

Udskriftsdato: 1. januar 2026

VEJ nr 9405 af 16/05/2023 (Gældende)

Vejledning om boligbyggeri ved fortætning i almene boligafdelinger

Ministerium: Social- og Boligministeriet

Journalnummer: Social-, Bolig- og Ældremin.,
Social- og Boligstyrelsen, j.nr. 2023-4101

Vejledning om boligbyggeri ved fortætning i almene boligafdelinger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Principper for vurdering af mulighederne for fortætning i renoveringssager
3. Beslutning om etablering af boliger ved fortætning
4. Udskillelse i selvstændig boligafdeling
5. Salg af byggegrund eller byggeret
6. Etablering af almene boliger i en eksisterende almen boligafdeling
7. Anvendelse af provenu fra salg af byggegrund eller byggeret
8. Tillægskøbesum
9. Lejefastsættelse

1. Indledning

Der har de seneste år været øget opmærksomhed om muligheden for at skabe flere almene boliger gennem fortætning. Dette afspejler sig i boligpolitiske aftaler, indgået mellem partier i Folketinget, såvel som i ændret lovgivning.

Det fremgår af Grøn Boligaftale 2020, at der er behov for at opføre flere nye boliger, der hvor efterspørgslen er stor, og særligt er der behov for at sikre, at en væsentlig andel af disse boliger bliver almene boliger, som en bred kreds af boligsøgende har råd til at bo i.

Af bemærkningerne til lov nr. 2077 af 21. december 2020 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om midlertidig regulering af boligforholdene og lov om friplejeboliger, som udmønter Grøn Boligaftale 2020, fremgår følgende:

”Flere steder i landet har almene boligorganisationer vanskeligt ved at anskaffe byggegrunde. Samtidig er der et stort uudnyttet potentiale for fortætning med nye boliger i sektoren, f.eks. i tagetager. Det foreslås, at der fremover i hver renoveringssag (i den almene boligsektor med støtte fra Landsbyggefonden, *red.*) efter et følg-eller-forklar-princip skal tages stilling til, hvorvidt det er meningsfuldt at supplere renoveringssagen med nye almene boliger via fortætning. Hvis fortætning fravælges, skal det forklares hvorfor. Der må ikke fortættes på en måde, som giver risiko for, at der opstår nye almene boligområder med store sociale udfordringer.”

Med boligaftalen af 21. november 2021 (Fonden for blandede byer – flere billige boliger og en vej ud af hjemløshed) og den opfølgende lovgivning, jf. lov nr. 888 af 21. juni 2022 om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om kommunernes styrelse, blev der desuden etableret mulighed for, at der kan ydes et fortætningsbidrag til eksisterende lejere ved fortætning.

Fortætning kan ske ved udfyldning af ledige arealer, tilbygning til eksisterende byggeri, udnyttelse af tagetager til beboelse samt ved at nedrive eksisterende bygninger og opføre nye større bygninger.

Baggrunden for den øgede opmærksomhed på fortætning er, at prisen på byggegrunde og byggeretter over de senere år er steget kraftigt i visse dele af landet – særligt i København og omegn – hvilket har vanskeliggjort opførelse af nye almene boliger, der hvor bolig efterspørgslen er størst. Denne udvikling gør det naturligt at se på mulighederne for boligbyggeri ved fortætning af almene boligafdelinger, idet boligorganisationen allerede råder over byggegrunden eller byggeretten. Fortætning af almene boligafdelinger har endvidere den fordel, at boligerne automatisk indpasses blandt andre boliger og ofte vil have en god beliggenhed. Etablering af nye almene boliger ved fortætning har dog hidtil haft et meget begrænset omfang.

I områder, hvor der allerede ligger mange almene boliger, kan det være relevant at fortætte med andre boligtyper gennem salg af arealer/byggeretter til privat byggeri, andelsboliger m.v.

En væsentlig barriere for fortætning af almene boligafdelinger i visse kommuner er særlige bestemmelser om tillægskøbesum. Tillægskøbesummen indebærer, at kommunen kan opkræve et beløb, hvis ejendommen udnyttes mere eller til andet formål end forudsat ved det oprindelige salg. Ved lov nr. 430 af 16. marts 2021 om ændring af lov om almene boliger m.v. (frafald af tillægskøbesum) har kommunalbestyrelsen fået mulighed for at undlade at stille krav om betaling af tillægskøbesummen, når der bygges flere boliger og erhverv i eksisterende almene boligafdelinger.

Almene boliger, som opføres ved fortætning af almene boligafdelinger, er alment nybyggeri og følger i store træk de sædvanlige regler for at opføre almene boliger. Denne vejledning er en samlet beskrivelse af de regler i lov om almene boliger m.v. (almenboligloven) og tilhørende bekendtgørelser, som er særligt relevante, når almene boligorganisationer står over for at udvide antallet af boliger ved fortætning.

Vejledningen er også relevant i forhold til fortætning af almene boligafdelinger med ejerboliger, private udlejningsboliger eller andelsboliger. Det gælder særligt afsnit 5, 7 og 8.

Vejledningen omfatter ikke de nye muligheder for at søge fortætningsbidrag. Der henvises i stedet til bekendtgørelse nr. 1060 af 28. juni 2022 om bidrag til forbedringsarbejder ved fortætning med nye almene boliger (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/1060>).

2. Principper for vurdering af mulighederne for fortætning i renoveringssager

Beslutninger om fortætning i almene boligafdelinger beror altid på kortlægning og samlede vurderinger af bygningsmæssige forhold og potentialer, økonomiske konsekvenser m.v. Ministeriet har derudover på baggrund af de vedtagne lovforslag, jf. afsnit 1, fastlagt følgende særlige principper for fortætning, som bør indgå i kommuners og almene boligorganisationers overvejelser i renoveringssager støttet af Landsbyggefonden:

1. Kommunalbestyrelser og boligorganisationer skal i renoveringsprojekter i den almene boligsektor tage stilling til, om sagen kan suppleres med nye almene boliger via fortætning. Dette er særligt relevant i kommuner:

- Hvor der er lange ventelister for at få en ledig almen bolig.
- Hvor det generelle prisniveau for byggeretter er højere end rammerne for alment byggeri tillader, eller hvor der er et begrænset antal mulige byggegrunde.

2. Kommunalbestyrelsen og boligorganisationen skal sørge for, at hensynet til beboersammensætningen efter fortætning tillægges afgørende betydning.

Der bør derfor ikke fortættes på en måde, der risikerer at føre til, at et område bliver socialt udsat. Dette kan eksempelvis være ved at etablere nye boliger på en måde, der gør boligområdet mere lukket, eller ved at en bestemt boligtype tiltrækker beboere med sociale udfordringer.

Det er uhensigtsmæssigt at fortætte med almene familieboliger i boligområder, hvor der er en stor koncentration af beboere med sociale udfordringer, herunder udsatte boligområder eller områder, som er i risiko for at blive udsatte.

3. Såfremt kommunalbestyrelsen ønsker at fremme fortætning, kan den overveje:

- Om bebyggelsesprocenten i forbindelse med renoveringsprojektet kan forhøjes i boligafdelinger, hvor lokalplanens bebyggelsesprocent allerede er opfyldt.
- At give helt eller delvist afkald på en tillægskøbesum ved fortætning i boligafdelinger, hvor kommunen har tinglyst en sådan ret.

Ovennævnte principper skal iagttages i hver renoveringssag, som Landsbyggefonden agter at støtte. Fortætning af almene boligafdelinger kan også overvejes uden, at det har tilknytning til en renoveringssag, som støttes af Landsbyggefonden.

3. Beslutning om etablering af boliger ved fortætning

Boligorganisationens øverste myndighed træffer beslutning om grundkøb og iværksættelse af nyt byggeri, jf. § 6, stk. 4, nr. 5 og 6, i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. (driftsbekendtgørelsen). Kompetencen kan delegeres til boligorganisationens bestyrelse, jf. driftsbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Boligafdelingen skal godkende, at der sker fortætning i en eksisterende afdeling, jf. afsnit 6. Det følger således af § 37, stk. 1, i almenboligloven, at afdelingsmødet skal godkende iværksættelse af arbejder i afdelingen. Når byggeriet sker i den eksisterende afdeling, står afdelingen som debitor på optagelse af byggelån og som bestiller af byggeopgaver. Afdelingen løber dermed også risikoen for at skulle bære tab som følge af byggesagen, så længe den samlede anskaffelsessum ikke overstiger maksimumsbeløbet. Et tab kan derved føre til huslejestigninger.

Efter § 115, stk. 1, i almenboligloven træffer kommunalbestyrelsen beslutning om at yde offentlig støtte til almene boligorganisationer til etablering af almene boliger. Etableringen kan ske ved:

§ 115, stk. 1, nr. 1: Nybyggeri

§ 115, stk. 1, nr. 2: På- og tilbygning til almene boligafdelingers ejendomme.

§ 115, stk. 1, nr. 8: Erhvervelse af uudnyttede tagetager og ret til at påbygge yderligere etager samt efterfølgende etablering af tagboliger i ejendomme, der anvendes til privat udlejning til beboelse, og i almene boligafdelingers ejendomme. Der meddeles kun tilsagn efter bestemmelsen, hvis tagboligerne skal udgøre en selvstændig afdeling. Hvis tagboligerne derimod skal etableres ved udvidelse af en eksisterende afdeling, meddeles tilsagnet efter § 115, stk. 1, nr. 2.

Det er således kommunalbestyrelsen, som vurderer behovet for nye almene boliger og træffer beslutning om offentlig støtte til etableringen.

Ved fastsættelsen af anskaffelsessummen for det byggeri, der gives støttetilsagn til, skal reglerne om maksimumsbeløb overholdes, jf. afsnit 5. Anskaffelsessummen omfatter som hovedregel også udgifter til grundkøb eller køb af byggeret, jf. §§ 10-11 i bekendtgørelse om støtte til almene boliger m.v. (støttebekendtgørelsen).

Er der tale om nybyggeri på egen grund, jf. § 11, stk. 1, eller ombygning af egen ejendom, jf. § 11, stk. 2, og er der derfor ikke udgifter til køb af grund eller byggeret, vil værdien af ejendommen i nogle tilfælde kunne medtages i anskaffelsessummen efter bekendtgørelsens principper for fastsættelse heraf. Hvis en ejendom er tidligere støttet, gælder dog særlige regler herfor, jf. nedenstående.

Ved etablering af boliger ved om- eller tilbygning til en allerede støttet ejendom kan den eksisterende ejendoms værdi som udgangspunkt ikke medtages i anskaffelsessummen, jf. § 11, stk. 5, i støttebekendtgørelsen. Sker der en selvstændig udmatrikulering eller ejerlejlighedsopdeling af en sådan ejendom, herunder i forbindelse med etablering af tagboliger, medtages ejendommens værdi dog i anskaffelsessummen, jf. § 11, stk. 3 og 6, efter bekendtgørelsens principper herfor.

Ved på- og tilbygning til eksisterende ejendomme skal der foreligge en førsynsrapport, jf. § 20 i støttebekendtgørelsen med henblik på kommunalbestyrelsens stillingtagen til, om bygningen er egnet til den påtænkte på- eller tilbygning.

4. Udskillelse i selvstændig boligafdeling

Efter almenboliglovens § 16, stk. 1, skal hvert byggeforetagende udgøre en særlig afdeling af boligorganisationen. En afdeling er økonomisk uafhængig af de andre afdelinger i boligorganisationen og af boligorganisationen. Reglen er fundamental for den økonomiske robusthed i almene boligorganisationer, fordi den sikrer, at boligorganisationen og dens øvrige afdelinger ikke påvirkes økonomisk, hvis et byggeforetagende medfører tab.

Hovedreglen er dermed, at den eksisterende boligafdeling ved fortætning med almene boliger frasælger en del af sin ejendom (matrikel- eller ejerlejlighedsopdeling) til en nyetableret boligafdeling. Kommunalbestyrelsen kan dog på visse betingelser godkende, at byggeriet sker ved en udvidelse af den eksisterende afdeling, jf. afsnit 6.

En nye boligafdelings erhvervelse af ejendom skal godkendes af kommunalbestyrelsen, jf. almenboliglovens § 26, stk. 1.

Boligorganisationens øverste myndighed kan efterfølgende beslutte at lægge de to afdelinger sammen, jf. driftsbekendtgørelsens § 27. Sammenlægningen skal godkendes på et afdelingsmøde i de berørte afdelinger, medmindre den nyetablerede afdeling består af mindre end 15 boliger.

5. Salg af byggegrund eller byggeret

Når der oprettes en ny boligafdeling til etablering af de nye boliger, skal den have skøde på ejendommen. Der skal derfor ske en matrikel- eller ejerlejlighedsopdeling af den eksisterende boligafdelings ejendom, sådan at en del af ejendommen kan sælges til den nye afdeling.

Boligorganisationens øverste myndighed træffer beslutning om salg af en almen ejendom, jf. driftsbekendtgørelsens § 6, stk. 4, nr. 1. Kompetencen kan delegeres til boligorganisationens bestyrelse, jf. driftsbekendtgørelsens § 7, stk. 1.

Det er ikke en betingelse, at afdelingsmødet i den eksisterende afdeling godkender boligorganisationens beslutning.

Beslutningen om salg af boligorganisationens ejendom skal godkendes af kommunalbestyrelsen, jf. almenboliglovens § 27, stk. 1, 1. pkt.

I henhold til almenboliglovens § 27, stk. 5, skal salg af en almen boligafdelings ejendomme som udgangspunkt ske på baggrund af en vurdering, hvor ejendommens tilstand og prisforholdene på overdragelsestidspunktet lægges til grund, og foretages efter reglerne i ejendomsvurderingsloven. Salgsprisen skal således svare til markedsværdien. Dette vil normalt ske ved at indhente en vurdering fra en sagkyndig ejendomsmægler.

Kommunalbestyrelsen godkender salgsprisen i forbindelse med, at den samlede anskaffelsessum for etablering af de nye boliger godkendes, jf. støttebekendtgørelsens § 38. Anskaffelsessummen skal holdes inden for det maksimumsbeløb, som er gældende for byggeriet.

Landsbyggefonden og/eller kommunen har efter reglerne i almenboliglovens § 119 a mulighed for at yde et grundkøbslån, hvis grundudgiften er høj. Lånet kan dække den del af grundudgiften, som overstiger 20 pct. af maksimumsbeløbet for almene familieboliger.

Almene boliger etableret ved fortætning finansieres i øvrigt som andre almene boliger ved et kommunalt støttetilsagn, og finansieringen er sammensat af et beboerindskud, kommunal grundkapital og et realkreditlån. Ligeledes yder staten som sædvanligt 100 pct. garanti til lånet, og kommunen regaranterer over for staten for den del af lånet, som har pantesikkerhed ud over 60 pct. af ejendommens værdi.

Selvom salg som udgangspunkt sker til markedsprisen, jf. ovenstående, er det i nogle situationer relevant i stedet at fastsætte overdragelsesprisen for byggegrunden eller byggeretten til indestående belåning, jf. §§ 27, stk. 6-8, i almenboligloven. Det indebærer, at en ny afdeling får skøde på matriklen eller ejerlejligheden og påtager sig en forholdsmæssig andel af de lån, som har pant i den oprindelige boligafdeling.

Det ovennævnte princip om overdragelse til indestående belåning kan som udgangspunkt anvendes, når der sker en overdragelse mellem to almene boligafdelinger, jf. almenboliglovens § 27, stk. 7. Dette gælder dog ikke i de tilfælde, hvor værdien af ejendommen bliver medtaget i anskaffelsessummen for det nye byggeri, jf. § 11 i støttebekendtgørelsen. I de tilfælde, hvor overdragelsen sker til indestående belåning, vil der ikke opstå et salgsprovenu, jf. afsnit 7, men lejen i den nye afdeling vil kunne fastsættes på et andet grundlag end ved sædvanligt alment nybyggeri. Kommunens godkendelse af den samlede anskaffelsessum sker under hensyntagen til, at der ikke er medtaget grundudgifter i anskaffelsessummen, og reglerne om maksimumsbeløb skal respekteres.

6. Etablering af almene boliger i en eksisterende almen boligafdeling

Efter almenboliglovens § 16, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen godkende, at byggeriet sker i den eksisterende afdeling ved ”indretning af uudnyttede tagetager, ved påbygning af yderligere etager og ved opførelse af mindre, fritstående bygninger, når dette skønnes forsvarligt efter en vurdering af risikoen ved byggeprojektet sammenholdt med afdelingens og boligorganisationens økonomiske forhold”.

Adgangen for kommunalbestyrelsen til at godkende en fravigelse af kravet om en selvstændig afdeling ved de nævnte byggerier/fortætninger indebærer en vurdering af, om de administrative omkostninger ved at etablere en afdeling er uforholdsmæssigt store sammenholdt med byggesagens samlede omkostninger.

Det er desuden afgørende, at den økonomiske risiko for afdelingen ved byggeprojektet sammenholdt med afdelingens og boligorganisationens økonomiske forhold bliver vurderet og fundet forsvarlige.

Ved etablering af boliger på ejendomme, som tidligere er støttet efter boliglovgivningen, medtages værdien af byggegrunden/byggeretten som tidligere nævnt ikke i anskaffelsessummen, jf. § 11, stk. 5, i støttebekendtgørelsen.

7. Anvendelse af provenu fra salg af byggegrund eller byggeret

Kommunalbestyrelsen skal i henhold til almenboliglovens § 28, stk. 4, indberette salg af eller forandring af en ejendom til Udbetaling Danmark, når der indestår statslån eller statsgaranterede lån, eller hvortil der ydes statslig driftsstøtte.

Efter almenboliglovens § 28, stk. 5, afgør Udbetaling Danmark herefter, om forudsætningerne for støtten til den eksisterende afdeling er ændret, således at den helt eller delvis skal bortfalde for fremtiden, hvorvidt belåning kan forblive indestående, samt hvorvidt og i hvilket omfang et nettoprovenu skal indbetales som ekstraordinært afdrag på statslån, statsgaranterede lån eller foranstående lån.

Udgangspunktet er, at indfrielsen af lån mindst skal svare til den forringelse af boligafdelingens værdi, som et delvis salg af afdelingen medfører. Udbetaling Danmarks praksis er at reducere statens løbende tilskud og risiko mest muligt. Udbetaling Danmark forlanger derfor ekstraordinære afdrag på lån, som staten yder støtte til, og derefter ekstraordinære afdrag på lån, som staten garanterer for, eller som har panteret forud for statsgaranterede lån. Er der herefter et provenu ved salget tilfalder det boligorganisationens dispositionsfond, jf. driftsbekendtgørelsens § 104.

Ved frasalg fra almene boligafdelinger, som er beliggende i et udsat boligområde, er der mulighed for, at boligorganisationen kan beholde et nettoprovenu fra salg af byggegrunde eller byggeretter fra eksisterende afdelinger, således at det ikke skal anvendes efter Udbetaling Danmarks bestemmelse.

Efter almenboliglovens § 28, stk. 6, kan boligministeren således efter ansøgning godkende, at et nettoprovenu fra boligafdelingers salg efter § 27 af ejendomme, som er beliggende i udsatte almene boligafdelinger, jf. § 61 a, stk. 1, ikke skal indbetales som ekstraordinært afdrag, men overføres til den lokale dispositionsfond og anvendes bredt til initiativer og arbejder med henblik på at styrke boligorganisationens afdelinger.

Hvis der ikke længere ydes statslig ydelsesstøtte til boligafdelingen, og der ikke er tinglyst lån med statslig støtte i afdelingen, skal der ikke ske indberetning til Udbetaling Danmark, og nettoprovenuet ved salget tilfalder boligorganisationens dispositionsfond.

Boligorganisationen kan blandt andet anvende dispositionsfondens midler til sikring af, at boligorganisationens afdelinger til stadighed fremstår som tidssvarende, veldrevne og velfungerende bebyggelser ved støtte til fysiske, økonomiske og sociale tiltag i afdelingerne. Støtten kan ydes som tilskud, lån eller som ydelsesstøtte til optagne lån. Det er således muligt at tilbageføre et salgsprovenu til den boligafdeling, som fortættes, hvis der er et relevant behov. Medgår støtten til at nedsætte lejen i afdelingen, skal den efterfølgende leje stå i rimeligt forhold til lejen i sammenlignelige afdelinger, jf. driftsbekendtgørelsens § 43, stk. 3.

8. Tillægskøbesum

Visse kommuner har haft praksis for at fastsætte klausuler om tillægskøbesum, når kommunen har solgt grunde til byggeri. En tillægskøbesum indebærer, at kommunen kan opkræve en tillægskøbesum, hvis udnyttelsen af ejendommen udvides eller anvendelsen af ejendommen ændres. Klausulen hviler på et privatretligt grundlag.

Betaling af tillægskøbesum er en barriere for fortætning af almene boligafdelinger. Kommunalbestyrelsen har imidlertid mulighed for helt eller delvist at frafalde krav om tillægskøbesum ved fortætning af almene boligafdelinger, jf. almenboliglovens § 27 b, stk. 1. Bestemmelsen omfatter alle typer almene afdelinger, herunder servicearealafdelinger og erhvervsafdelinger.

Det er en betingelse, at boligafdelingen ikke er beliggende i et udsat boligområde som defineret i almenboliglovens § 61 a, stk. 1. Se mere herom nedenfor.

Kommunalbestyrelsen kan frafalde tillægskøbesummen, hvad enten der skal opføres almene boliger eller ejerboliger, lejeboliger, andelsboliger eller erhvervsarealer.

Kommunalbestyrelsens afgørelse om at undlade at kræve tillægskøbesum indebærer ikke, at klausulen ophæves og aflyses fra tingbogen. Den vil således kunne gøres gældende senere ved yderligere bebyggelse ud over det, der var forudsat ved afgørelsen.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte retningslinjer for helt eller delvist at frafalde tillægskøbesum efter de lokale forhold.

I forhold til almene boligafdelinger beliggende i et udsat boligområde som defineret i almenboliglovens § 61 a, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen efter almenboliglovens § 27 b, stk. 2, frafalde tillægskøbesum ved fortætning med private ejerboliger, udlejningsboliger, andelsboliger eller erhverv. Men det er ikke muligt at frafalde tillægskøbesum ved fortætning med almene boliger i udsatte boligområder. Baggrunden herfor er at fremme en større variation i udbuddet af boligtyper i udsatte boligområder. Muligheden gælder frem til den 1. januar 2025.

9. Lejefastsættelse

Lejen i nye almene boliger etableret ved fortætning fastsættes efter det sædvanlige balancelejeprincip.

Som nævnt ovenfor kan boligorganisationens øverste myndighed beslutte at lægge den nye afdeling sammen med den eksisterende afdeling, jf. driftsbekendtgørelsens § 27. Sammenlægningen skal godkendes på et afdelingsmøde i de berørte afdelinger, medmindre den nyetablerede afdeling består af mindre end 15 boliger.

Det forekommer ofte, at kapitaludgifterne knyttet til ældre boliger er lavere end i nybyggeriet. For at undgå at lejere i ældre boliger skal krydssubstituere lejere i nyere boliger via balancelejeprincippet kan lejefastsættelsen ske under hensyntagen til finansieringsforholdene på etableringstidspunktet for de enkelte boliger, jf. driftsbekendtgørelsen § 80, stk. 2 og 3. Det gælder, hvad enten to afdelinger er sammenlagt, eller en afdeling er udvidet, jf. afsnit 5 ovenfor. Dermed undgår man, at en fortætning og efterfølgende sammenlægning af to afdelinger indebærer huslejestigninger for den oprindelige afdeling.

Social- og Boligstyrelsen, den 16. maj 2023

LISE AAEN KOBBERHOLM