



Til Borgerrepræsentationen

12. september 2017

Redegørelse om rammerne for suspension / tilbagekaldelse eller ændring af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.

1. Baggrund

Borgerrepræsentationen besluttede i mødet den 24. august 2017 på baggrund af et medlemsforslag, stillet af Liberal Alliance, ”at pålægge Økonomiforvaltningen at redegøre for rammerne for suspension eller ændring af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.”

Socialdemokraterne, Enhedslisten, Radikale Venstre, Venstre, SF, Det Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Kasper Heumann Kristensen (løsgænger) fremsatte flg. protokolbemærkning:

”A, Ø, B, V, F, O, C og Kasper Heumann kan ikke tilslutte sig bemærkningerne i motiveringen [for medlemsforslaget], men ser gerne, at der redegøres for rammerne om suspension eller ændring af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.”

Der henvises til vedlagte udskrift af Borgerrepræsentationens beslutningsprotokol for mødet den 24. august 2017, punkt 20 (2017-0289427) (Bilag 1).

Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret er en beslutning om midlertidigt at suspendere Frikøbsordningen og indførelse af en midlertidig frikøbsordning. En beslutning om at suspendere denne beslutning vil derfor i dette tilfælde være at sidestille med en tilbagekaldelse af beslutningen. I det følgende er derfor redegjort for rammerne for tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen af 30. marts 2017.

1.1. Redegørelsens indhold

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af de retlige rammer for tilbagekaldelse eller ændring af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret samt en vurdering af, om Borgerrepræsentationen på baggrund heraf vil kunne tilbagekalde eller ændre beslutningen.

Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af de faktiske forhold vedrørende kommunens tilbagekøbsrettigheder, Frikøbsordningen, som

Chefjurist

Rådhuset
1599 København V

Telefon
33 66 33 66

Telefax
33 66 70 10

Direkte telefon
33 66 22 87

E-mail
vi@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800220

www.kk.dk

Borgerrepræsentationen vedtog i 1996, samt en beskrivelse af baggrunden for beslutningen om midlertidigt at suspendere Frikøbsordningen.

Afsnit 4 indeholder en beskrivelse af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret, herunder om midlertidig suspension af Frikøbsordningen og om indførelse af den midlertidige frikøbsordning.

Afsnit 5 indeholder en beskrivelse af Borgerrepræsentationens og Økonomiudvalgets beslutninger, foranlediget af Venstres medlemsforslag om en overgangsordning, herunder en beskrivelse af de indhentede vurderinger fra Advokatfirmaet Horten og det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen af den af den samlede Borgerrepræsentation foreslåede overgangsordning til kommunens midlertidige frikøbsordning.

Afsnit 6 indeholder en beskrivelse af Ankestyrelsens og Økonomi- og Indenrigsministeriets svar på henvendelser fra Ret & Råd Advokaters henvendelser vedr. Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret, herunder om suspension af Frikøbsordningen og om den midlertidige frikøbsordning.

Afsnit 7 indeholder en beskrivelse af de retlige rammer for tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen, som Borgerrepræsentationen traf den 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.

Afsnit 8 indeholder en beskrivelse af beslutningen af 30. marts 2017 sammenholdt med de retlige rammer for tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen.

Afsnit 2 umiddelbart nedenfor indeholder en sammenfatning og Økonomiforvaltningens vurdering af mulighederne for tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen af 30. marts 2017 om kommunens tilbagekøbsret.

2. Sammenfatning og konklusion

2.1 Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om at suspendere Frikøbsordningen for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder med virkning fra 1. april 2017 samt om indførelse af en midlertidig frikøbsordning med en ændring af beregningsgrundlaget af frikøbsbetalingen i suspensionsperioden er en lovlig tidsbegrænset forvaltningsafgørelse af generel karakter om

midlertidig ændring af kommunens praksis for håndtering af sine tilbagekøbsrettigheder.

Beslutningen afviger derfor fra den klassiske forvaltningsakt, der tager sigte på konkrete forvaltningsafgørelser, for hvilke forvaltningslovens bestemmelser blandt andet om partshøring finder anvendelse.

Afgørelsen er besluttet under henvisning til kommunens pligt til at forvalte kommunens aktiver økonomisk forsvarligt, herunder i henhold til de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligten til at handle økonomisk forsvarligt.

Den midlertidige frikøbsordning er - ligesom den suspendede Frikøbsordning – et tilbud til ejere af ejendomme med en tinglyst tilbagekøbsret for kommunen. Afgørelsen indeholder ikke en pligt for ejere af ejendomme med en tinglyst tilbagekøbsret til at frikøbe retten efter beregningen i den midlertidige frikøbsordning, men indeholder tillige et uforpligtende tilbud om udskydelse af tilbagekøbstidspunktet. Ejerne beslutter således selv, om de vil benytte sig af tilbuddene, ligesom de har mulighed for i givet fald at vente med et frikøb til efter Borgerrepræsentationen har ophævet suspensionen af Frikøbsordningen. (Borgerrepræsentationen har pålagt Økonomiforvaltningen løbende at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at ophæve suspensionen, og Økonomiforvaltningen skal senest inden udgangen af 2020 orientere Økonomiudvalget om status på suspensionen og en eventuel ophævelse).

2.2. Såvel en beslutning om tilbagekaldelse som en ændring af en forvaltningsafgørelse skal ske ved en ny forvaltningsafgørelse. Det betyder, at de almindelige forvaltningsretlige regler om lovlige sagsbehandling også gælder for tilbagekaldelse og ændring af en forvaltningsafgørelse.

En beslutning om en tilbagekaldelse eller ændring af en forvaltningsafgørelse skal således træffes under iagttagelse af legalitetsprincippet og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om at beslutningen skal træffes på baggrund af lovlige og saglige kriterier, lighedsgrundsætningen mv. For en forvaltningsafgørelse, som er truffet af en kommunalbestyrelse, skal endvidere de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligt til at handle økonomisk forsvarligt iagttages.

Der skal således foreligge en lovlig og saglig begrundelse for at ændre eller tilbagekalde afgørelsen, herunder eksempelvis nye oplysninger eller et ændret regelgrundlag.

2.3. Borgerrepræsentationens beslutning om en redegørelse for rammerne for suspension / tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen af 30. marts 2017 har baggrund i en række borgerhenvendelser, modtaget efter offentliggørelsen af beslutningen om suspension af Frikøbsordningen, som har beskrevet betydelige, negative økonomiske konsekvenser af den midlertidige frikøbsordning for nogle borgere.

2.4. Efter en gennemgang af oplysningerne i den indstilling, som lå til grund for Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017, må det lægges til grund, at det forhold, at beslutningen ville kunne have negative økonomiske konsekvenser for nogle borgere, ikke er en ny oplysning, som Borgerrepræsentationen ikke var bekendt med, da beslutningen blev truffet.

Videre må det lægges til grund, at Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 er en lovlig beslutning, jf. udtalelserne fra Ankestyrelsen og Økonomi – og Indenrigsministeriet til Ret & Råd Advokater.

Endvidere må det lægges til grund, at Borgerrepræsentationen ikke - inden for rammerne af de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligten til at handle økonomisk forsvarligt – ved den konkrete beslutning i givet fald lovligt ville kunne have taget hensyn til eventuelle negative konsekvenser for private boligejeres privatøkonomi. Det samme vil være gældende for en beslutning om tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen i givet fald.

Der henvises i den forbindelse til det, Advokatfirmaet Horten har anført i sin vurdering af 29. maj 2017 af forslaget om en overgangsordning, herunder at forslaget vil indebære en betydelig risiko for tilsidesættelse af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og udgøre ulovlig begunstiging af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner i strid med kommunalfuldmagten. Endvidere vurderer Horten, at det kan være problematisk i forhold til de kommunalfuldmagtsbaserede krav om økonomisk forsvarlig forvaltning og varetagelse af kommunens interesser. Hortens vurdering er senere tiltrådt i udtalelsen fra det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen.

Endelig må det lægges til grund, at kommunen ikke - ved at undlade at varsle ændringen af kommunens praksis for håndtering af sine tilbagekøbsrettigheder – har tilsidesat god forvaltningsskik. Der henvises i den forbindelse til, at en varsling af ændringen forud for ændringens ikrafttrædelse antageligt ville have medført, at en stor del af ejendommene ville have været blevet frikøbt, inden ændringerne trådte i kraft, og dermed ville en varsling have indebåret en risiko for et betydeligt økonomisk tab for kommunen. Ændringens grundlæggende formål – at tilpasse frikøbsbeløbet til aktivets reelle værdi – kunne med andre ord ikke have været opnået, hvis ejerne var blevet underrettet forud for ændringen.

Afslutningsvis bemærkes, at ejere af ejendomme med tilbagekøbsret, som er berørt af Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017, ikke - på baggrund af kommunens oplysninger - på noget tidspunkt har haft en berettiget forventning om, at de ville kunne frikøbe sig for tilbagekøbsretten for et beløb, som ikke afspejlede tilbagekøbsrettens reelle værdi, og dermed kunne frikøbe sig for et beløb, som ligger betydeligt under markedsværdien.

2.5. Det er under henvisning til ovenstående Økonomiforvaltningens samlede vurdering, at Borgerrepræsentationen ikke på det foreliggende grundlag indenfor de gældende forvaltningsretlige regler om lovlig sagsbehandling vil kunne suspendere / tilbagekalde eller ændre beslutningen af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.

3. De faktiske forhold

Københavns Kommune (KK) tinglyste i en periode på mere 100 år systematisk en ret for KK til at tilbagekøbe ejendomme, som KK løbende har solgt. Tilbagekøbsåret blev sædvanligvis fastsat til enten 70 eller 100 år fra salgstidspunktet, og KK 's tilbagekøbssum blev opgjort til den oprindelige salgssum. Det er en ret for KK at kunne købe ejendommene tilbage, ikke en pligt. KK har i dag ca. 1.200 tinglyste tilbagekøbsrettigheder.

Formålet med de tinglyste tilbagekøbsrettigheder var og er at sikre kommunen andel i værdistigningen på de solgte grunde, således at denne værdistigning bliver til gavn for alle kommunens borgere.

I februar 1996 vedtog Borgerrepræsentationen (BR) en ordning, der gjorde det muligt at frikøbe eller at udskyde KK 's tilbagekøbsret, også kaldet Frikøbsordningen.

Frikøbsordningen bygger bl.a. på følgende principper:

- Der er tale om et aktiv for kommunen, der repræsenterer en værdi.
- Betaling for frikøb skal afspejle den reelle værdi af aktivet.
- Betalingen skal opgøres ud fra ensartede og på forhånd fastlagte retningslinjer.
- Administrationen af frikøbsordningen skal være enkel og gennemskuelig.

Der har over de seneste år været en tendens til et øget antal frikøb og udskydelser.

I Frikøbsordningen beregnes vederlag for frikøb og udskydelse med udgangspunkt i den oprindelige salgssum, de offentlige vurderinger og en rente – kalkulationsrenten – som er baseret på den generelle udvikling i realrenten.

Ejendomspriserne i KK er steget markant de seneste år. Under normale omstændigheder vil ændringer i ejendomspriserne medføre, at SKAT ændrer de offentlige ejendomsvurderinger, da disse skal afspejle ejendommens markedsværdi. De offentlige ejendomsvurderinger har dog været ”fastfrosset” siden 2013, og i efteråret 2016 meldte regeringen ud, at et nyt ejendomsvurderingssystem først forventes klar til brug i 2019 – 2020. Det blev samtidig oplyst, at ejendomsvurderingerne for ejerboliger i Københavns Kommune i gennemsnit forventes at komme til at stige med mere end 50 %.

Misforholdet mellem de offentlige ejendomsvurderinger og de faktiske markedspriser betød, at KK ’s tilbagekøbsrettigheder blev værdiansat for lavt, og at KK ’s vederlag for frikøb og udskydelse dermed var lavere, end de burde være.

Under henvisning til, at KK i henhold til de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligt til at handle økonomisk forsvarligt og dermed pligt til at forvalte kommunens aktiver på en økonomisk forsvarlig måde til gavn for alle kommunens borgere indstillede Økonomiforvaltningen i marts måned 2017 til Økonomiudvalget (ØU) og BR at suspendere Frikøbsordningen for KK ’s tilbagekøbsrettigheder på nærmere anførte vilkår, herunder blandt andet ved indførelse af en midlertidig frikøbsordning, jf. herom nedenfor under afsnit 4.

KK har to gange tidligere foretaget ændringer i Frikøbsordningen med henblik på at tilpasse denne til markedsforholdene, blandt andet i 2015, i hvilken forbindelse det blev gjort muligt for ejeren af en

ejendom med tilbagekøbsret at anmode om, at beregningen af frikøbs – og udskydelsesbeløb sker på baggrund af en konkret mæglervurdering i stedet for den offentlige ejendomsvurdering. Denne ændring var begrundet i, at den såkaldte § 4 – omvurdering blev suspenderet, således at ejere – som er af den opfattelse, at deres ejendomsvurdering ikke er korrekt – reelt ikke har mulighed for at anmode SKAT om en omvurdering af deres ejendom.

4. Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret, herunder om midlertidig suspension af Frikøbsordningen og om indførelse af den midlertidige frikøbsordning.

For at sikre, at KK 's tilbagekøbsrettigheder værdiansættes korrekt også i perioden frem til ibrugtagning af SKATs nye ejendomsvurderingssystem og for at undgå, at KK 's tilbagekøbsrettigheder frikøbes for vederlag, som afviger fra rettighedernes reelle markedsværdi, vedtog BR på grundlag af en indstilling fra Økonomiforvaltningen (ØKF) den 30. marts 2017 at suspendere den gældende Frikøbsordning, herunder

1. at suspendere Frikøbsordningen for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder med virkning fra 1. april 2017,
2. at indføre en midlertidig frikøbsordning baseret på de nærmere i indstillingen beskrevne retningslinjer,
3. at regulere kalkulationsrenten fra 3 % p.a. til 2,2 % p.a. pr. 1. april 2017, og
4. at kalkulationsrenten fremadrettet reguleres administrativt hver den 1. april på den i indstillingen beskrevne måde.

I ØKF 's indstilling er det oplyst, at alle aktuelle tilbud på frikøb og udskydelse i henhold til den (før suspensionen) gældende Frikøbsordning udløb den 31. marts 2017. Det blev derfor anbefalet, at suspensionen trådte i kraft den 1. april 2017, og at suspensionen gælder, indtil BR træffer beslutning om at ophæve suspensionen.

Om den midlertidige frikøbsordning er der i indstillingen oplyst flg.:

”Det vurderes, at borgerne fortsat har behov for en adgang til at frikøbe og udskyde tilbagekøbsrettighederne, fx for at kunne optage og omlægge eksisterende realkreditlån. Det anbefales derfor, at der i suspensionsperioden indføres en midlertidig frikøbsordning.

Den midlertidige frikøbsordning skal videreføre principperne fra den eksisterende Frikøbsordning om en enkel og gennemskuelig

administration og om ensartede og fastlagte retningslinjer for betalingsopgørelsen – til gavn for både borgerne og KK.

Det anbefales, at den midlertidige frikøbsordning træder i kraft den 1. april 2017 og struktureres på følgende måde:

1. Frikøb af en tilbagekøbsret sker på grundlag af en konkret mæglervurdering af den pågældende ejendom. Vurderingen foretages af en ejendomsmægler / valuar udpeget af ØKF, og omkostningerne forbundet med mæglervurderingen betales af den, der anmoder om tilbuddet.
2. Udskydelse af en tilbagekøbsret sker på grundlag af de gældende offentlige ejendomsvurderinger. En tilbagekøbsret kan udskydes i maksimalt 35 år.”

I indstillingen er det om økonomien oplyst, at værdien af KK 's portefølje af tilbagekøbsrettigheder ved udgangen af 2016 er opgjort til ca. 2,5 mia. kr.

ØKF 's indstilling om sagen til ØU og BR blev behandlet fortroligt af hensyn til varetagelse af kommunens økonomiske interesser.

Offentliggørelse af BR's beslutning skete umiddelbart efter ændringsdatoen den 1. april 2017. En varsling af ændringerne forud for ændringernes ikrafttrædelse vurderede forvaltningen kunne indebære, at en stor del af ejendommene ville blive frikøbt, inden ændringerne trådte i kraft og dermed indebar en risiko for et betydeligt økonomisk tab for kommunen.

Der henvises til BR's beslutningsprotokol for den 30. marts 2017, punkt 39 om Tilbagekøbsret (2017 – 0110742) (Fortrolighed ophævet pr. 7. april 2017).

5. Borgerrepræsentationens og Økonomiudvalgets beslutninger, foranlediget af Venstres medlemsforslag om en overgangsordning, herunder en beskrivelse af de indhentede vurderinger fra Advokatfirmaet Horten og det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen af den af den samlede Borgerrepræsentation foreslåede overgangsordning til kommunens midlertidige frikøbsordning.

På baggrund af en række borgerhenvendelser efter BR's beslutning om suspension af Frikøbsordningen, der beskrev betydelige, negative økonomiske konsekvenser af den midlertidige frikøbsordning for nogle borgere, fremsatte Venstres gruppe i BR et medlemsforslag om,

at der udarbejdes et forslag til politisk behandling af en overgangsordning.

Medlemsforslaget blev behandlet på BR 's møde den 27. april 2017.

En samlet BR fremsatte ændringsforslag om, at erstatte medlemsforslaget med en beslutning om, at pålægge ØKF at indhente en uafhængig ekstern juridisk vurdering af, om der kan laves en overgangsordning vedrørende tilbagekøbsret for ejendomshandler, hvor KK har givet tilsagn om frikøb og udskydelse i perioden fra 1. april 2016 til 1.april 2017, dels om at ØKF, såfremt det vurderes juridisk muligt, udarbejder forslag til politisk behandling om oprettelse af en overgangsordning.

5.1. BR's beslutning 27. april 2017 om forslag til en overgangsordning, herunder at ØKF indhenter en uafhængig ekstern juridisk vurdering af, om der kan laves en overgangsordning vedrørende tilbagekøbsret for ejendomshandler, hvor KK har givet tilsagn om frikøb og udskydelse i perioden fra 1. april 2016 til 1.april 2017.

I mødet den 27. april 2017 besluttede en samlet BR flg.:

”at Økonomiforvaltningen indhenter en uafhængig ekstern juridisk vurdering af, om der kan laves en overgangsordning vedrørende tilbagekøbsret for ejendomshandler, hvor KK har givet tilsagn om frikøb og udskydelse i perioden fra 1. april 2016 til 1.april 2017, og

at Økonomiforvaltningen såfremt det vurderes juridisk muligt udarbejder forslag til politisk behandling om oprettelse af en overgangsordning vedrørende tilbagekøbsret for ejendomshandler, hvor Københavns Kommune har givet tilbud om frikøb og udskydelse i perioden 1. april 2016 til 1. april 2017. Disse handler skal have tilbagekøbspris beregnet efter den model, der blev anvendt før 1. april 2017, og Økonomiforvaltningen skal i forslaget til politisk behandling inkludere en vurdering af, hvad overgangsordningen har af økonomiske konsekvenser for Københavns Kommune.”

Medlemsforslaget var dermed henvist til ØU.

Der henvises til BR's beslutningsprotokol for den 27. april 2017, punkt 27 om Medlemsforslag om overgangsordning for tilbagekøbsret (2017 – 0188062).

5.2. Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 13. juni 2017 vedr. det henviste forslag om en overgangsordning - efter

indhentelsen af Advokatfirmaets Hortens juridiske vurdering af den foreslåede overgangsordning.

Umiddelbart efter BR's beslutning i mødet den 27. april 2017 anmodede ØKF Advokatfirmaet Horten ved advokat og partner Anne Sophie Kierkegaard Vilsbøll om en uafhængige juridisk vurdering af det af BR til ØU henviste forslag.

Advokatfirmaet Horten fremsendte den 29. maj 2017 deres "Vurdering af overgangsordning i forbindelse med ændring af praksis for håndtering af tilbagekøbsrettigheder". Heri anfører Advokatfirmaet Horten sammenfattende flg.:

"Det er vores vurdering, at overgangsordningen vil indebære en betydelig risiko for tilsidesættelse af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og udgøre ulovlig begunstiging af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner i strid med kommunalfuldmagten. Vi vurderer herunder ikke, at de borgere, der vil nyde godt af den foreslåede overgangsordning, vil være afgrænset ud fra saglige kriterier, navnlig i forhold til kommunens øvrige borgere, der ejer ejendomme med tilsvarende tilbagekøbsklausuler.

Dette gælder uanset, om overgangsordningen vedrører alle borgere, der har modtaget tilbud om frikøb eller udskydelse i perioden fra 1. april 2016 til 1. april 2017, eller kun de borgere, der har handlet deres ejendom efter indhentelse af tilbud om frikøb eller udskydelse i den nævnte periode.

Den foreslåede overgangsordning vurderes endvidere at være problematisk i forhold til de kommunalfuldmagtsbaserede krav om økonomisk forsvarlig forvaltning og varetagelse af kommunens interesser.

Det er således vores samlede vurdering, at det vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne at indføre en overgangsordning for de borgere, der har indhentet tilbud om frikøb eller udskydelse i perioden fra 1. april 2016 til 1. april 2017, således at tilbagekøbsprisen skal beregnes efter den model, der blev anvendt før 1. april 2017."

ØKF forelagde Hortens vurdering af 29. maj 2017 med en indstilling til behandling i ØU's møde den 13. juni 2017. I indstillingen er det anført, at forvaltningen er enig i den eksterne uafhængige juridiske vurdering fra Advokatfirmaet Horten og indstiller, at vurderingen tages til efterretning.

ØKF indstillede under henvisning hertil videre, at ØU tog til efterretning, at det på baggrund af den juridiske vurdering fra Advokatfirmaet Horten ikke er muligt at udarbejde et forslag til

politisk behandling af en overgangsordning som beskrevet i det af BR i mødet den 27. april 2017 henviste medlemsforslag.

I mødet den 13. juni 2017 besluttede ØU at tage Advokatfirmaet Hortens vurdering til efterretning, samt et ændringsforslag til indstillingens 2. at punkt med flg. indhold:

”at Økonomiudvalget pålægger Økonomiforvaltningen at anmode det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen om at vurdere muligheden for at lave en overgangsordning, som beskrevet i det af Borgerrepræsentationen i mødet den 27. april 2017 henviste medlemsforslag. Ankestyrelsens udtalelse skal, når den foreligger, forelægges for Økonomiudvalget.”

Der henvises til ØU ’s beslutningsprotokol for mødet den 13. juni 2017, punkt 2 om Håndtering af medlemsforslag vedrørende overgangsordning for den midlertidige frikøbsordning for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder (2017 - 0226333).

5.3. Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 15. august 2017 vedr. det henviste medlemsforslag om en overgangsordning - efter indhentelsen af Ankestyrelsens vurdering af den foreslåede overgangsordning.

Efter ØU ’s beslutning i mødet den 13. juni 2017 rettede ØKF den 21. juni 2017 henvendelse til det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen med en anmodning om at vurdere muligheden for at indføre en overgangsordning som nærmere beskrevet i det af BR til ØU henviste medlemsforslag. Henvendelsen blev udarbejdet på grundlag af Ankestyrelsens skabelon for forelæggelse af sager for det kommunale tilsyn.

I henvendelsen redegjorde ØKF for sagen, herunder om sagens baggrund, som beskrevet i indstillingen med bilag, som BR behandlede i mødet den 30. marts 2017, vurderingen i Advokatfirmaet Hortens eksterne juridiske vurdering, ØKF ’s retsopfattelse samt henvisning til relevant retspraksis.

Efter fremsendelsen af henvendelsen til Ankestyrelsen blev ØKF bekendt med en sag fra Aarhus Kommune om vedtagelse af supplerede retningslinjer for frikøb af tilbagekøbsklausuler i Aarhus Kommune. Heraf fremgik det, at Statsforvaltningen, der varetog det kommunale tilsyn indtil 1. april 2017, skulle have udtalt sig herom.

ØKF anmodede derfor i mail af 27. juni 2017 det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen om at oplyse, om sagen fra Aarhus Kommune kunne have relevans for Københavns Kommunes overvejelser om indførelse

af en overgangsordning til den midlertidige frikøbsordning for kommunens tilbagekøbsrettigheder.

Ankestyrelsen vurderede sagen og fremsendte den 3. juli 2017 Ankestyrelsens udtalelse om Københavns Kommunes mulighed for at indføre en overgangsordning til kommunens midlertidige frikøbsordning som beskrevet i det af BR i mødet den 27. april 2017 henviste medlemsforslag.

I udtalelsen har Ankestyrelsen anført, at de elementer, der er relevante for vurderingen af Københavns Kommunes henvendelse, er belyst i kommunens brev til Ankestyrelsen fra 21. juni 2017. Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til den juridiske vurdering fra Advokatfirmaet Horten og anfører, at vurderingen indeholder en detaljeret redegørelse for de relevante forvaltningsretlige og kommunalretlige regler.

Om indførelsen af en overgangsordning som beskrevet i det af BR i mødet den 27. april 2017 henviste medlemsforslag udtaler Ankestyrelsen, at Ankestyrelsen:

”... på det foreliggende grundlag kan tilslutte.. [sig] den juridiske vurdering foretaget af advokatfirmaet Horten i notat af 29. maj 2017, og som det i øvrigt fremgår af henvendelsen af 21. juni, at økonomiforvaltningen i Københavns Kommune også er enig i.”

Ankestyrelsen udtaler videre, at udtalelserne fra Statsforvaltningen til Aarhus Kommune i sagen om Aarhus Kommunes vedtagelse af supplerende retningslinjer for frikøb af tilbagekøbsklausuler:

”...[ikke] ses ... at have betydning for besvarelsen af Københavns Kommunes brev af 21. juni.

Ankestyrelsen er således fortsat enig i den retsopfattelse, som advokatfirmaet Hortens notat af 29. maj 2017 er udtryk for.”

Ankestyrelsen konkluderer herefter, at Ankestyrelsen ikke foretager sig videre i anledning af Københavns Kommunes henvendelse i brevet af 21. juni 2017.

ØKF forelagde Ankestyrelsens udtalelse for ØU i mødet den 15. august 2017 og indstillede, at udvalget tog udtalelsen til efterretning, samt at det tages til efterretning, at det ikke er muligt at udarbejde et forslag til politisk behandling af en overgangsordning som beskrevet i det af Borgerrepræsentationen i mødet den 27. april 2017 henviste medlemsforslag.

Indstillingen blev taget til efterretning uden afstemning.

Der blev afgivet 3 protokolbemærkninger af henholdsvis

1. Venstre:

”Venstre ser med stor beklagelse på, at Københavns Kommune har kastet boligejere med hjemfaldspligt ud i økonomiske problemer. Derfor har Venstre ad to omgange forsøgt at omgøre beslutningen om at indføre ny beregningsmetode for tilbagekøbsprisen. Dette er desværre blevet kendt ulovligt, hvorfor Ankestyrelsens udtalelse tages til efterretning.”

2. Dansk Folkeparti og Det konservative Folkeparti:

”Det er ærgerligt, at det ikke er lovligt at ændre afgørelsen om hjemfald, herunder varsling af beboerne”

3. Liberal Alliance:

”Liberal Alliance stiller sig kritisk over for forvaltningens afgørelse om, at der ikke kan gives varsel når der ændres i vilkår for Tilbagekøb for Hjemfaldspligt. At ændre udregningen af pris for Tilbagekøb fra offentlige vurderinger til mæglervurderinger, mener vi ikke, at boligejerne er tilstrækkeligt oplyst om var en mulighed, og konsekvenserne er en alt for stor indgriben i folks privatøkonomi ift. kommunens økonomiske gevinst. Begrundelsen givet er, at vi skal undgå at boligejerne spekulerer, men det her er almindelige borgere, der nu betaler prisen for, at kommunen ikke har gjort sit arbejde siden ejendomsvurderingssystemet blev lagt dødt. Kommunen har måske nok handlet i overensstemmelse med juraen, men ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik.”

Der henvises til ØU ’s beslutningsprotokol for mødet den 15. august 2017, punkt 2 om Håndtering af medlemsforslag vedrørende overgangsordning for den midlertidige frikøbsordning for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder (2017 -0257738). ”

6. Ankestyrelsens og Økonomi- og Indenrigsministeriets svar på henvendelser fra Ret & Råd Advokaters henvendelser vedr. Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret, herunder om suspension af Frikøbsordningen og om den midlertidige frikøbsordning

6.1. Ankestyrelsens svar

Den 3. juli 2017 modtog Københavns Kommune fra Ankestyrelsen til orientering kopi af Ankestyrelsens brev af s.d. til Ret & Råd Advokater ved advokat Steen Petersen som svar på hans henvendelser til Ankestyrelsen med et ønske om ”Ankestyrelsens stillingtagen til sagen om Københavns Kommunes ændrede beregning af frikøbsbeløb efter 1. april 2017, som stiller sælgere væsentligt ringere end ved kommunens tidligere gældende beregningsmetoder.”

I svarets Resumé har Ankestyrelsen anført flg.:

”Det er Ankestyrelsens opfattelse, at en kommunes beslutning vedrørende frikøb fra tilbagekøbsklausuler eller udskydelse af tilbagekøbsretten ifølge tilbagekøbsklausuler, herunder udformning af retningslinjer herom, er dispositioner vedrørende salg af en fordring eller aftalemæssig udskydelse af inddrivelsen af en fordring. Ankestyrelsen har ikke kompetence til at påse kommunens overholdelse af obligationsretlige – herunder aftaleretlige – regler i den forbindelse.

Det er endvidere Ankestyrelsens opfattelse, at der på baggrund af de foreliggende oplysninger – herunder materialet nævnt under punkt 39 i referatet af 30. marts 2017 fra møde i Københavns Kommunes Borgerrepræsentation – ikke er tilstrækkelig anledning til at antage, at Københavns Kommune, ved beslutning af 30. marts 2017 om indførelse af en midlertidig frikøbsordning med virkning fra den 1. april 2017, har overtrådt lovgivning i form af offentligretlige grundsætninger, som vi påser overholdelsen af.”

Ankestyrelsen meddelte, at

”Vi har således vurderet, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag på baggrund af dine henvendelser.

Vi foretager derfor ikke yderligere.”

6.2. Økonomi- og Indenrigsministeriets svar.

Den 28. august 2017 modtog Københavns Kommune til orientering fra Økonomi – og Indenrigsministeriet kopi af ministeriets brev af 28. august 2017 til Advokatfirmaet Ret & Råd Glostrup Ballerup Greve ApS som svar på advokatfirmaets klage til ministeriet over Ankestyrelsens udtalelse af 3. juli 2017 om frikøb af tilbagekøbsdeklarationer i Københavns Kommune.

Af brevet fremgår det, at ministeriet - efter en gennemgang af advokatens fremsendte mails af 22. juli 2017 og Ankestyrelsens sagsakter på de påklagede sager – ikke finder grundlag for at tage sagen op til behandling.

Ministeriet har i brevet bl.a. anført:

”I sager om privatretlige forhold vil det kommunale tilsyn dog kunne påse, om kommunen har overholdt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om beslutninger er truffet på baggrund af lovlige og saglige kriterier, og om kommunen har iagttaget

lighedsgrundsætningen, om der er sket magtfordrejning m.v. Ligeledes vil tilsynet kunne påse, hvorvidt kommunen efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) har handlet økonomisk forsvarligt.

Efter en gennemgang af dine mails af 22. juli 2017 og Ankestyrelsens sagsakter på sagerne med sagsnumrene 2017- 44562 og 2017 - 27073, finder Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke grundlag for at tage sagen op til behandling.

Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at der ikke, som sagen er oplyst, foreligger oplysninger, der giver ministeriet anledning til at antage, at der er tale om en sag af generel eller principiel betydning eller af alvorlig karakter.”

7. De retlige rammer for tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen, truffet af Borgerrepræsentationen den 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.

7.1 Beslutningens retlige karakter

BR's beslutning af 30. marts 2017 om suspension af Frikøbsordningen for Københavns Kommunes tilbagekøbsrettigheder med virkning fra 1. april 2017, samt om indførelse af en midlertidig frikøbsordning med en ændring af beregningsgrundlaget af frikøbsbetalingen i suspensionsperioden er en lovlig tidsbegrænset forvaltningsafgørelse af generel karakter om midlertidig ændring af kommunens praksis for håndtering af sine tilbagekøbsrettigheder.

Beslutningen afviger derfor fra den klassiske forvaltningsakt, der tager sigte på konkrete forvaltningsafgørelser, for hvilke forvaltningslovens bestemmelser blandt andet om partshøring finder anvendelse.

Om beslutningens lovlighed henvises til udtalelserne ovenfor fra Ankestyrelsen og Økonomi - og Indenrigsministeriet til Ret & Råd Advokater.

Tidsbegrænsningen beror på ibrugtagningen af SKATs nye ejendomsvurderingssystem og BR's beslutning om ophævelse af suspensionen som følge heraf.

Borgerrepræsentationen har pålagt ØKF løbende at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at ophæve suspensionen, og ØKF skal senest inden udgangen af 2020 orientere ØU om status på suspensionen og en eventuel ophævelse.

BR's beslutning er en afgørelse, som vedrører håndhævelse af en ret (i form af en økonomisk fordring) for kommunen, stiftet på privatretligt grundlag. Retten er stiftet med det formål at sikre kommunen andel i værdigstigningen på de af kommunen solgte grunde til gavn for alle kommunens borgere. Afgørelsen er besluttet under henvisning til kommunens pligt til at forvalte kommunens aktiver økonomisk forsvarligt, herunder i henhold til de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligten til at handle økonomisk forsvarligt.

Lige siden BR i 1996 vedtog Frikøbsordningen, har det været et gældende princip, at betalingen for afløsning / frikøb skal afspejle den reelle værdi af tilbagekøbsretten. Der henvises i den forbindelse til de fire grundlæggende principper for Frikøbsordningen, som er refereret ovenfor under afsnit 3.

Den midlertidige frikøbsordning er - ligesom den suspendede Frikøbsordning – et tilbud til ejere af ejendomme med en tinglyst tilbagekøbsret for kommunen. Afgørelsen indeholder ikke en pligt for ejere af ejendomme med en tinglyst tilbagekøbsret til at frikøbe retten efter beregningen i den midlertidige frikøbsordning, men indeholder tillige et uforpligtende tilbud om udskydelse af tilbagekøbstidspunktet.

Ejere af ejendomme med en tinglyst tilbagekøbsret for kommunen beslutter således selv, om de vil benytte sig af tilbuddene, ligesom de har mulighed for i givet fald at vente med et frikøb til efter BR har ophævet suspensionen af Frikøbsordningen.

Borgerrepræsentationen har pålagt Økonomiforvaltningen løbende at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at ophæve suspensionen, og Økonomiforvaltningen skal senest inden udgangen af 2020 orientere Økonomiudvalget om status på suspensionen og en eventuel ophævelse.

7.2 Rammerne for ændring og tilbagekaldelse af en forvaltningsafgørelse.

Såvel en ændring som tilbagekaldelse af en forvaltningsafgørelse skal ske ved en ny forvaltningsafgørelse. Det betyder, at de almindelige forvaltningsretlige regler om lovlig sagsbehandling også gælder for tilbagekaldelse og ændring af en forvaltningsafgørelse.

En beslutning om en ændring eller tilbagekaldelse af en forvaltningsafgørelse skal således træffes under iagttagelse af legalitetsprincippet og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om, at beslutningen skal træffes på

baggrund af lovlige og saglige kriterier, lighedsgrundsætningen mv. Endvidere skal de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligt til at handle økonomisk forsvarligt iagttages.

Der skal således foreligge en saglig begrundelse for at ændre eller tilbagekalde afgørelsen.

En saglig begrundelse kan f.eks. være, at der foreligger nye relevante oplysninger eller et ændret regelgrundlag i forhold til de oplysninger, som lå til grund for myndighedens – in casu BR – beslutning, herunder oplysninger om forhold / interesser, som myndigheden lovligt kan varetage.

8. Borgerrepræsentationens beslutning af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret sammenholdt med de retlige rammer for ændring eller tilbagekaldelse af beslutningen.

BR's beslutning om en redegørelse for rammerne for ændring eller tilbagekaldelse af beslutningen af 30. marts 2017 har - under henvisning til det, der er anført ovenfor - baggrund i en række borgerhenvendelser efter BR's beslutning om suspension af Frikøbsordningen, som har beskrevet betydelige, negative økonomiske konsekvenser af den midlertidige frikøbsordning for nogle borgere. Det er således i henvendelser til forvaltningen, medlemmer af BR og i flere medier oplyst, at boligejere havde en forventning om at kunne frikøbe sig for kommunens tilbagekøbsret til deres ejendom for betydelige lavere beløb, end tilfældet vil være efter den indførte midlertidige frikøbsordning.

Spørgsmålet er herefter om det forhold, at beslutningen - om suspension af Frikøbsordningen og beslutningen om indførelsen af den midlertidige frikøbsordning - har negative, økonomiske konsekvenser for nogle borgere, er en ny oplysning, og som i givet fald var oplysninger om forhold, som BR lovligt ville kunne have taget hensyn til ved sin beslutning den 30. marts 2017.

I ØKF's indstilling om suspension af Frikøbsordningen, som lå til grund for BR's beslutning af 30. marts 2017, er det oplyst, at baggrunden for indstillingen er 1) at sikre, at KK's tilbagekøbsrettigheder værdiansættes korrekt også i perioden frem til ibrugtagning af SKATs nye ejendomsvurderingssystem, samt 2) at undgå at KK's tilbagekøbsrettigheder frikøbes for vederlag, som afviger fra rettighedernes reelle markedsværdi.

Om baggrunden for indstillingspunktet om den midlertidige frikøbsordning, er det oplyst, at det vurderes, at borgerne fortsat har behov for en adgang til at frikøbe og udskyde tilbagekøbsrettighederne, fx for at kunne optage og omlægge eksisterende realkreditlån. Det anbefales derfor, at der i suspensionsperioden indføres en midlertidig frikøbsordning. Det er oplyst, at den midlertidige frikøbsordning skal videreføre principperne fra den eksisterende Frikøbsordning, og det anbefales, at den midlertidige frikøbsordning struktureres således, at

”Frikøb af en tilbagekøbsret sker på grundlag af en konkret mæglervurdering af den pågældende ejendom. Vurderingen foretages af en ejendomsmægler / valuar udpeget af ØKF, og omkostningerne forbundet med mæglervurderingen betales af den, der anmoder om tilbuddet.”

Videre er det i indstillingen oplyst, at ”Indførelsen af den midlertidige frikøbsordning forventes ... at føre til en stigning i værdien af KK ’s portefølje af tilbagekøbsrettigheder, jf. bilag 6. Det skyldes, at de konkrete mæglervurderinger ventes at være højere end de offentlige ejendomsvurderinger, som mæglervurderingerne erstatter.”

I bilag 6 til indstillingen er vist 2 eksempler på de økonomiske følger af ØKF ’s anbefaling om, at regulere kalkulationsrenten fra 3 % til 2,2 %, og at indføre en midlertidig frikøbsordning. Beregningerne for ejendom 1 viser, at frikøb for KK ’s tilbagekøbsret i 2016 bliver 410.016 kr. dyrere. Beregningerne for ejendom 2 viser, at frikøb for KK ’s tilbagekøbsret i 2016 bliver 1.046.549 kr. dyrere.

Det må således lægges til grund, at det forhold, at beslutningen ville kunne have negative økonomiske konsekvenser for nogle borgere, ikke er en ny oplysning, som BR ikke kunne være bekendt med, da beslutningen blev truffet.

Videre må det lægges til grund, at BR ’s beslutning af 30. marts 2017 er en lovlige beslutning, jf. udtalelserne fra Ankestyrelsen og Økonomi – og Indenrigsministeriet til Ret & Råd Advokater.

Endvidere må det lægges til grund, at BR ikke - inden for rammerne af de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (kommunalfuldmagten) og pligten til at handle økonomisk forsvarligt – ved den konkrete beslutning i givet fald lovlige ville kunne have taget hensyn til eventuelle negative konsekvenser for private boligejeres privatøkonomi. Det samme vil være gældende for en beslutning om tilbagekaldelse eller ændring af beslutningen i givet fald.

Der henvises i den forbindelse til det, Advokatfirmaet Horten har anført i sin vurdering af 29. maj 2017 af forslaget om en overgangsordning, herunder at forslaget vil indebære en betydelig risiko for tilsidesættelse af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og udgøre ulovlig begunstiging af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner i strid med kommunalfuldmagten. Endvidere vurderer Horten, at det kan være problematisk i forhold til de kommunalfuldmagtsbaserede krav om økonomisk forsvarlig forvaltning og varetagelse af kommunens interesser. Hortens vurdering er senere tiltrådt i udtalelsen fra det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen.

Endelig må det lægges til grund, at kommunen ikke - ved at undlade at varsle ændringen af kommunens praksis for håndtering af sine tilbagekøbsrettigheder – har tilsidesat god forvaltningsskik. Der henvises i den forbindelse til, at en varsling af ændringen forud for ændringens ikrafttrædelse antageligt ville have medført, at en stor del af ejendommene ville have været blevet frikøbt, inden ændringerne trådte i kraft, og dermed ville en varsling have indebåret en risiko for et betydeligt økonomisk tab for kommunen. Ændringens grundlæggende formål – at tilpasse frikøbsbeløbet til aktivets reelle værdi – kunne med andre ord ikke have været opnået, hvis ejerne var blevet underrettet forud for ændringen.

Afslutningsvis bemærkes, at ejere af ejendomme med tilbagekøbsret, som er berørt af BR's beslutning af 30. marts 2017, ikke - på baggrund af kommunens oplysninger - på noget tidspunkt har haft en berettiget forventning om, at de ville kunne frikøbe sig for tilbagekøbsretten for et beløb, som ikke afspejlede tilbagekøbsrettens reelle værdi, og dermed kunne frikøbe sig for et beløb, som ligger betydeligt under markedsværdien.

Under henvisning til ovenstående er det ØKF's samlede vurdering, at BR ikke på det foreliggende grundlag indenfor de gældende forvaltningsretlige regler om lovlig sagsbehandling vil kunne tilbagekalde eller ændre beslutningen af 30. marts 2017 om tilbagekøbsret.

Bilag

1. Udskrift af Borgerrepræsentationens beslutningsprotokol for mødet den 24. august 2017, punkt 20 (2017-0289427)