

23.3.2009

Hovedpunkts-notat vedrørende udbud af tilskudsdeklarationsmidler

I. Indledning

Københavns Kommune råder over en pulje på ca. 44 mio. kr., der hidrører fra en række andelsboligforeningers frikøb af de tilskudsdeklarationer, der har hvilet på deres ejendomme.

HORTEN

Disse midler overvejer kommunen at anvende til det formål at stille billige lejeboliger til rådighed for en nærmere defineret persongruppe. Dette notat behandler efter aftale ikke alternativer til lejeboligmodellen.

Ved billige boliger forstås i denne sammenhæng boliger, hvor den årlige husleje udgør ca. 800,- kr. pr. m² i 2009-priser. Dette kan sammenholdes med standardlejen i det almene byggeri, der i 2009 kan antages at ville udgøre omkring 1100,- kr. pr. m² i nyere byggeri.

Den metode, som påtænkes anvendt til fremskaffelsen af de billige boliger, går ud på, at kommunen, ved hjælp af tilbud til udlejere om rentefri lån eller endelig betaling i en periode på 10 år, søger udvirket, at der indgås aftale med udlejerne om, at de stiller nærmere specificerede boliger til rådighed for husstande, som ud fra bestemte tildelingskriterier kan få tildelt en billig bolig.

Dette notat beskriver i afsnit II den retlige baggrund for frikøbspuljen og vurderer i afsnit III i hovedtræk en række spørgsmål, som den beskrevne model giver anledning til.

II Den retlige baggrund for frikøbspuljens etablering

De deklarationer, som danner baggrund for frikøbspuljen, hidrører fra tilskudsordninger, der med hjemmel i en lovgivning fra årene efter 1. verdenskrig blev etableret i forhold til en række boligforeninger med henblik på løsningen af en række sociale problemer, der hang sammen med bl.a. arbejdsløshed og bolignød. Det blev under forhandlingerne i Borgerrepræsentationen om de kommunale tilskud til foreningerne bl.a. anført, at kommunen havde gjort store indrømmelser over for boligforeningerne, og at dette var sket *"for at tilvejebringe gode og efter Omstændighederne billige Boliger"*.

I en redegørelse fra Magistraten til Borgerrepræsentationen i 1919 hedder det, at der under forhandlinger mellem Borgerrepræsentationen, Indenrigsministeriet og Fællesorganisationen af Almennyttige Danske Boligselskaber var opnået enighed om indholdet af den deklaration, der skulle lyses på de ejendomme, der modtog tilskuddene fra stat og kommune.

Af beskrivelsen af deklarationens hovedindhold fremgår det, at de midler, der fremkom som salgsoverskud ved salg af ejendommene eller andele deraf skulle anvendes til *"boligkulturelle Formaal eller til Fremme af ny Boligproduktion"* efter det såkaldte deklaraionsudvalgs nærmere bestemmelse.

Ved lov nr. 196 af 4.6.1964 blev der givet hjemmel til, at andelsboligforeningerne kunne frikøbe deres ejendomme for deklarationerne. Ifølge lovens § 4 skulle frikøbsbeløbene tilfalde de såkaldte deklaraionsudvalg, hvis et sådant var nedsat og ellers stat og kommune hver med halvdelen. Ved en ændringslov, lov nr. 396 af 26.6.1998, blev det bestemt, at frikøbsbeløbene skulle tilfalde udvalget hvis et sådant var nedsat og ellers kommunen. De indbetalte beløb skal ifølge loven anvendes til *"boligsociale formål i kommunen"*. Ifølge Boligudvalgets betænkning til 1998-loven forudsættes midlerne anvendt til *"boligkulturelle formål, fremme af ny boligproduktion samt boligfilantropi eller lignende."*

Borgerrepræsentationen har i 1998 besluttet nedlæggelse af deklaraionsudvalget, og midlerne tilfalder således Kommunen til anvendelse i overensstemmelse med de anførte formål.

HORTEN

III. Vurdering

1. Har kommunen hjemmel til at anvende frikøbsmidlerne til det ovenfor under I beskrevne formål?

Baggrunden for ydelsen af tilskuddene i sin tid og dermed kilden til frikøbspuljen, de formål, som salgsoverskuddene ifølge deklarationerne skulle anvendes til, samt 1998-loven og forarbejderne dertil fører til den vurdering, at frikøbspuljen ejes af Kommunen, og at Kommunen har hjemmel til med boligsocialt sigte at anvende puljen til etablering/rådighedsstillelse af billige boliger.

2. Bør kommunen arbejde med særlige boligtildelingskriterier, og hvilke kriterier kan i så fald anvendes?

Det boligsociale sigte indebærer efter vores vurdering, at der skal kunne påvises et boligsocialt behov hos den husstand, der kan tildeles en billig bolig og dermed bl.a. et vist maksimum for husstandsindkomsten – afhængigt af bl.a. husstandens størrelse mv.

Endvidere er det tanken i det foreliggende oplæg, at det skal indgå som kriterium, at mindst et af husstandens medlemmer skal have sin hovedbeskæftigelse i København.

Hvad angår en eventuel overvejelse om at forbeholde ordningen for specifikke erhvervsgrupper, er det vores vurdering, at en sådan ordning dette ikke ville være lovlig.

I relation til den praktiske boligtildeling, må det formodes, at der bliver tale om færre billige boliger, end der bliver ansøgere til. Det kunne derfor tænkes ud fra kommunalfuldmagten og almindelige lighedsprincipper at give anledning til kritik, såfremt kommunen blandt principielt lige kvalificerede ansøgere til boligerne vælger nogen frem for andre (f.eks. ved lodtrækning). Modellen vil dog efter vores opfattelse kunne forsvares ud fra tilsvarende synspunkter, som gælder for den offentlige forvaltning, hvor der er begrænsede bevillinger mv. til rådighed i forhold til antallet af

ansøgere, jf. f.eks. at det hos Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret 2002 s. 31 anføres, at *"I visse situationer, hvor det ikke er muligt at fordele et gode eller salgsobjekt efter andre kriterier, eller hvor tilfældighedsmomentet er sagligt, kan kravet om lighed føre til, at der må foretages lodtrækning. Det gælder således i visse tilfælde af salg af kommunale byggegrunde, der udbydes til fast pris, og hvor antallet af interesserede er større end antallet af byggegrunde"*.

3. Skal boligtildelingskriterierne være overholdt i hele den periode, som ordningen skal være?

Lejelovgivningen indeholder ikke hjemmel for hverken at opsiges en husstand, der ikke længere opfylder de oprindelige boligtildelingskriterier eller til at ændre lejevilkårene i den anledning, og det kan derfor ikke gennemtvinges eller forudsættes ved tildelingen af en billig bolig, at boligtildelingskriterierne er overholdt i hele perioden. Dette kan have en negativ betydning i forhold til det forudsatte boligsociale sigte ifølge hjemmelsgrundlaget.

HORTEN

4. Kan både eksisterende boliger og boliger under opførelse eller planlægning komme i betragtning, og har valget nogen betydning for den procedure, der skal anvendes ved iværksættelsen af projektet?

Begge modeller kan i princippet komme i betragtning. Vi har imidlertid forstået, at det er Kommunens hensigt, at ordningen alene skal tage sigte på boliger i eksisterende ejendomme.

Det er vores vurdering, at under denne forudsætning er et udbud efter EU-udbudsreglerne eller tilbudsloven ikke nødvendigt.

For at undgå at der bliver tale om ulovlig statsstøtte skal det sikres, at de pågældende udlejere ikke overkompenseres ved ordningen. Dette – og konkurrencemæssige hensyn i øvrigt – kan gøre et udbud hensigtsmæssigt, dog at Kommunen som nævnt ved et sådant udbud ikke vil være bundet af EU-udbudsreglerne eller tilbudsloven.

5. Hvilken juridisk model for kommunens ydelse kan vælges?

Følgende grundmodeller har været overvejet:

Kommunens ydelse præsteres i form af endelig betaling til udlejeren ("betalingsmodellen"), i form af et rente- og afdragsfrit lån ("lånemodellen") eller en ordning, hvor Kommunen placerer puljebeløbet rentebærende og anvender renterne til betaling til udlejerne ("rentemodellen").

Ved billige boliger forstås her som nævnt boliger, hvor den årlige husleje udgør ca. 800,- kr. pr. m² i 2009-priser, (ekskl. varme/antennebidrag og andre tillæg) hvilket sammenholdt med standardlejen i det almene byggeri, der i 2009 kan antages at ville udgøre omkring 1100,- kr. pr. m². i nyere byggeri, giver et behov for finansiering af ca. 300 kr. årligt pr. m².

5.1. Betalingsmodellen

Under forudsætning af at de nævnte tal lægges til grund, at der regnes med boliger i størrelsesordenen 90 m², og at der regnes med årlige betalinger, vil den årlige betaling pr. lejlighed skulle udgøre ca. 27.000,- kr. eller over en 10 årlig periode ca. 270.000,- kr. I forhold til en pulje på ca. 44 mio. kr., svarer dette til en billig boligmasse på ca. 160 lejligheder.

Såfremt der tillige regnes med, at Kommunen placerer den ikke udnyttede del af puljen (der løbende forudsættes reduceret med 1/10) på en måde, der giver et afkast på f.eks. 5 % p.a. (inkl. renters rente), og at dette afkast tillægges puljen, vil denne (ved en rent foreløbig beregning) blive forøget med ca. 11 mio. kr. over den 10 årlige periode, hvilket igen vil give mulighed for at finansiere yderligere ca. 40 boliger, således at den samlede billig-boligmasse ud fra disse forudsætninger vil andrage ca. 200 lejligheder.

Skattemæssigt vil det være udgangspunktet, at udlejeren bliver beskattet af Kommunens ydelse på samme måde, som hvis han havde modtaget normal leje direkte fra lejerne. Her – som ved de ordninger, der er omtalt neden for – er det kun muligt at fremsætte helt overordnede betragtninger over udlejernes skattemæssige situation, der selvsagt vil afhænge af den enkelte udlejers økonomiske forhold.

HORTEN

Fordelen ved betalingsmodellen er primært, at den – vurderet over én 10-årsperiode – præsumptivt ville give mulighed for tilrådighedsstillelse af betydeligt flere billige boliger end de andre ordninger.

Ulempen er primært, at kapitalen vil blive brugt op, og at en vurdering af, om Kommunen handler økonomisk forsvarligt derfor vil være mere ugunstig ved denne model end ved de modeller, hvor kapitalen holdes intakt, evt. således at billig-boligordningen på længere sigt ville kunne opretholdes.

5.2. Lånemodellen

Arbejdes der med en lånemodel med rente- og afdragsfrie lån i en 10-årig periode, vil antallet af boliger præsumptivt blive reduceret væsentligt. Hvor mange boliger, der vil blive tilbudt, kan selvsagt ikke forudsiges generelt, da det bl.a. afhænger af den enkelte udlejers skattemæssige situation og hans muligheder for at generere afkast af lånet.

Udlejeren vil formentlig skattemæssigt principielt blive stillet, som om han har fået en indkomst svarende til fordelene ved det rente- og afdragsfri lån, sammenholdt med normale låne-markedsvilkår. (Hertil kommer at han på normal måde vil blive beskattet af sit afkast ved en eventuel investering af lånebeløbet.) Hvis det hypotetisk lægges til grund, at hans (skattepligtige) fordel ved lånet ville svare til en renteindtægt på 5 % p.a., og at ordningen skulle give ham et årligt afkast på 27.000,- kr. svarende til lejerreduktionen, ville lånebeløbet skulle udgøre 540.000,- kr. pr. bolig. Dette ville give mulighed for etablering af ca. 80 billige boliger.

Fordelen ved lånemodellen er primært, at kapitalen holdes intakt, og at vurderingen af dens økonomiske forsvarlighed derfor vil være gunstigere end ved betalingsmodellen, ligesom ordningen vil give mulighed for mere langsigtet rådighedsstillelse af billige boliger.

Ulemperne er primært, dels at ordningen umiddelbart giver mulighed for betydeligt færre billige boliger end betalingsmodellen, dels at ordningens forsvarlighed ville

forudsætte, at udlejeren stillede fuld sikkerhed for lånebeløbet, hvilket typisk ville forudsætte, at eksisterende pantegæld måtte rykke for Kommunens lån, hvilket igen ville bevirke, at ordningen var mindre attraktiv for udlejerne.

5.3. Rentemodellen

En tredje model for Kommunens ydelse kunne være, at Kommunen placerer puljebeløbet på en måde, der ville give Kommunen et afkast på f.eks. 5 % p.a., og således at alene renteindtægterne blev anvendt som vederlag til udlejerne til gengæld for, at de stiller billige boliger til rådighed.

Den årlige renteindtægt ville ved en 5 %-placering udgøre 2.200.000,- kr., svarende til ca. 80 billige boliger.

Fordelen ved denne ordning ville som ved lånemodellen være, at kapitalen holdes intakt med deraf følgende større økonomisk forsvarlighed og mulighed for mere langsigtet tilrådighedsstillelse af billige boliger.

Den primære ulempe er som ved lånemodellen, at der over én 10-årsperiode ville blive stillet betydeligt færre boliger til rådighed end ved betalingsordningen.

I forhold til lånemodellen ville rentemodellen indebære den fordel, at der ikke ville være noget behov for pantesikkerhed for Kommunen, der jo selv ville have rådighed over kapitalen. Rentemodellen forekommer endvidere enkel og overskuelig.

Lånemodellen kunne dog være mere attraktiv for udlejerne end rentemodellen, idet udlejerne ved lånemodellen ville få fri rådighed over kapitalen i 10 år. Lånemodellen, ville dermed præsumptivt give mulighed for flere billige boliger end rentemodellen. Vurderingen afhænger dog af helt individuelle forhold hos den enkelte udlejer, jf. lige neden for.

Ad 5.1. – 5.3.:

De talmæssige markeringer oven for er baseret på unuancerede "alt andet lige-forudsætninger".

En række individuelle faktorer vil påvirke den enkelte udlejers interesse i at deltage i ordningen og det antal boliger, som han ville stille til rådighed ved den enkelte model: Hans skattemæssige situation, hans udlejningssituation, hans investeringsmuligheder, hans holdning til Kommunens indflydelse på udlejningen, vilkårene og ejendommens forhold, hans muligheder for at stille den sikkerhed som kommunen forlanger, hans vurdering af deklarationens betydning i en salgssituation osv.

6. Hvilken aftale skal der indgås med udlejeren, og hvilken sikkerhed bør Kommunen forlange for ordningens overholdelse?

Der skal indgås en aftale med udlejerne om de nærmere vilkår for ordningen. Aftalen skal bl.a. indeholde bestemmelser om følgende forhold:

- den/de lejligheder, der er omfattet af ordningen
- det åremål (10 år) der, hvad angår kommunens ydelse, skal være gældende for ordningen

HORTEN

- lejens størrelse og i den forbindelse spørgsmål om depositum, forudbetaling og kommunens ydelse
- betingelserne for lejeforhøjelse (maksimale årlige stigninger med bestemte beløb inden for lejelovgivningens rammer)
- betydningen af eventuelle nedadgående ændringer i markedslejen, respektive ændringer i lejeniveauet i den pågældende ejendom
- udlejerens pligt til at foretage udlejning af den/de pågældende lejligheder på normale lejevilkår bortset fra betalingsvilkårene
- kommunens overordnede kontrol med til hvem lejligheden/lejlighederne udlejes
- indholdet og prioritetsplaceringen af det pantebrev, der, hvis kommunen vælger lånemodellen, bør udstedes fra udlejeren til kommunen.

Der bør endvidere til sikkerhed for, at aftalen overholdes af den til enhver tid værende ejer af ejendommen, tinglyses en deklaration derom på ejendommen med prioritet forud for al pantegæld. En sådan deklaration vil ikke bortfalde ved såkaldt alternativt opråb under en tvangsauktion over ejendommen.

HORTEN

7. Hvilke forhold bør indgå i tildelingskriterierne/kravene ved en konkurrenceudsættelse af frikøbspuljen?

De krav og kriterier, der skal være bestemmende for, hvilke udlejere, der kan få del i betalingsordningen, skal nærmere besluttes af kommunen. Krav og kriterier skal være saglige i forhold til lovgrundlaget og kommunalfuldmagten.

Der kan f.eks. være tale om krav vedrørende lejlighedernes størrelse (maksimalt f.eks. ca. 90 m²), dens tilstand og indretning samt lejens og dermed tilskuddets størrelse mv.

8. Bliver lejeren af den billige bolig skattepligtig og bliver udlejeren momspligtig?

Spørgsmålene om den eventuelle pligt for lejerne til at betale skat af lejenedsættelsen og den eventuelle pligt for udlejerne til at opkræve moms af sin ydelse til kommunen, har vi drøftet under et uformelt møde i Skat Hovedcenter, hvor vi skitserede projektet.

Skattecentret hældte nærmest til den anskuelse, at der hverken er momspligt for udlejerne eller skattepligt for lejerne, men således at Skattecentret på grund af sagens specielle karakter og det forhold, at man ikke i Skattecentret har haft lejlighed til at gennemgå det endelige projekt i detaljer med deraf følgende usikkerhed ved vurderingen dog anbefaler, at kommunen i givet fald på grundlag af et endeligt udarbejdet projekt indhenter en vejledende udtalelse fra Skattecentret, alternativt en bindende tilkendegivelse fra Skatterådet.

9. Statsforvaltningen

Vi forstår, at Kommunen vil orientere Statsforvaltningen om sagen.

I den forbindelse kan der bl.a. blive tale om at vurdere boligtildelingskriterierne, herunder om de i tilstrækkelig grad lever op til det boligsociale formål med ordningen. Endvidere om den i tilstrækkelig grad opfylder kravet om saglig ligebehandling, og om den kan udformes på en mere økonomisk forsvarlig måde, bl.a. om man ville

mene, at varetagelsen af boligsociale formål i forhold til enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner udtømmende skal anses for reguleret i anden lovgivning. Det skal dog i den forbindelse erindres, at midlerne stammer fra en ordning, der netop var begrundet i det boligsociale formål at tilvejebringe billige boliger, og at kommunen, hvis man vælger "renteordningen", bevarer kapitalen intakt.

Det forhold, at lejerne kan blive boende til den billige leje efter 10 års-periodens udløb, uden at ejerne modtager betaling fra kommunen, vil kunne bevirke, at ejerne indregner denne "risiko" i deres tilbud, således at det direkte forhold mellem kommunens og ejernes henholdsvis ydelser udviskes med deraf følgende risiko for, at ejerne overkompenseres ved ordningen. Selvom der i givet fald ville være tale om at indregne en forretningsmæssigt betragtet helt rimelig risikopræmie, kan det ved dette led i modellen ikke udelukkes, at det kunne hævdes at være problematisk i forhold til kommunalfuldmagtsprincipperne og statsstøttereglerne.

Alt afhængigt af karakteren af Statsforvaltningens eventuelle reaktion på Kommunens orientering om sagen kan der blive tale om tilretninger/tilpasninger af enkelte led i ordningen eller i praktiseringen deraf.

HORTEN

København d. 23.3.2009
Horten A/S

Holger Rendtorff