



Ankestyrelsens  
brev til  
Vejle Kommune

**Tilsynsudtalelse om støtte til dækning af en almen boligafdelings tab ved salg af almene ældreboliger**

15. december 2023

J.nr. 22-48056

Vejle Kommune har den 26. oktober 2022 skrevet til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen

Kommunen har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om Vejle Kommunes mulighed for, med henvisning til kommunalfuldmagtsreglerne, at yde støtte til en almen boligafdeling ved, at kommunen køber boligafdelingens andel af et plejecenter med almene ældreboliger.

7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sik.kermail@ast.dk](mailto:sik.kermail@ast.dk)

Kommunen har oplyst, at den ønsker at købe boligforeningens andel af plejecenteret for et beløb svarende til boligforeningens restgæld i ejendommen, hvorved købesummen overstiger ejendommens markedsværdi.

EAN-nr.:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
mandag-fredag kl. 9.00-15.00

**Resumé**

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at spørgsmålet om Vejle Kommunes muligheder for at yde støtte til en almen boligafdeling i forbindelse med et salg af boligafdelingens andel af et plejecenter med almene ældreboliger til kommunen er udtømmende reguleret i almenboligloven.

Kommunalfuldmagtsreglerne finder derfor ikke anvendelse.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

**Sagens oplysninger**

Vejle Kommune har den 26. oktober 2022 anmodet Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om kommunens mulighed for, med henvisning til

kommunalfuldmagtsreglerne, at købe den almene boligafdeling [A]'s andel af et plejecenter med almene ældreboliger, som er opført og etableret af boligforeningen og Vejle Kommune i fællesskab.

Ankestyrelsen har den 15. november 2022 anmodet Vejle Kommune om en nærmere redegørelse. Vi har modtaget kommunens svar den 20. december 2022.

Vejle Kommune har oplyst, at Vejle Byråd har vedtaget, at det pågældende plejecenter skal nedlægges, og at det er besluttet, at der skal finde et fælles salg af plejecenteret sted.

Det fremgår af henvendelsen fra kommunen, at Landsbyggefonden har godkendt et salg af ejendommen og udarbejdet en finansieringsskitse.

Kommunen har oplyst, at boligforeningen imidlertid ikke ønsker at godkende finansieringsforslaget og således heller ikke ønsker at indgå i et fælles salg. Kommunen ønsker derfor at købe boligforeningens andel af plejecenteret for et beløb svarende til boligforeningens restgæld, hvorved købesummen vil overstige ejendommens markedsværdi.

Formålet med, at kommunen køber den faste ejendom til en overdragessum svarende til indestående belåning, er, at den almene boligafdeling derved bliver friholdt fra at lide et tab i forbindelse med et salg af ejendommen, og at kommunens forpligtelse i henhold til almenboligloven til at betale tomgangsleje for sin anvisningsret til boligafdelingens ældreboliger samtidig ophører.

Til brug for vurderingen i en anden konkret sag har den daværende Trafik-, Bygge- og Boligstyrelse den 26. februar 2020 udtalt sig vejledende til Ankestyrelsen om de generelle regler om kommuners mulighed for at yde støtte til en almen boligafdeling. Udtalelsen omhandler bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt almenboligloven udelukker, at en kommune kan dække en almen boligafdelings tab ved salg af boliger i afdelingen.

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”Uden at gå ind i den konkrete sag, som Ankestyrelsens henvendelse er foranlediget af, skal styrelsen gøre opmærksom på, at hvis der er tale om en sag om salg af almene boliger, hvori indgår en kapitaltilførsel efter 2/5 ordningen, vil det efter styrelsens opfattelse være i strid med ordningens formål, hvis en

kommune dækker både kommunens og boligorganisationens andel af kapitaltilførslen.

På baggrund heraf er det styrelsens opfattelse, at almenboligloven ikke rummer mulighed for, at en kommune generelt kan yde støtte til en dækning af en almen boligorganisations afdelings tab i forbindelse med salg af boliger i afdelingen, [...]"

Ankestyrelsen har den 13. oktober 2023 spurgt Social-, Bolig- og Ældreministeriet om det ændrer på den opfattelse, som kommer til udtryk i ovennævnte udtalelse, at Vejle Kommune overtager (køber) den pågældende almene boligafdelings andel af plejecenteret og på den måde dækker/overtager boligafdelingens restgæld.

Ministeriet har den 13. november 2023 udtalt bl.a. følgende:

"Det forhold, at kommunen indtræder som køber vurderes ikke i sig selv at påvirke kommunens mulighed for at yde støtte til imødegåelse af tab ved salget.

[...]

Det Social-, Bolig- og Ældreministeriet opfattelse, at almenboligloven gør udtømmende op med en kommunes mulighed for at støtte almene boligafdelinger. Social- Bolig- og Ældreministeriet kan dog ikke vurdere om en kommune ud fra tabsbegrænsende motiver kan yde støtte ud over almenboliglovens muligheder.

Det er Social-, Bolig-, og Ældreministeriet opfattelse, at en kommune efter en konkret vurdering kan yde støtte til en almen boligafdeling efter almenboliglovens § 97, stk. 1, til at kompensere et underskud i forbindelse med salg af almene boliger. Støtten ydes i form af et lån, hvor kommunen har vide rammer for at fastsætte rente- og afdragsvilkår.

[...]

Det fremgår af Trafik, Bygge- og Boligstyrelsens udtalelse, at "det er styrelsens opfattelse, at almenboligloven ikke rummer mulighed for, at en kommune generelt kan yde støtte til dækning af en almen boligorganisations afdelings tab i forbindelse med salg af boliger i afdelingen". Det er [...] Social, Bolig, og Ældreministeriet

opfattelse, at en kommune med hjemmel i almenboliglovens § 97 kan yde støtte i form af lån på gunstige vilkår til en almen boligafdeling ved underskud i forbindelse med salg af boliger, men at der ikke er hjemmel til at "dække" et tab i form af tilskud fra kommunen.

Afslutningsvis skal det oplyses, at Social-, Bolig- og Ældreministeriet med denne udtalelse ikke har taget stilling til, om salget af de 14 boliger kan blive godkendt af Social- og Boligstyrelsen, jf. almenboliglovens § 27, stk. 2."

## Reglerne

### *Almenboligloven*

Følgende fremgår af almenboliglovens § 27, stk. 1, 2 og 6, om salg af en boligorganisations ejendom til en kommune:

**"§ 27.** Afhændelse af en almen boligorganisations ejendom skal godkendes af kommunalbestyrelsen, [...]

*Stk. 2.* Afhændelse af ejendomme, som omfatter almene boliger, skal tillige godkendes af indenrigs- og boligministeren.  
[...]

*Stk. 6.* Sker afhændelse til en kommune eller en region, vurderes ejendommen af vurderingsmyndigheden. Overdragelsessummen må omregnet til kontantværdi ikke være lavere end den af vurderingsmyndigheden ansatte værdi. Vurderingsmyndighedens ansættelse kan af køberen og sælgeren påklages efter de regler, der er fastsat i skattestyrelsesloven. Ved afhændelse af almene boliger med henblik på anvendelse som almene ældreboliger kan overdragelsessummen dog fastsættes til indestående belåning. Meddelte tilsagn om støtte overføres, og statsgarantier, kommunale og regionale garantier samt alle regarantier vedstås."

Social-, Bolig- og Ældreministeriet har den 13. november 2023 udtalt bl.a. følgende om bestemmelsen:

"Almenboliglovens § 27, stk. 6, 4. og 5. pkt. blev indført ved lov nr. 330 af 18. maj 2005, § 1, nr. 10. Ved samme lovforslag blev der ved § 1, nr. 11 foreslået en ny § 27, stk. 5, 1. og 2. pkt. (i dag § 27, stk. 7, 1. og 2. pkt.) om afhændelse af boliger mellem almene boligafdelinger og -organisationer: "*Stk. 5. Ved afhændelse af en almen boligorganisations ejendom til en anden afdeling inden for*

*samme boligorganisation, til en afdeling i en anden almen boligorganisation eller til en selvejende almen institution kan overdragelsessummen fastsættes til indestående belåning. Meddelte tilsagn om støtte overføres, og statsgarantier, kommunale og amtskommunale garantier samt alle regarantier vedstås."*

Følgende fremgik af bemærkningerne til § 1, nr. 8-11:  
"Med forslaget præciseres det i § 27, at overdragelse af en almen afdelings ejendom til en anden afdeling inden for samme organisation, til en afdeling i en anden boligorganisation, eller til en selvejende almen institution kan ske til indestående belåning. Dette er i overensstemmelse med gældende praksis. De økonomiske forhold i afdelingen fortsætter dermed uændrede efter overdragelsen, herunder vil husleje, offentlig støtte, og indbetaling af likvide midler til dispositionsfond og Landsbyggefond fortsætte som hidtil. Meddelte tilsagn om støtte overføres, og statsgarantier, kommunale og amtskommunale garantier og alle regarantier vedstås.

I det omfang, vurderingsprisen overstiger indestående belåning, ville afhændelse til vurderingsprisen medføre, at den erhvervende afdeling skulle finansiere forskellen mellem indestående belåning og vurderingsprisen. Er der tale om boliger, ville udgiften hertil i kraft af balancelejeprincippet blive pålagt lejen. Til gengæld ville den afhændende afdeling kunne opnå et overskud ved salget. Er der omvendt tale om, at vurderingsprisen er lavere end indestående belåning, ville afhændelse til vurderingsprisen medføre, at den afhændende afdeling lider et tab, mens lejerne i de afhændede boliger ville få en huslejenedsættelse."

Som det fremgår af selve lovtekstens ordlyd og de citerede bemærkninger finder den særlige prisfastsættelsesregel i § 27, stk. 6, 4. og 5. pkt., anvendelse, når en kommune overtager almene boliger med henblik på at anvende disse som almene ældre- eller plejeboliger. Hensigten med bestemmelsen er at sikre et smidigt ejerskifte for almene boliger, når de fortsat skal anvendes som sådan.

I den konkrete sag har kommunen truffet beslutning om, at de 14 plejeboliger skal nedlægges, og kommunen vil overtage boligerne med henblik på at sælge det samlede plejecenter til en investor. På den baggrund er det Social-, Bolig- og Ældreministeriets opfattelse,

at den særlige prisfastsættelsesregel i § 27, stk. 6, 4. og 5. pkt. ikke finder anvendelse, og at almenboligloven fastsætter, at overdragelsessummen opgjort som kontantværdi mindst skal svare til den af vurderingsmyndigheden fastsatte værdi, jf. almenboliglovens § 27, stk. 6, 2. pkt.”

Følgende fremgår af almenboliglovens § 92, stk. 1, og § 97, stk. 1, om lån til almene boligafdelinger:

“§ 92. Landsbyggefonden kan af de midler, der er overført til landsdispositionsfonden, yde støtte som lån eller tilskud til almene boligafdelinger, hvor der er så væsentlige økonomiske problemer, at disse vil kunne vanskeliggøre afdelingens videreførelse. Støtten kan ydes til finansiering af nødvendigt udbedrings-, opretnings- og vedligeholdelsesarbejder samt til miljøforbedrende og andre foranstaltninger, herunder til udligning af opsamlede driftsunderskud.”

“§ 97. Kommunalbestyrelsen kan yde lån til almene boligafdelinger i kommunen til de i § 92, stk. 1, nævnte formål, såfremt kommunal støtte skønnes at være påkrævet for den pågældende afdelings videreførelse. Kommunalbestyrelsen fastsætter lånenes forrentnings- og afdragsvilkår, herunder om betaling af rente og afdrag først skal påbegyndes på et nærmere fastsat senere tidspunkt og under nærmere angivne forudsætninger. Kommunalbestyrelsen kan udskyde spørgsmålet om påbegyndelse af rente- og afdragsbetaling til aføgelse på et senere tidspunkt.”

Af Social-, Bolig- og Ældreministeriets udtalelse af 13. november 2023 fremgår bl.a. følgende om bestemmelserne:

“Det fremgår endvidere af Vejledning nr. 4130 af 27. december 1996 om drift af almene boliger m.v. pkt. 23.4.6. Kommunalbestyrelsens adgang til at yde økonomisk støtte:

“Vedrørende kommunernes mulighed for at yde økonomisk støtte til almene boligorganisationer bemærkes, at den under Boligministeriet hørende lovgivning som udgangspunkt må antages udtømmende at regulere en kommunalbestyrelsens adgang til at yde støtte til en almen boligorganisation. En kommunalbestyrelse kan således normalt kun yde garanti, tilskud, lån eller anden økonomisk støtte i de tilfælde, hvor der er en udtrykkelig lovhjemmel

hertil, eksempelvis i lov om almene boliger m.v.

Indenrigsministeriet har dog i en konkret sag givet udtryk for, at ovennævnte udgangspunkt kan fraviges, såfremt formålet med at yde støtte er at begrænse et tab for kommunen. Det er imidlertid i så fald en betingelse, at der er risiko for tab, samt at den valgte fremgangsmåde reelt vil begrænse det eventuelle tab. Det er endvidere en betingelse, at anvendelsen af tabsbegrænsningsregler har til formål at sikre den økonomisk mest forsvarlige løsning for kommunen. En almindelig kommunal interesse i alment boligbyggeri, herunder f.eks. interesse i at undgå, at en almen boligafdeling sættes på tvangsauktion, må derfor varetages efter de regler om støtte til nødlidende boligafdelinger, som er indeholdt i lov om almene boliger m.v.”

Det er Social-, Bolig, og Ældreministeriets vurdering, at ledige boliger i en længerevarende periode kan true en afdelings videreførelse, og at betingelsen for anvendelse af almenboliglovens §§ 97 (og 92) efter en konkret vurdering kan være opfyldt. Det gælder uanset om kommunen via sin anvisningsret er forpligtet til at betale for tomgangsleje, og boligafdelingen dermed ikke opbygger et underskud, idet overskydende almene boliger ikke permanent skal stå tomme hen.

Det er Social-, Bolig- og Ældreministeriets vurdering, at afhændelse af almene boliger med tab som udgangspunkt håndteres, som det fremgår af finansieringsskitser fra Landsbyggefonden, herunder at det sikres, at ydelsen på driftsstøttelånet udlignes, så afdelingens tilbageværende lejere ikke oplever en huslejeforhøjelse som følge af salget.

Hjemlen for kommunen til at yde lån til kapitaltilførslen findes i § 97, stk. 1, i lov om almene boliger m.v. Hjemlen for Landsbyggefonden til at yde lån og tilskud findes i § 92, stk. 1 i lov om almene boliger m.v. Driftsstøtten, herunder femtedels ordningen er nærmere reguleret i regulativ om særlig driftsstøtte m.v. fra Landsbyggefonden. Hjemlen til at fritage boligafdeling for indbetalinger til boligorganisationens dispositionsfond findes i § 47, stk. 2, i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v.

Det forhold at kommunal støtte til nødlidende boligafdelinger som udgangspunkt og sædvanligvis ydes som led i en kapitaltilførsel efter femtedels ordningen, betyder ikke, at det er den eneste måde

kommunen kan støtte nødlidende boligafdelinger. Der ses ikke i almenboligloven at være begrænsninger for, at kommunen kan yde en supplerende støtte efter § 97 eller isoleret kan yde støtte efter § 97 til boligafdelingen. Som det fremgår af bestemmelsen ydes støtte fra kommunen som lån, medmindre der er tale om nedrivning af en hel boligafdeling, jf. almenboliglovens § 97, stk. 5, hvorefter støtten kan ydes som tilskud. Det bemærkes i den forbindelse, at der er vide rammer for kommunen til at fastsætte rente- og afdragsvilkårene for lånet.”

### *Kommunalfuldmagtsreglerne*

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Kommunernes adgang til at varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne er begrænset af de rammer, der lovgivningsmæssigt er fastlagt for kommunernes opgavevaretagelse.

Hvis der er udstedt regler på et område, er det således væsentligt at vurdere, om der er tale om en udtømmende regulering, idet det i givet fald indebærer, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke gælder for den pågældende opgavevaretagelse. Lovgivningen anses for udtømmende, når lovgivningen indeholder hjemmel til eller er til hinder for, at en kommune varetager opgaven.

### **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen bemærker indledningsvist, at der ikke ses at være ansøgt om social- og boligministerens godkendelse til at afhænde de omhandlede almene ældreboliger, hvilket er en grundlæggende forudsætning for, at et salg vil kunne finde sted. Vi henviser til almenboliglovens § 27, stk. 2.

Det fremgår af Social-, Bolig- og Ældreministeriets ovenfor nævnte udtalelse, at det er ministeriets opfattelse, at almenboligloven gør udtømmende op med en kommunes mulighed for at støtte almene boligafdelinger.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke finder anvendelse i forhold til spørgsmålet om Vejle Kommunes muligheder for at yde støtte til en



almen boligafdeling i forbindelse med et salg af boligafdelingens andel af et plejecenter med almene ældreboliger til kommunen.

Der er således ikke grundlag for at vurdere spørgsmålet efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen er opmærksom på den i vejledningen om drift af almene boliger pkt. 23.4.6. nævnte konkrete sag, og det af Social-, Bolig- og Ældreministeriet anførte om, at ministeriet ikke kan vurdere, om en kommune ud fra tabsbegrænsende motiver kan yde støtte ud over almenboliglovens muligheder.

Ankestyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om der er tale om en umiddelbart sammenlignelig situation og om betingelserne for at fravige udgangspunktet om, at almenboligloven gør udtømmende op med kommunernes muligheder for at støtte almene boligafdelinger, således er opfyldt.

Betingelserne for at fravige udgangspunktet er, som det fremgår af den omtalte konkrete sag i vejledningen, at der er risiko for tab for kommunen, at den valgte fremgangsmåde reelt vil begrænse det eventuelle tab, og at anvendelsen af tabsbegrænsningsregler har til formål at sikre den økonomisk mest forsvarlige løsning for kommunen.

Ankestyrelsen kan på det foreliggende grundlag ikke vurdere, om disse betingelser er opfyldt, og om der således ud fra tabsbegrænsende motiver kan antages at foreligge et lovligt kommunalt formål, som ligger ud over de støttemuligheder, som almenboligloven muliggør.

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

### **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

Lotte Farcinsen

**Kopi er sendt til:**

Social-, Bolig- og Ældreministeriet

**Vi har anvendt:**

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

Lovbekendtgørelse om almene boliger m.v. (almenboligloven) nr. 1343  
af 24. november 2023