

Svar på spørgsmål stillet af Bent Roldgaard på mail den 22. september 2023 vedr. friplejehjem på kommunal grund

NOTAT

Spørgsmål

Bent Roldgaard (F) har på mail den 22. september 2023 spurgt om hvordan man evt. kan oprette Friplejehjem på en kommunal grund.

Der spørges videre til, om grunden eventuelt vil skulle sælges i forbindelse med etableringen af et friplejehjem, og hvorvidt grunden i så fald skal i udbud.

I tilfælde af udbud spørges til hvilke kriterier, kommunen kan opstille i forholdet til valget af køber, f.eks. om kommunen sagligt kan betinge salg af en bestemt juridisk konstruktion hos køber, f.eks. en fond fremfor et aktieselskab.

Multihuset på Høvedstensvej bringes i spil som mulig lokation.

Svar

Indledende

Helt indledningsvist skal kort bemærkes, at det i friplejeboligens § 1 fremgår, at

”Ved en friplejebolig forstås en udlejningsbolig uden for den kommunale boligforsyning...”

Det fremgår af lovbemærkningerne, som fremsat den 15. november 2006 af daværende socialminister Eva Kjer Hansen, at

”[r]egeringen ønsker at give borgerne flere valgmuligheder, når det gælder leveringen af sociale ydelser, som det offentlige har ansvaret for... Lovforslagets formål er dels at etablere rammerne for mere valgfrihed for borgeren, dels at give private adgang til at etablere og drive friplejeboliger i konkurrence med de kommunale plejeboligtilbud.

...

Med forslaget udvides borgerens adgang til at vælge plejebolig. Borgere, der er visiteret til en plejebolig, er ikke længere begrænset af at få tilbudt en plejebolig, der hører under den kommunale boligforsyning.”

Opsummering

Det vurderes ikke, at Hvidovre Kommune kan udleje ejendom til brug for et friplejehjem.

Såfremt der ønskes etableret et friplejehjem på den grund, hvor Multihuset aktuelt er, skal der ske salg af ejendommen.¹ Ved salg skal ejendommen formodentligt i udbud.

¹ I notatet gennemgås ikke mulighederne for et konkret salg.

HVIDOVRE KOMMUNE

Center for Politik og Ledelse

Sagsnr.: 23/24264

Doknr.: 182440/23

Dato: 05-10-2023/

Det vurderes ikke som muligt for kommunen at vælge en interesseret køber ud fra købers valg af selskabsform.

De enkelte konklusioner uddybes nedenfor.

Kan friplejehjemmet etableres i lokaler eller på grund, der lejes af kommunen?

Det vurderes ikke, at kommunen kan udleje lokaler eller grund til etablering af et friplejehjem. I det følgende anvendes begrebet 'ejendom' om både grund og bygninger.

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, kommunalfuldmagtsreglerne, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.²

Udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage erhvervsvirksomhed, gælder også for kommuners erhvervelse, opførelse og udleje (og salg) af bygninger/lokaler, og det er således som udgangspunkt ikke lovligt for kommuner at varetage disse opgaver.³

Det antages dog, at kommuner i et vist omfang kan udleje ledig ejendom på markedsvilkår, når der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelserne herom tager udgangspunkt i overkapacitetsbetragtninger, dvs. at kommunen under visse betingelser, for at undgå værdispild, lovligt kan udnytte overkapacitet og på den baggrund varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.⁴ Det antages, at 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.⁵

Der stilles altså som betingelse for udleje, at kommunen potentielt set kan anvende ejendommen på et senere tidspunkt til et kommunalt formål.

Det afgørende her bliver friplejeboliglovens § 2, stk. 1, hvorefter udlejning skal ske tidsbegrænset:

”§ 2. ... lejermålet må ikke være tidsbegrænset.”

Det vurderes på den baggrund, at kommunen ikke med rimelighed kan konstatere, at *'der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendomme for at varetage en kommunal interesse'*, hvorfor udlejning til formålet formentligt må udelukkes.

² Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 28. september 2015 (resumedatabasen 15.3.2), side 1.

³ Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 28. september 2015 (resumedatabasen 15.3.2), side 1.

⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 28. september 2015 (resumedatabasen 15.3.2), side 1.

⁵ Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 28. september 2015 (resumedatabasen 15.3.2), side 2.

Det kan overvejes, hvorvidt man kunne opstille som argument heroverfor, at kommunen ved udlejning af ejendommen forfulgte det saglige og kommunale formål at sikre sig ældreboliger, dvs. hvorvidt Hvidovre Kommune ville kunne legitimere udlejningen i kraft af gennemførelsen af kommunens ældrepolitik. Der findes dog ikke praksis, som understøtter et sådant synspunkt.

Skal der ske udbud ved salg?

På baggrund af ovenstående kan det altså konstateres, at såfremt Hvidovre Kommune ønsker et friplejehjem på grunden Høvedstensvej 45 (Multihuset), skal grunden sælges.

Notatet har ikke forholdt sig til udstykningsmuligheder e.l., men søgt afklaret hvilket overordnede kriterier, en kommune kan stille og er underlagt i forbindelse med en salgsproces.

Udgangspunkt findes i kommunestyrelseslovens⁶ § 68, stk. 1:

”§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud.
...”

Hertil findes en bekendtgørelse om udbud ved salg af kommunens ejendomme (udbudsbekendtgørelsen).⁷ Det fremgår helt indledningsvist i bekendtgørelsen, at:

”§ 1. Salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme skal, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, herunder § 68, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, ske efter forudgående offentligt udbud, jf. dog § 2.”

Kommunestyrelseslovens § 68, stk. 2, er ikke videre interessant i denne sammenhæng, da bestemmelsen alene giver mulighed for at unnlade udbud ved salg af fast ejendom til gennemførelse af offentligt støttet byggeri i henhold til lov om almene boliger m.v. og lov om støttede private ungdomsboliger.

Udbudsbekendtgørelsens § 2 kunne overvejes, men da anlægsstøtte gives fra staten ved etablering af friplejeboliger, finder bestemmelsen ikke anvendelse:

”§ 2. Offentligt udbud kan unnlades ved
...
6) en kommunes henholdsvis en regions salg til institutioner m.v., som kommunen henholdsvis regionen lovligt kan yde anlægsstøtte til...”

Det vurderes følgelig, at der umiddelbart skal ske udbud ved et eventuelt salg af ejendommen. Da spørgsmålet er forstået som en overordnet skitsering af

⁶ Bekendtgørelse af lov om kommuners styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019).

⁷ Bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021).

gældende regler i forbindelse med etablering af et friplejehjem, er udbudsreglerne ikke nøje og konkret gennemgået.

Kriterier ved udbud

Det vurderes ikke, at kommunen kan fastsætte et kriterie om et selskabs juridiske form, herunder til eksempel ud fra en betragtning om, at en given ejerkreds ikke skal profitere ved erhvervelsen af en ejendom.

Udbudsbekendtgørelsen giver kommunen kompetencen til at fastsætte forskellige vilkår i forbindelse med salg af fast ejendom:

”§ 3. Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg.”

I udbudsbekendtgørelsen fremgår saglighedskravet i en salgsproces:

”§ 6. ...

Stk. 2. Salg til en tilbudsgiver, der ikke har afgivet det højeste købstilbud, kan ske, såfremt kommunen henholdsvis regionen herved varetager en saglig, kommunal henholdsvis regional interesse i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder statsstøttereglerne.”

Når kommunalbestyrelsen fastsætter begrænsninger for ejendommens anvendelse, skal dette ske i overensstemmelse med lovgivningen. Vilkåret skal således være i overensstemmelse med den skrevne lovgivning og kun i de tilfælde, hvor spørgsmålet ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, må vilkåret bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommunalbestyrelsen kan derfor kun fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse, der er egnet til at påvirke markedsprisen for ejendommen i nedadgående retning, såfremt kommunalbestyrelsen herved, i overensstemmelse med anden lovgivning, varetager saglige, kommunale interesser. En kommunalbestyrelse kunne f.eks. ikke lovligt fastsætte et vilkår om, at der skal opføres boliger til en husleje på max. 5.000 kr. for en lejlighed på ca. 85 m² om måneden til familier med mellemindkomster, da der ikke ville være den fornødne saglige kommunale interesse i at stille et sådant vilkår.^{8,9}

I det omfang, reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt ikke indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg, skal spørgsmålet om et vilkårs lovlighed afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. grundsætningen om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen og grundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig, kommunal

⁸ Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 27. juni 2007 (resumedatabasen 07.3.1.).

⁹ Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme (vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021), punkt 9.1.

interesse.¹⁰ Efter kommunalfuldmagtsreglerne har kommuner en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner.¹¹

I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen må derfor sikre, at de kommunale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset.¹²

Den kommunale interesse ved salg af fast ejendom er derfor i udgangspunktet og primært at få den højest mulige markedspris. Såfremt særlige kriterier indføres, og markedsprisen derved risikerer at skulle nedbringes, skal kommunen kunne redegøre for kommunale interesser, som begrundet disse kriterier. I nærværende kontekst synes et ønske om et en bestemt ejerkreds fremfor en anden ikke at være et sagligt ønske at forfølge. Den kommunale interesse består i at sælge til højest mulige pris, og samtidig at få løst opgaven med tilvejebringelse og drift af et friplejehjem i kommunen. Såfremt et givent – og i øvrigt lovligt etableret – firma vurderes som kompetent til etablering af et friplejehjem, og samtidig vil erhverve ejendommen til højest mulige pris, ses der ikke at være et kommunalsagligt formål at forfølge ved at stille yderligere krav til selskabets juridiske konstruktion.

¹⁰ Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme (vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021), punkt 9.1.

¹¹ Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 27. juni 2007 (resumedatabasen 07.3.1.), side 1.

¹² Indenrigs- og Sundhedsministeriets skrivelse af 27. juni 2007 (resumedatabasen 07.3.1.), side 1.