



Ankestyrelsens udtalelse til Odder Kommune

### **Tilsynsudtalelse om køb af en ejendom til brug for kommunens personale**

7. juli 2023

Odder Kommune har den 28. oktober 2021 bedt Ankestyrelsen om en udtalelse om, hvorvidt kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan købe en ejendom på Tunø til brug for kommunalt personale, som arbejder på øen.

J.nr. 21-48099

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

### **Resumé**

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke på det foreliggende grundlag vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvis Odder Kommune køber en ejendom på Tunø, der skal udlejes til de af kommunens ansatte, der arbejder på øen.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beklager, at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

### **Sagens oplysninger**

Følgende fremgår bl.a. af Odder Kommunes henvendelse af 28. oktober 2021:

“Odder Kommune har store udfordringer med at rekruttere personale til at varetage Odder Kommunes lovpligtige myndighedsopgaver på Tunø. Det gælder både for lovpligtige myndighedsopgaver inden for skole- og dagtilbud og lovpligtige opgaver inden for ældre- og sundhedsområdet.

Udfordringen består i, at det er særdeles svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, som ønsker at få fast bopæl på Tunø.

Tunø er et lille ø-samfund med ca. 110 beboere. Der går en færge fra Hou til Tunø, som tager 55 minutter. Med den nuværende sejlplan er det ikke muligt at ankomme til Tunø før kl. ca. 10 om formiddagen, hvorfor det ikke vil være muligt for medarbejdere på fastlandet at pendle til Tunø hver dag, da fx skole- og dagtilbud ikke først kan tilbydes fra kl. 10.

I forbindelse med rekruttering af personale har Odder Kommune konstateret, at det vil være muligt at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, som kan varetage Odder Kommunes myndighedsopgaver på Tunø, såfremt medarbejderne arbejder på skift i en eller to uger af gangen, og derefter har fri i en eller to uger, hvor en anden medarbejder varetager Odder Kommunes myndighedsopgaver på Tunø. Når medarbejdere har fri opholder medarbejderen sig ikke på Tunø, men i stedet på sin faste bopæl.

En udfordring ved denne model er imidlertid, at det ikke er muligt for medarbejderne at skaffe sig en bolig på Tunø, som medarbejdere kan leje og tage ophold i i de uger hver måned, hvor medarbejderen er på Tunø. Denne model forhindres derfor af, at boligforsyningen på Tunø er meget begrænset, og at de boliger på Tunø, som udlejes, ikke kan lejes for kortere perioder fast hver måned. Det er muligt fra uge til uge at leje boliger eller værelser for kortere perioder, men det er ikke muligt at leje en bolig eller et værelse, hvor medarbejderen har rådighed over boligen fx alle lige uger året rundt. Ingen udlejere ønsker at udleje boliger eller værelser på sådanne vilkår. Særligt i sommerhalvåret, hvor der er mange turister på Tunø, kan medarbejdere således ikke være sikre på, at der er en ledig bolig til leje på Tunø. Herudover er det Odder Kommunes antagelse at meget få medarbejdere kan acceptere usikkerheden og besværet ved at skulle leje en bolig eller et værelse fra uge til uge året rundt.

For at kunne tiltrække kvalificeret arbejdskraft til varetagelse af kommunale myndighedsopgaver på Tunø er det derfor nødvendigt, at Odder Kommune sikrer, at der er en bolig til rådighed for medarbejderne i de perioder, hvor de arbejder på Tunø. Hvis Odder Kommune ikke kan tilbyde dette, kan Odder Kommune risikere at komme i en situation, hvor Odder Kommune ikke kan løfte lovpligtige opgaver på såvel skole- og dagtilbudsområdet som ældre- og sundhedsområdet.

For at kunne rekruttere personale til varetagelse af myndighedsopgaver på Tunø og dermed for at sikre opretholdelsen af og stabiliteten i opgavevaretagelsen på Tunø påtænker Odder Kommune at erhverve en bolig på Tunø, som skiftende medarbejdere kan tage ophold i, mens de varetager myndighedsopgaver for Odder Kommune på Tunø.

Odder Kommune vil udleje boligen til medarbejderne på markedsvilkår. Da det er skiftende medarbejdere, som skal bo i boligen, vil boligen også være udstyret med almindeligt møblement.

[...]

Hensynet til varetagelse af lovpligtige myndighedsopgaver er i denne sag særligt tungtvejende, idet Odder Kommune uden muligheden for at erhverve en bolig til medarbejdernes midlertidige ophold på Tunø risikerer at komme i en situation, hvor de lovpligtige myndighedsopgaver på Tunø i værste fald ikke kan løses.

Som følge af ovenstående det Odder Kommunes vurdering, at Odder Kommune lovligt i dette konkrete tilfælde kan erhverve en bolig, som skal udlejes til medarbejdernes midlertidige ophold på Tunø.”

Odder Kommune har den 26. januar 2022 telefonisk oplyst til Ankestyrelsen, at boligen ikke vil blive stillet til rådighed som en del af de ansattes løn, og at de ansatte skal betale markedslejen for at bo der.

Kommunen bad dog Ankestyrelsen om at skrive en bemærkning, hvis kommunen kan stille boligen gratis til rådighed for de ansatte.

Kommunen oplyste også, at de ansatte kun skal arbejde for kommunen i den tid, de er på Tunø, og at de derfor har fri, når de ikke er på øen.

Kommunen oplyste endelig, at der nu er et klubværelse på øen, hvor de ansatte kan være på skift.

Ankestyrelsen har spurgt Kommunernes Lønningsnævn om, hvorvidt der kan være tale om en ordning, der skal godkendes af nævnet. Kommunernes Lønningsnævn har den 6. februar 2022 bl.a. svaret følgende:

"I relation til spørgsmålet om Lønningsnævnet skal godkende ordningen, kan det konstateres, at ordningen ifølge Ankestyrelsens kontakt til kommunen i udgangspunktet ikke er en del af de ansattes løn. Dette harmonerer også med beskrivelsen af, at der skal udlejes på markedsvilkår. På det grundlag må vi vurdere, at der ikke er tale om løn- og ansættelsesforhold i den forstand, at Lønningsnævnets godkendelse skal indhentes. Dette gælder så vidt det ses også selv om boligen ifølge beskrivelsen er en form for nødvendighed for at kunne udføre myndighedsarbejdet.

[...]

Hvis der endelig indrettes en tjenstlig ordning, som må anses som en del af de ansattes løn, herunder evt. skattepligt, kan det aktualisere spørgsmålet om Lønningsnævnets eventuelle godkendelse og forelæggelse for KL. Dette er der dog ikke tale om på det foreliggende grundlag."

Ankestyrelsen har spurgt det daværende Indenrigs- og Boligministerium om, hvorvidt § 58 a, stk. 1, i lov om boligforhold indeholder hjemmel til den disposition, kommunen ønsker at fortage.

Ministeriet har den 4. oktober 2022 bl.a. oplyst følgende:

"Det fremgår af § 58 a, stk. 1, i lov om boligforhold, som trådte i kraft den 1. juli 2022, at kommunalbestyrelsen kan udleje fast ejendom til beboelse i en tidsbegrænset periode på mindst 3 måneder og højst 12 måneder pr. lejeaftale med henblik på at tiltrække tilflyttere. Udlejningens omfang skal stå i rimeligt forhold til den kommunale interesse i at tiltrække tilflyttere.

[...]

Ministeriet finder som udgangspunkt ikke, at udlejning til medarbejdere med henblik på at sørge for bopæl under arbejdets udførelse, når dette ikke sker som led i at afsøge muligheden for, hvorvidt de pågældende medarbejdere kunne være potentielle tilflyttere, er omfattet af ordningen. Hvorvidt en mulig lejer er en potentiel tilflytter, vil bero på kommunalbestyrelsens konkrete vurdering."

## Regler og praksis

Ankestyrelsen har på baggrund af henvendelsen fra Odder Kommune og svaret fra Indenrigs- og Boligministeriet af 4. oktober 2022 lagt til grund, at spørgsmålet om køb af en ejendom på Tunø til brug for kommunalt personale, der arbejder på øen, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning.

Spørgsmålet må derfor afgøres efter de uskrevne regler om kommuners opgavevaretagelse; de såkaldte kommunalfuldmagtsregler. Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til svaret fra Kommunernes Lønningsnævn om, at nævnet ikke skal godkende den ønskede ordning.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er kommuner som udgangspunkt afskåret fra at drive erhvervsvirksomhed, herunder køb og udlejning af fast ejendom.

Kommuner kan derfor som hovedregel ikke erhverve eller opføre boliger med henblik på udlejning, medmindre der er lovhjæmmel til det.

Hovedreglen om, at der skal være lovhjæmmel, har støtte i forarbejderne til lov nr. 465 af 30. juni 1993 om kommunernes adgang til at erhverve boliger for at fremme udlændinges integration. Følgende fremgår blandt andet af forarbejderne:

”På baggrund af den praksis vedrørende kommunernes deltagelse i boligforsyning, 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.”

Ankestyrelsen oplyste i en udtalelse af 1. november 2018 bl.a., at det er vores opfattelse, at Bornholms Regionskommune ikke kan købe eller

opføre lejeboliger, der skal udlejes i højst seks måneder til tilflyttere, der er blevet ansat i regionskommunen.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at regionskommunen ikke ses at have særlige forpligtelser over for de tilflyttere, der er blevet ansat i regionskommunen, som kommunen ikke har over for andre borgere.

Følgende fremgår bl.a. af det daværende Social- og Indenrigsministeriums udtalelse af 8. december 2020 om Ærø Kommunes bosætningshuse (en fodnote er udeladt):

”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.

[...]

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 faldende, 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, 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.”

## **Sådan vurderer vi sagen**

Hvis Odder Kommune køber en ejendom på Tunø og udlejer den til de af kommunens ansatte, der arbejder på øen, vil der efter Ankestyrelsens opfattelse være tale om boligforsyning.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at lejemålet har til formål at fungere som bolig for de ansatte i de perioder, hvor de arbejder på øen. Det forhold, at de ansatte bor i en anden bolig i de perioder, hvor de har fri, betyder efter Ankestyrelsens opfattelse ikke, at der ikke er tale om boligforsyning.

Ankestyrelsen lægger i den forbindelse også vægt på, at der ikke er tale om en ordning, hvor kommunen betaler for medarbejderes overnatning under tjenesterejser, idet de ansatte efter det oplyste alene arbejder på Tunø og således ikke udfører deres arbejde andre steder i kommunen i de perioder, hvor de ikke er på Tunø.

Vi henviser desuden til, at den ønskede ordning efter det oplyste ikke er en del af lønnen.

Odder Kommune ses ikke at have særlige forpligtelser over for de ansatte, der arbejder på Tunø, som kommunen ikke har over for sine øvrige ansatte og over for borgere i kommunen.

Ankestyrelsen henviser til udtalelsen om tilflytterboliger på Bornholm, som er nævnt i afsnittet om regler og praksis.

Der vil efter Ankestyrelsens opfattelse således ikke være tale om udlejning til en persongruppe, som er omfattet af den meget begrænsede undtagelse til udgangspunktet om, at kommuner er afskåret fra at varetage boligforsyningsopgaver.

Ankestyrelsen har overvejet, om der foreligger en kommunal interesse i at tiltrække personale, der vil arbejde på Tunø, som er af en sådan karakter og styrke, at opgavevaretagelsen kan gennembryde forbuddet mod boligforsyning.

Vi har i den forbindelse inddraget Odder Kommunes oplysning om, at der er store udfordringer med at rekruttere personale til at varetage kommunens lovpligtige myndighedsopgaver på Tunø.



Det er imidlertid Ankestyrelsens opfattelse, at det nævnte forhold ikke kan begrunde en tilsidesættelse af de tungtvejende forbud efter kommunalfuldmagtsreglerne mod varetagelse af erhvervsvirksomhed og boligforsyningsopgaver.

Ankestyrelsen henviser i den forbindelse også til, at det daværende Social- og Indenrigsministerium i udtalelsen om Ærø Kommunes bosætningshuse, der er nævnt under afsnittet om regler og praksis, lagde vægt på, at det ikke er muligt efter kommunalfuldmagtsreglerne at opstille sådanne objektive kriterier, som ville kunne afgrænse de kommuner, hvor der er et udtalt behov for at tiltrække flere borgere, fra andre kommuner, hvor et sådant behov ikke kan antages at foreligge.

Ankestyrelsen finder, at det på samme måde vil være vanskeligt at afgrænse, hvilke kommuner der i givet fald ville kunne købe ejendomme til udlejning til ansatte i kommunen med henblik på at tiltrække personale.

Ankestyrelsen har i sin vurdering af sagen tillagt det en vis betydning, at kommunen efter det oplyste formår at løfte sin forsyningspligt på Tunø ved at gøre brug af et klubværelse til de ansatte.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne, hvis Odder Kommune køber en ejendom på Tunø, der skal udlejes til de af kommunens ansatte, der arbejder på øen.

Ankestyrelsen har ikke forholdt sig til, om det vil kunne være relevant for kommunen at overveje boligudlejning i medfør af § 58 a, stk. 1, i lov om boligforhold til ansatte, som samtidig er potentielle tilflyttere.

Odder Kommune må endvidere gerne lave en generel markedsføring af Tunø og gøre opmærksom på øens eksistens bl.a. med henblik på at tiltrække arbejdskraft til øen.

Med henvisning til svaret fra Kommunernes Lønningsnævn bemærker Ankestyrelsen i øvrigt, at kommunen evt. kan have mulighed for at etablere en ordning, hvor boligen anses som en del af de ansattes løn, og i den forbindelse kontakte Kommunernes Lønningsnævn og KL.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

## **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

## **Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Lov nr. 342 af 22. marts 2022 om boligforhold