

Ankestyrelsens brev til Randers Kommune

**Tilsynsudtalelse om kommunens mulighed for at byggemodne jord med økonomisk tab**

Randers Kommune har den 3. oktober 2023 skrevet til Ankestyrelsen.

Kommunen har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen kan byggemodne kommunal jord i landdistrikter og småbyer med det formål at udvikle disse områder, selvom beregninger viser, at det ikke er økonomisk rentabelt at byggemodne og sælge byggegrunde i landdistriktet.

**Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Randers Kommune ikke kan byggemodne udstykninger i landdistrikter med henblik på videresalg til private, når der samlet set kan forventes et tab.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke har en tilstrækkelig kommunal interesse i at udvikle landdistrikter og småbyer, der kan tilsidesætte den generelle forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt, heller ikke selvom udviklingen kan understøtte og styrke de offentlige institutioner i landdistriktet.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

**Sagens oplysninger**

Randers Kommune oplyste den 3. oktober 2023 bl.a. følgende:

10. september  
2025  
J.nr. 23-87321

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

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

EAN-nr.:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:  
man-tors kl. 9.00-15.00  
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:  
man-tors kl. 9.00-15.00  
fre kl. 9.00-12.00

"Randers Kommune ønsker at foretage byggemodning af kommunal jord i landdistrikter og småbyer med det formål at udvikle disse områder. Randers Kommune arbejder aktivt for at styrke bosætning og livskvaliteten i kommunens landsbyer, og har visioner og ambitioner om at styrke landsbyerne samt at skabe udvikling.

Udfordringen er, at det i forbindelse med kostprisbergning kan vise sig, at det ikke er økonomisk rentabelt at byggemodne og sælge byggegrunde i landdistriktet. Det skyldes dels, at markedsprisen ofte er lavere i de mindre landsbyer, men også at byggemodningsomkostningerne er det samme, uanset hvor der byggemodnes.

Pt. har Randers Kommune et ønske om at byggemodne 10 kommunale grunde i Fårup med henblik på videresalg til private.

Formålet med at udvikle områder i landsbyerne er, at gøre det mere attraktivt for borgerne i Randers Kommune at flytte til og bo i landdistrikterne. Det er Randers Kommunes ønske at videreudvikle de mindre byer i kommunen, så disse byer bliver mere attraktive at bosætte sig i. Samtidigt er det i kommunens interesse at fastholde de borgere, der allerede er bosat i landdistrikterne ved at skabe udvikling og muligheder. Det vil endvidere understøtte de offentlige institutioner, der er etableret i landdistrikterne, fx daginstitutioner, ældrecentre og skoler.

Randers Kommune vil byggemodne udstykninger i landdistrikterne med henblik på videresalg til private, selvom der samlet set kan forventes et tab.

Baggrunden herfor er:

- 1) At Randers Kommune har et ønske om udvikling af landdistrikter og småbyer.
- 2) At der vurderes at være et behov for at gøre det attraktivt for private at bosætte sig i landdistrikter og småbyer i Randers Kommune.
- 3) At byggemodningerne vil bidrage positivt til bosætning i kommunen.

[...]

I det konkrete eksempel vedrørende byggemodning af 10 kommunale grunde i Fårup forventes byggemodningen at medføre et tab for Randers Kommune, fordi byggemodningsudgifterne er væsentligt højere end de forventede indtægter ved salg af de byggemodnede grunde. Udgifterne i forbindelse med byggemodning og købsprisen for arealet, der byggemodnes, vil ifølge den foreløbige kostprisberegning og vurdering af salgspriser i det nuværende marked væsentlig overstige den forventede indtægt ved salg af byggegrundene efterfølgende.

På trods af ovenstående udgangspunkt efter kommunalfuldmagtsreglerne mener Randers Kommune dog, at anvendelsen af offentlige midler til at udvikle landdistriktsområder gennem byggemodning vil være i overensstemmelse med kommunalfuldmagten, da det er et lovligt kommunalt formål at varetage hensynet til byudvikling i landdistrikter og småbyer. Det er ligeledes et lovligt og økonomisk forsvarligt formål at understøtte og styrke de offentlige institutioner i landdistriktet.

Det kan som beskrevet medføre et tab for kommunen at byggemodne grunde i landdistriktsområderne, da salgspriserne i disse områder ofte er lavere, hvorimod udgifterne til byggemodning ikke er tilsvarende lavere. Derfor har Randers Kommune ikke andre muligheder for at opnå formålet om udvikling af landdistriktsområderne og styrke bosætninger i landdistrikterne, end at sælge med et tab.

[...]

Randers Kommune mener, at vi i denne sag varetager et lovligt hensyn, nemlig byudvikling, som ikke ville kunne varetages på andre måder end den påtænkte. Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunen mulighed for, når kommunen varetager kommunale interesser at disponere efter almennyttekriteriet, men den giver ikke kommunen mulighed for at opføre boliger til private. Derfor er det Randers Kommunes opfattelse, at det er nødvendigt at videresælge byggegrundene til private for at kunne lykkes med at udvikle landsbyerne og dermed gøre det mere attraktivt at flytte dertil og bo i området - også selvom dette konkret medfører et økonomisk tab for kommunen.

[...]

Det der taler for lovligheden er, at kommunens byggemodning af grunde som fx de ovenfor nævnte grunde i Fårup, er en måde, hvorpå kommunen konkret kan bidrage positivt til udvikling af landdistriktsområder og småbyer ved at fremme ny bosætning og fastholde eksisterende beboere i landdistriktet samt understøtte de offentlige institutioner, der allerede er i området.

Randers Kommune er af den opfattelse, at der er tale om lovlige kommunale formål, herunder at varetage hensynet til byudvikling i landdistrikter og småbyer.

Randers Kommune er på den anden side opmærksom på, at det som taler imod muligheden for at byggemodne er, at det forventeligt vil medføre et økonomisk tab for kommunen, hvilket kan være i modstrid med kommunens forpligtigelse til at handle økonomisk forsvarligt. Det skal indgå i vurderingen, at det kan betyde en berigelse af de enkeltpersoner, som køber de byggemodnede byggegrunde. Randers kommune vurderer dog, at der ikke direkte sigtes til en berigelse af enkeltpersoner, men at dette er af mindre betydning i forhold til at varetage det kommunale formål at udvikle mindre landsbyer i kommunen og tiltrække nye borgere.

Det er således kommunens opfattelse, at byggemodning af grunde i de mindre landsbyer og småbyer med økonomisk tab til følge, kan ske inden for kommunalfuldmagtens regler, når det sker med det formål at varetage vigtige kommunale formål, herunder byudvikling og bosætning.”

## **Reglerne**

Kommuner har mulighed for at varetage visse opgaver med hjemmel i de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Efter disse grundsætninger har kommuner en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, ligesom kommuner normalt ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, side 255 – 258:

”Det har traditionelt været anset for en lovlig og naturlig opgave for kommunerne at deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv, normalt i nærheden af byerne. Denne aktivitet bygger på en lang tradition og er lige så gammel som den private virksomhed på dette område. [...]

Kommunens deltagelse i jordforsyningen har haft og har fortsat to hovedformål. Det første er at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af byggemodnede grunde. Dette sikrer, at kommunens vækst ikke sættes i stå eller vanskeliggøres, fordi udbuddet ikke kan følge med efterspørgslen. I den forbindelse er det også af betydning, at en rigelig jordforsyning kan holde prisen på jord nede.

Det andet hovedformål er af planlægningsmæssig eller byudviklingsmæssig karakter. Jordforsyningen kan medvirke til at sikre, at privat nybyggeri finder sted på de tidspunkter og i den rækkefølge, som passer til kommunens udbygningsplaner med hensyn til institutioner, veje osv. i et givet område. [...]

Det er ikke afgørende, at kommunen som grundsælger påfører private en konkurrence, hvis blot kommunen varetager saglige kommunale interesser med grundsælget og overholder gældende krav til prisfastsættelsen.

Med hensyn til prisen på den byggemodnede jord, som kommunen sælger, var det tidligere opfattelsen, at salget skulle ske til kostprisen, og at jordforsyningen skulle hvile i sig selv i en »jordfond«. I dag er det imidlertid den almindelige antagelse, at salget som udgangspunkt skal ske til markedsprisen. Herved sikres, at der ikke ved jordsalget ydes ulovlige (indirekte) tilskud til enkeltpersoner, erhvervsvirksomheder eller andre.

Kravet om markedspris medfører også, at det ikke vil være tilstrækkeligt, at kommunen sælger til en pris, der dækker omkostningerne ved jordkøb og byggemodning, hvis markedsprisen ligger højere end dette beløb. På den anden side medfører kravet om markedspris også, at hvis markedsprisen ligger lavt, kan kommunen sælge til denne pris, uanset at kommunen ikke får dækket sine omkostninger til køb og byggemodning. Dette sidste gælder dog kun, hvis det er det økonomisk mest forsvarlige at

sælge jorden i stedet for at vente på bedre tider (højere jordpriser).

[...]

Det ovenfor nævnte krav om, at kommunalbestyrelsen skal handle økonomisk forsvarligt med kommunens ressourcer (afsnit 7.13), gælder også i forhold til jordforsyningen. Det vil normalt ikke være økonomisk forsvarligt at byggemodne jord, som forud for byggemodningens iværksættelse ikke kan forventes at kunne sælges til en pris, der dækker kommunens udgifter.

Dette fandt også udtryk i den ovennævnte indenrigsministerielle skrivelse af 20. maj 1987 (2. k., j.nr. 1987/112/1100-5, resumédata-basen 87.3.1), hvor det hedder: »Det følger også heraf, at det som udgangspunkt ikke vil være lovligt at byggemodne jord, som man forud for byggemodningstidspunktet kan se, ikke vil kunne sælges til en pris, der dækker kommunens udgifter. Det kan dog ikke fuldstændig udelukkes, at en sådan fremgangsmåde undtagelsesvis kan være lovlig, hvis den er den økonomisk mest forsvarlige ud fra en tabsbegrænsningsbetragtning.«

Følgende fremgår bl.a. af udbudsvejledningens afsnit 3.2. om kommunalfuldmagtsreglerne:

”Det er endvidere antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det er en kommunal opgave efter kommunalfuldmagtsregler at deltage i fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv (såkaldte jordforsyningsopgaver). Baggrunden herfor er bl.a. kommunens interesse i at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af byggemodnede grunde, og at kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser kan varetages.

[...]

En kommune kan dog ikke byggemodne jord, hvis kommunen på tidspunktet for byggemodningen er bevidst om, at det ikke vil være muligt at få dækket kommunens omkostninger i forbindelse med salg.”

## **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen vurderer, at Randers Kommune ikke kan byggemodne udstykninger i landdistrikter med henblik på videresalg til private, når der samlet set kan forventes et tab.

Vi lægger vægt på, at kommunen på forhånd vurderer, at omkostningerne til byggemodningen vil overstige den pris, som kommunen forventer at kunne opnå ved et efterfølgende salg af grundene.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at det ikke vil være økonomisk forsvarligt at byggemodne de omhandlede grunde under de beskrevne forudsætninger.

Det er videre Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke har en tilstrækkelig kommunal interesse i at udvikle landdistrikter og småbyer, der kan tilsidesætte den generelle forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt, heller ikke selvom udviklingen kan understøtte og styrke de offentlige institutioner i landdistriktet.

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

Lykke Outzen Mørk

**Vi har anvendt:**

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme