsregler, som allerede er udviklet i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis på baggrund af almennytte-kriteriet, jf. nedenfor om kommunalfuldmagtsregler om erhvervsvirksomhed, boligforsyning og markedsføring af kommunen. I sådanne tilfælde kan det være relevant at undersøge, om der må antages at være en sådan kommunal interesse i opgavevaretagelsen, at den alligevel må anses for at være hjemlet i kommunalfuldmagtsregler.

4.2.2.2 Generelt om kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.



Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor. Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi. Endvidere er kommunestyret ikke opbygget med henblik på at producere og afsætte varer og tjenesteydelser på et marked, men derimod med henblik på varetagelse af fællesskabsopgaver for et lokalsamfund.

Det antages dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til det nævnte udgangspunkt har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser. Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Der henvises herved til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udg., 2015, s. 162 ff, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i Grundtræk*, 3. udg. 2020, s. 80, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, s. 156, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 4. udg., 2017, s. 63, Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 65 f, Inger Mogensén og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, s. 151, og Niels Fenger (red.), *Forvaltningsret*, 2018, s. 770.

Udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage erhvervsvirksomhed, gælder også for kommuners erhvervelse, opførelse, ombygning og udleje (og salg) af bygninger/lokaler, og det er således som udgangspunkt ikke lovligt for en kommune uden lovhjemmel at varetage disse opgaver, jf. herved Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 95.

Der antages dog at gælde visse modifikationer til dette udgangspunkt, jf. nærmere nedenfor.

4.2.2.3 Kommuners erhvervelse af fast ejendom

Det er som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom.

Det er dog almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune kan erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver.

Det kan være til brug for varetagelse af kommunens lovbestemte opgaver samt kommunalfuldmagtsopgaver såsom kulturelle opgaver, idrætsopgaver, administration m.v., og hvor den faste ejendom skal udgøre den fysiske ramme for den kommunale opgavevaretagelse.

Det antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv. Baggrunden herfor er blandt andet kommunens interesse i at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af



byggemodnede grunde, og at kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser kan varetages.

Herudover er det i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at en kommune ikke er afskåret fra at erhverve en ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dermed dens anvendelse, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse, når der er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen med henblik på at varetage en kommunal interesse. Det er i sådanne tilfælde særligt påset af tilsynsmyndigheden, at kommunen ved erhvervelsen ikke (også) varetog et ulovligt formål.

Der henvises herved til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver*, 3. udg., 2015, s. 198 f og 210 f, Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, *Kommunalret i Grundtræk*, 3. udg. 2020, s. 92 f, Dario Silic, *Kommunalret i praksis*, 2012, s. 162 f, Jens Garde og Karsten Revsbech, *Kommunalret*, 4. udg., 2017, s. 74, Frederik Gammelgaard, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 2004, s. 87 f, Inger Mogensen og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, s. 187, og Niels Fenger (red.), *Forvaltningsret*, 2018, s. 775 f.

4.2.2.4 Udleje til kommunale formål

Kommuner kan med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger m.v. til varetagelse af kommunale opgaver, f.eks. mødevirksomhed, kulturelle og generelle erhvervsudviklingsopgaver, jf. for så vidt angår sidstnævnte opgaver afsnit 4.2.2.7 nedenfor.

I den forbindelse kan en kommune stille lokalerne vederlagsfrit til rådighed eller kræve et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med lånet.

4.2.2.5 Udleje af lokalemæssig overkapacitet

I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler under visse betingelser i et vist omfang kan udleje ledige lokaler, bygninger og grunde og dermed varetage erhvervsvirksomhed. Det er en forudsætning, at der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelser herom tager udgangspunkt i de i afsnit 4.2.2.2 ovenfor nævnte overkapacitetsbetragtninger. Hvis der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, er kommunen ikke forpligtet til at afhænde ejendommen, jf. det i afsnit 4.2.2.3 ovenfor anførte om erhvervelse af fast ejendom uden et konkret formål. Det er endvidere et krav, at udlejning sker på markedsvilkår.

I praksis er det antaget, at en kommune, som på grundlag af synspunkter om over-skudskapacitet udlejer fast ejendom, kan udbyde og/eller ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, i det omfang den pågældende udvidelse eller ombygning tillige tilgodeser en anvendelse af bygningen til kommunale formål.

Det forhold, at udleje skal ske på markedsvilkår, betyder efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse for det første, at udleje skal ske til markedsprisen, jf. de almindelige betingelser for salg af overkapacitet i afsnit 4.2.2.2 ovenfor. Det indebærer for det andet, at øvrige vilkår for udlejningen skal fastsættes med udgangspunkt i, hvad der er almindeligt gældende på markedet for udlejningen af den pågældende type ejendom



f.eks. i forhold til varigheden af lejemålet. Endvidere indebærer kravet om markedsvilkår, at ejendommen skal stilles til rådighed for udleje til markedsprisen til alle potentielle lejere. Kommunen kan således kun foretage en afgrænsning af, hvilke persongrupper der kan leje den pågældende ejendom, f.eks. tilflyttere, hvis dette er hjemlet i lovgivningen i øvrigt.

4.2.2.6 Udleje med henblik på boligforsyning

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.

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 således antaget, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne ikke lovligt kan påtage sig opgaver i relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjemmel hertil, jf. herved tillige det daværende Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 29. juni 2007.⁴

Kommunerne kan som nævnt i de ovenfor anførte bemærkninger 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.

⁴ Social- og Indenrigsministeriets resumédatabase 0.7.3.1. Se udtalelsen her: <https://resumedata-base.sim.dk/resumedatabasen/2007/0731-om-lovligheden-af-en-kommunes-udbud-af-byggegrunde-med-et-vilkaar-om-at-der-skulle-opfoeres-boliger-til-en-husleje-paa-max-5000-kr-for-en-lejlighed-paa-ca-85-m2-om-maaneden-til-familier-med-mellemindkomster/>



Der henvises endvidere til Karsten Revsbech, Kommunernes Opgaver, 2015, 3. udg., side 397 ff., Steen Rønsholdt og Azad Taheri Abkenar, Kommunalret i Grundtræk, 3. udg. 2020, s. 93 f Inger Mogensen & Dario Silic, Dario Silic, Kommunalret i praksis, 2012, side 152, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 133 ff., Frederik Gammelgaard, Kommunal Erhvervsvirksomhed, 2004, side 95 ff., Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 68 f og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 787 f.

4.2.2.8 Generel erhvervsudvikling, herunder markedsføring af kommunen

Det antages endvidere i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler – ud over den adgang, der er hertil i lovgivningen om erhvervsfremme – kan varetage opgaver, der understøtter den generelle erhvervsudvikling i kommunen. Det er afgørende, at der er tale om generelt erhvervsfremmende aktiviteter, og at en støtte afspejler lokale fællesbehov og ikke enkelte virksomheders behov.

Generel erhvervsudvikling på ulovbestemt grundlag kan antage mange former. Det antages, at infrastruktur i form af veje er omfattet af denne adgang til at understøtte erhvervslivet i kommunen. Endvidere antages kommuner at have adgang til at støtte erhvervsmæssig infrastruktur såsom etablering af en fragtcentral, en ophalingsrampe for fiskefartøjer eller en fjernbusterminal. Det antages endvidere, at kommuner kan varetage eller støtte en general markedsføring af lokalområdet og gøre opmærksom på kommunens eksistens bl.a. med henblik på at tiltrække virksomheder, arbejdskraft og beboere til kommunen. En sådan markedsføring kan bl.a. ske ved, at kommunen reklamerer for kommunen, f.eks. ved at kommunen betaler en idrætsklub for, at kommunens navn er trykt på spillertrøjer⁵, eller ved at kommunen har et kontor, som informerer både lokale virksomheder og virksomheder udefra om forhold af erhvervsmæssig betydning.

Der henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes Opgaver, 2015, 3. udg., side 231 og 382, Inger Mogensen & Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 141 og 238, Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 4. udg., 2017, s. 78, Frederik Gammelgaard, Kommunal Erhvervsvirksomhed, 2004, side 122, 148 og 238, betænkning nr. 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, side 82, Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, Opgaver, 1987, side 147 f, og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 788.

4.3 Social- og Indenrigsministeriets vurdering af lovligheden af Ærø bosætningshuse

4.3.1 Kommunalfuldmagtsregler om udlejning af lokalemæssig overkapacitet, boligforsyningsopgaver og markedsføring af kommunen

1. Det følger af de ovenfor under afsnit 4.2.2.5 beskrevne kommunalfuldmagtsregler, at en kommune på grundlag af overkapacitetsbetragtninger lovligt kan udleje fast ejendom på markedsvilkår i tilfælde, hvor der er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen til et kommunalt formål.

⁵ Jf. tillige Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 2. september 2010 vedrørende en region, resumédatabasen 10.3.1. Se udtalelsen her: <https://resumedatabase.sim.dk/resumedatabasen/2010/1031-om-en-regions-adgang-til-at-markedsfoere-sig-selv/>



Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse kan Ærø Kommune på baggrund heraf udleje såvel fast ejendom, som er erhvervet og istandsat med hjemmel i byfornyelseslovens § 38 d, på markedsvilkår, som anden fast ejendom erhvervet på andet grundlag under forudsætning af, at kommunen på et senere tidspunkt vil kunne anvende ejendommen til et kommunalt formål.

De anførte kommunalfuldmagtsregler giver imidlertid ikke hjemmel til, at den pågældende ejendom udlejes specifikt med henblik på at tiltrække borgere til kommunen og heller ikke til at bekoste indretning af ejendommen med møblement, hårde hvidevarer m.v. Det forhold, at en kommune, som på grundlag af synspunkter om overskudskapacitet udlejer fast ejendom, kan udbyde og/eller ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, i det omfang den pågældende udvidelse eller ombygning tillige tilgodeser en anvendelse af bygningen til kommunale formål, indebærer efter ministeriets opfattelse ikke, at kommunen kan bekoste en indretning og møblering af ejendommen.

2. Det følger endvidere af de ovenfor under afsnit 4.2.2.6 anførte kommunalfuldmagtsregler, at kommuner som overvejende udgangspunkt er afskåret fra at varetage boligforsyningsopgaver uden lovhjemmel, medmindre der foreligger nogle ganske særlige omstændigheder, jf. det anførte herom i afsnit 4.2.2.6.

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 16. maj 2019 fundet, at det forhold, at der er tale om lejemål på 3-4 måneder, indebærer, at der ikke er tale om almindelig boligforsyning.

Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid, at lejemålet utvivlsomt har til formål at fungere som bolig for de potentielle tilflyttere. Det forhold, at der er tale om et lejemål for en kortere periode, betyder efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke, at der ikke er tale om boligforsyning.

Ministeriet må således lægge til grund, at den omhandlede udlejning har karakter af boligforsyning. Da der ikke er tale om udleje til persongrupper, som er omfattet af den meget begrænsede undtagelse til udgangspunktet om, at kommuner er afskåret fra at varetage boligforsyningsopgaver, jf. det anførte herom ovenfor i afsnit 4.2.2.6, finder Social- og Indenrigsministeriet ikke, at Ærø Kommune med hjemmel i disse regler kan udleje de pågældende ejendomme til potentielle tilflyttere. Det bemærkes i øvrigt, at der selv i de anførte undtagelsestilfælde ikke er hjemmel til at bekoste indretning af lejemålet med møblement, hårde hvidevarer m.v.

3. Det følger videre af det ovenfor under afsnit 4.2.2.7 anførte, at en kommune har adgang til at iværksætte forskellige former for tiltag med henblik på at markedsføre kommunen med henblik på at tiltrække bl.a. borgere til kommunen.

Det fremgår af sagen, at selve formålet med Ærø bosætningshuse er tiltrække nye borgere til kommunen, idet bosætningshuset giver potentielle tilflyttere mulighed for at afprøve, om de ønsker at bo i kommunen.

Det er imidlertid Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunalfuldmagtsregler om markedsføring af kommunen forudsætter, at der er tale om en generel og overordnet markedsføring af kommunen. Det er efter den i praksis udviklede grund-sætning herom afgørende, at der er tale om generelt erhvervsfremmende aktiviteter.



Social- og Indenrigsministeriet finder ikke, at udlejning af en ejendom, herunder udstyret med møblement, hårde hvidevarer m.v., til potentielle tilflyttere kan karakteriseres som et generelt og overordnet markedsføringstiltag. Social- og Indenrigsministeriet finder derfor ikke, at der er hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne om markedsføring af kommunen til den omhandlede udlejning.

4. Det følger af det ovenfor under pkt. 1 - 3 anførte, at Social- og Indenrigsministeriet ikke finder, at der er hjemmel i de anførte kommunalfuldmagtsregler om udleje af lokalemæssig overkapacitet, boligforsyningsopgaver og markedsføring af kommunen til den i sagen omhandlede udlejning.

Social- og Indenrigsministeriet finder herefter anledning til at undersøge, om der på andet grundlag alligevel må antages at være hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til den omhandlede udlejning, jf. afsnit 4.2.2.1 ovenfor om den kommunale interesse.

4.3.2 Overvejelser, om der foreligger en sådan kommunal interesse i den omhandlede udlejning, at den alligevel kan anses for hjemlet i kommunalfuldmagtsregler

Social- og Indenrigsministeriet finder grundlag for at overveje, om der foreligger en kommunal interesse i at tiltrække borgere til Ærø Kommune, som er af en sådan karakter og styrke, at opgavevaretagelsen kan gennembryde forbuddet mod erhvervsvirksomhed og boligforsyning.

Efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse har kommuner en legitim interesse i at sikre et befolkningsgrundlag af en størrelse, som muliggør og understøtter et velfungerende erhvervsliv og øvrig samfundsmæssig infrastruktur.

Dette er også baggrunden for, at kommuner har hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til at varetage generelle erhvervsudviklingsopgaver i form af generelt virkende tiltag, jf. afsnit 4.2.2.7 ovenfor, som kan gøre kommunen mere attraktiv med henblik på at tiltrække erhvervsliv og arbejdskraft.

Social- og Indenrigsministeriet må endvidere lægge til grund, at befolkningsgrundlaget i Ærø Kommune – som i en række andre danske mindre kommuner – er faldende⁶, og at dette kan indebære, at det er vanskeligt at opretholde den kommunale sammenhængskraft. Et faldende indbyggertal i en kommune betyder således typisk blandt andet både manglende skattegrundlag til at finansiere den kommunale opgavevaretagelse og arbejdskraft til at understøtte erhvervslivet i kommunen.

Social- og Indenrigsministeriet har derfor overvejet, om der med baggrund heri kan antages at foreligge den fornødne kommunale interesse, således at hensynet til at kunne tiltrække borgere til kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kunne begrunde, at en kommune kan udleje bosætningshuse til potentielle tilflyttere.

Social- og Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke, at de nævnte forhold kan begrunde en tilsidesættelse på uskrevet grundlag af de tungtvejende forbud efter kommunalfuldmagtsregler mod varetagelse af erhvervsvirksomhed henholdsvis boligforsyningsopgaver. Social- og Indenrigsministeriet finder ikke, at det forhold, at der er tale om kortvarige lejemål, kan føre til et andet resultat. Social- og Indenrigsministeriet har i sine overvejelser lagt vægt på, at det ikke er muligt efter kommunalfuldmagtsreglerne at opstille sådanne objektive kriterier, som ville kunne afgrænse de kommuner,

⁶ På Ærø Kommunes hjemmeside er det anført, at befolkningstallet i kommunen er faldet fra 6.286 personer i januar 2016 til 5.961 personer i januar 2020, jf. dette link: <https://www.aeroekommune.dk/kommunen/fakta-om-kommunen/folketal-areal-og-beskatning>



hvor der er et udtalt behov for at tiltrække flere borgere, fra andre kommuner, hvor et sådant behov ikke kan antages at foreligge. Efter ministeriets opfattelse skal en sådan afgrænsning i givet fald bero på hjemmel i den skrevne lovgivning.

Det følger af det ovenfor anførte, at Social- og Indenrigsministeriets ikke finder, at der er hjemmel i kommunalfuldmagtsregler til den i sagen omhandlede udlejning af bosætningshuse til potentielle tilflyttere.

Det er på den baggrund sammenfattende Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Ærø Kommune ikke har hjemmel i lovgivningen til den omhandlede udlejning, herunder møblering m.v. af ejendommen.

Social- og Indenrigsministeriet har gjort Ankestyrelsen bekendt med sin retsopfattelse.

4.4. Konsekvenser af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse

De kommunale tilsynsmyndigheder har pligt til at træffe de nødvendige forholdsregler for at få en kommunalbestyrelse til at efterleve gældende ret. Tilsynsmyndigheden vurderer, hvilken reaktion der vil være nødvendig i den konkrete situation, jf. betænkning nr. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne, side 131.

Som nævnt i afsnit 4.3.2 ovenfor er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Ærø Kommune ikke har hjemmel i lovgivningen til den omhandlede udlejning, herunder møblering m.v.

Social- og Indenrigsministeriet finder på den baggrund, at Ærø Kommune fra dags dato ikke kan indgå lejekontrakter målrettet potentielle tilflyttere vedrørende udleje af bosætningshuset i Bregninge. Hvad angår eventuelle allerede indgåede lejekontrakter, finder ministeriet, at kommunen kan efterleve disse, navnlig henset til, at det må lægges til grund, at lejekontrakterne både fra kommunens og en eventuel lejers side må antages at være indgået i god tro.

Det bemærkes, at Ærø Kommune fremover vil have mulighed for at udleje huset, hvis de ovenfor under afsnit 4.2.2.5 betingelser for udleje af ledig lokalemæssig kapacitet er opfyldt. Det vil bl.a. sige, at der skal være en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, og at udleje sker på markedsvilkår. Det følger af det anførte, at lejemålets varighed skal bero på almindeligt gældende markedsvilkår, samt at der ikke er hjemmel til at fastsætte, at målgruppen for udleje er potentielle tilflyttere.

Kopi af denne udtalelse er sendt til Ankestyrelsen og til Transport- og Boligministeriet til orientering.

Udtalelsen offentliggøres endvidere i Social- og Indenrigsministeriets resumédatabase, der kan findes på www.sim.dk.

Social- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen

Hanna Ege

Chefkonsulent