



offentlige-private partnerskaber i byomdannelse
muligheder og begrænsninger



Titel:

*Offentlig-private partnerskaber i byomdannelse
- Muligheder og begrænsninger*

Tema: Afgangsprøve

Projektperiode: 01.02.2007 - 21.06.2007

Studerende: Nina Ullvit og Astrid Stigaard Nielsen

Vejleder: Christian Aunsborg

Bivejleder: Michael Tophøj Sørensen

Oplagstal: 5 stk.

Sideantal: 175

Bilagsantal: 12

Forsidefotos: Århus Havn

Synopsis

Udgangspunktet for dette afgangsprøjsjekt er byomdannelse, hvor Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg i 2001 pegede på, at en omdannelse med fordel kan gennemføres i offentlige-private partnerskaber for at overvinde de barrierer, der bremser processen. I foranalysen påvises det, at mange kommuner stiller sig tøvende over for anvendelsen af offentlige-private partnerskaber på grund af usikkerhed i forhold til de retlige rammer, fordele og ulemper samt en række generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed. På den baggrund er det projektets mål at skabe det overblik, kommunerne generelt synes at mangle. Dette søges gjort ved at foretage en kategorisering af partnerskabsmodeller og tilknyttede muligheder og begrænsninger i forhold til den enkelte partnerskabsmodels evne til at løse problemer i byomdannelsen. Derudover søges partnerskabsmodellernes forhold til de generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed afklaret.

For at løse denne opgave foretages en juridisk analyse samt en række caseanalyser af både selskabsbaserede og aftalebaserede partnerskaber. Gennem caseanalyserne påvises det, at kommunerne kan have tre forskellige formål med at indgå i et partnerskab, hvilket leder til en opdeling i 3 forskellige arketyper af partnerskaber: *Iværksættelsespartnerskaber*, hvor baggrunden for kommunens involvering er ønsket om at »kick-starte« byomdannelsen; *kvalitetssikringspartnerskaber*, hvor partnerskabet benyttes til at sikre kommune en øget indflydelse på omdannelsesresultatets kvalitet; og *medfinansieringspartnerskaber*, hvor formålet fra kommunens side er at opnå privat medfinansiering til byomdannelsens følgeudgifter. Kategoriseringen bygger på disse 3 arketyper samt 5 forskellige organiseringsformer – hvilket leder til 15 partnerskabskategorier.

Af muligheder og begrænsninger kan bl.a. fremhæves at et selskab er den partnerskabsform, der rummer den største økonomiske risiko for kommunen, men samtidig rummer de bedste muligheder i forbindelse med iværksættelse og kvalitetssikring.

Abstract

The starting point of this master thesis is urban regeneration and Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs recommendation of public-private partnerships as the means of overcoming barriers connected with the urban regeneration process. It is pointed out that many municipalities are hesitating to use public-private partnerships because of insecurity in regards to the legal framework, the possibilities and limits and general norms of municipal administration. On this background the thesis seeks to form that general view, the municipalities seems to be lacking. This is done by creating a categorization of partnership models and linking possibilities and limits to the individual model's ability to solve problems associated with urban regeneration. Furthermore the thesis seeks to clarify the partnership models' relations with the general norms of municipal administration.

In order to solve this task an analysis based on legal methodology is carried out and a number of case studies are undertaken concerning company-based partnerships as well as agreement-based. Among other things these case analyses will show that the municipalities in general enters into a partnership with 3 different purposes, which leads to a division of 3 different archetypes of partnerships: *Initiation partnerships*, where the municipality is involved due to a wish to "kick-start" the urban regeneration process; *quality-control partnerships*, where the municipality through the partnership seeks to gain influence on the quality of the regeneration result; and *funding partnerships* where the purpose from the municipality's point of view is to gain private funding to help finance the costs of the urban regeneration. The categorization is based on these 3 archetypes combined with 5 different forms of organisation which leads to 15 categories of partnerships.

Among the possibilities and limits it can be emphasized, that a company is the form of partnership that contains the greatest economical risk for the municipality but at the same time gives the best possibilities in regards to initiation and quality control.

Forord

Dette afgangsprøveprojekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester på Aalborg Universitet 2007 inden for specialretningen Land Management.

I projektet har vi i forbindelse med infrastrukturbidrag beskæftiget os med forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Bypolitik m.v.), L 204 fremsat d. 28. marts 2007 af miljøministeren (Connie Hedegaard). Dette forslag er vedtaget pr. 1. juni 2007 uden ændringer i bestemmelserne vedrørende infrastrukturbidrag. Denne vedtagelse er kommet så sent i projektskrivningsprocessen, at vi ikke har haft mulighed for at indarbejde den. Da der ikke er foretaget ændringer i den endelige lov i forhold til det fremsatte lovforslag, er denne mangel dog af mindre betydning for projektets pointer.

Kildehenvisningerne følger Harvard-metoden med den undtagelse, at kildehenvisninger, der kun knytter sig til en enkelt sætning, vil være placeret inden for denne sætnings punktum, mens kildehenvisninger, der knytter sig til hele foregående afsnit, vil være placeret efter punktum på sidste refererede sætning.

I de tilfælde, hvor der ved internetkilder ikke er angivet et publiceringstidspunkt på hjemmesiden, vil dette i kildehenvisningen angives som (i.å.), dvs. intet årstal. Ved henvisning til love og bekendtgørelser vil disses fulde navn fremgå i fodnote, og de vil endvidere være refereret i kildelisten.

Citater er angivet i anførselstegn og kursiv.

Der rettes en stor tak til følgende personer, der har medvirket i interviews eller på anden måde har været til hjælp for projektet:

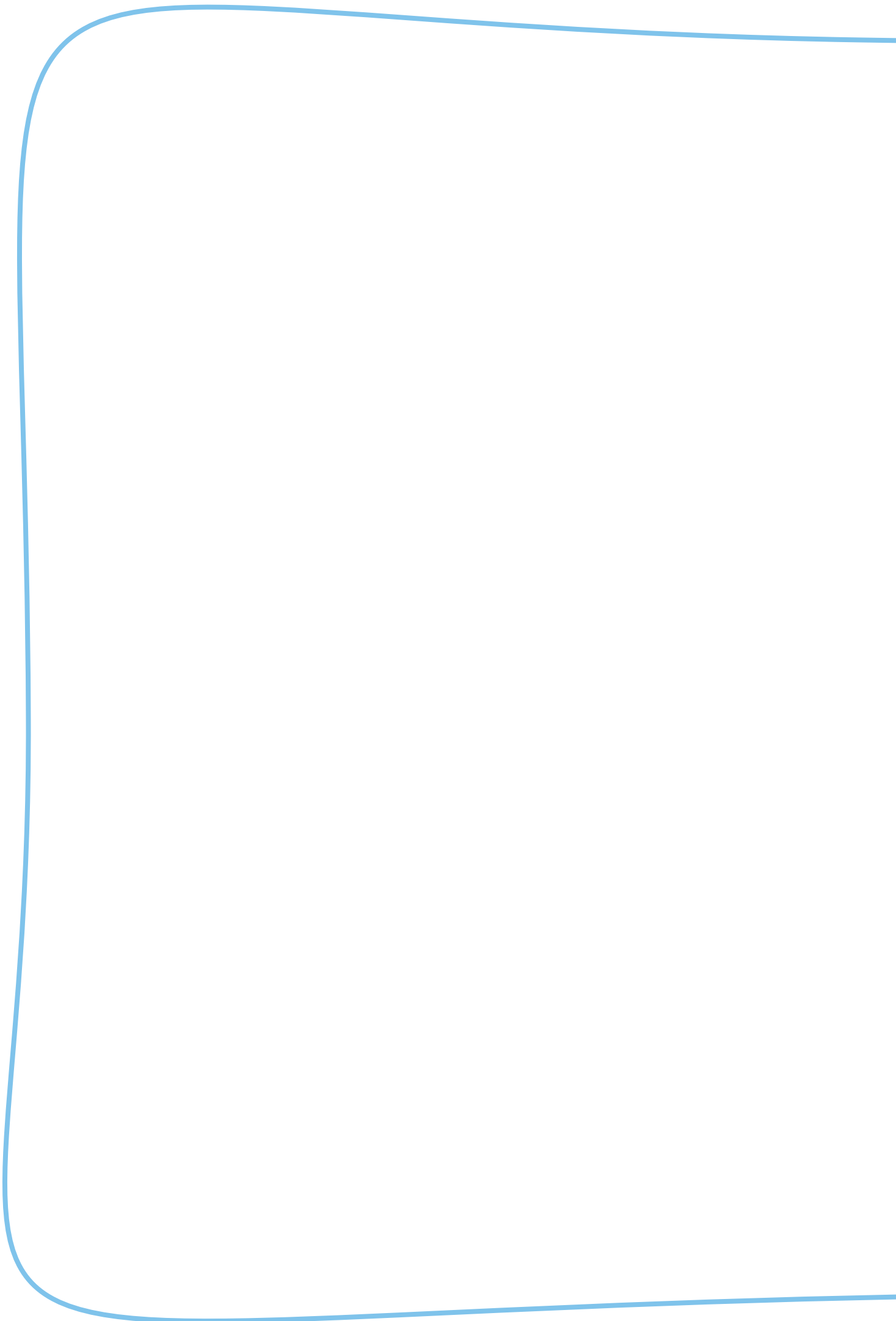
Inger Espersen, Skanderborg Kommune
Ole Aagaard Frandsen, Skanderborg Kommune
Ole Andersen, Skanderborg Kommune (Ry Kommune)
Jens Mastrup, Kildebjerg-Ry A/S
Steen B. Laursen, Sønderborg Havneseelskab A/S
Hanne Freksen, Sønderborg Kommune
Claus Ravn, København Kommune
Jan Bille, Roskilde Kommune
Erik Jespersen, Fredericia Kommune (Slagelse Kommune)
Knud Tranholm, Aalborg Kommune
Frederik Gammelgaard, Århus Kommune

Interviews mv. er vedlagt på en bilagscd, som kun er til internt brug for projektgruppen, samt vejledere og censor.

Nina Ullvit

Astrid Stigaard Nielsen

Aalborg, d. 21.06.2007



Indholdsfortegnelse

Indledende del	9
1 Foranalyse	9
1.1 Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg	9
1.2 Metode i foranalysen	12
1.3 Begrebsafklaring	13
1.4 Kommunernes brug af partnerskaber	20
1.5 Opsamling på foranalysen	25
2 Problemformulering	27
2.1 Begrebsforståelser	27
Metode- og teorivalg	29
3 Operationalisering af problemformuleringen	29
3.1 Opstilling af underspørgsmål	29
3.2 Udledning af erkendelsesopgaver	29
3.3 Teoriudvælgelse og -tilpasning	31
3.4 Udledning af erkendelsesopgaver og operationaliseringer på baggrund af teorierne	37
3.5 Metode til løsning af erkendelsesopgaver	39
3.6 Caseudvælgelse	43
Juridisk analyse	44
4 Retsregler med generel relevans for partnerskaber	46
4.1 Forvaltningsretlige regler	46
4.2 Kommunalfuldmagten	48
4.3 Udbud	52
5 Selskabsbaserede partnerskaber	57
5.1 Selskaber efter kommunalfuldmagten	57
5.2 L 548	61
5.3 EU-udbud ved selskabsdannelse	66
5.4 Opsamling på selskabsdannelse	67
6 Aftalebaserede partnerskaber	70
6.1 Privatretlige begrænsninger - aftaleretten	70
6.2 Offentligretlige begrænsninger	71
6.3 Opsamling på aftalebaserede partnerskaber	75
7 Sammenligning af de retlige rammer for partnerskaber	76

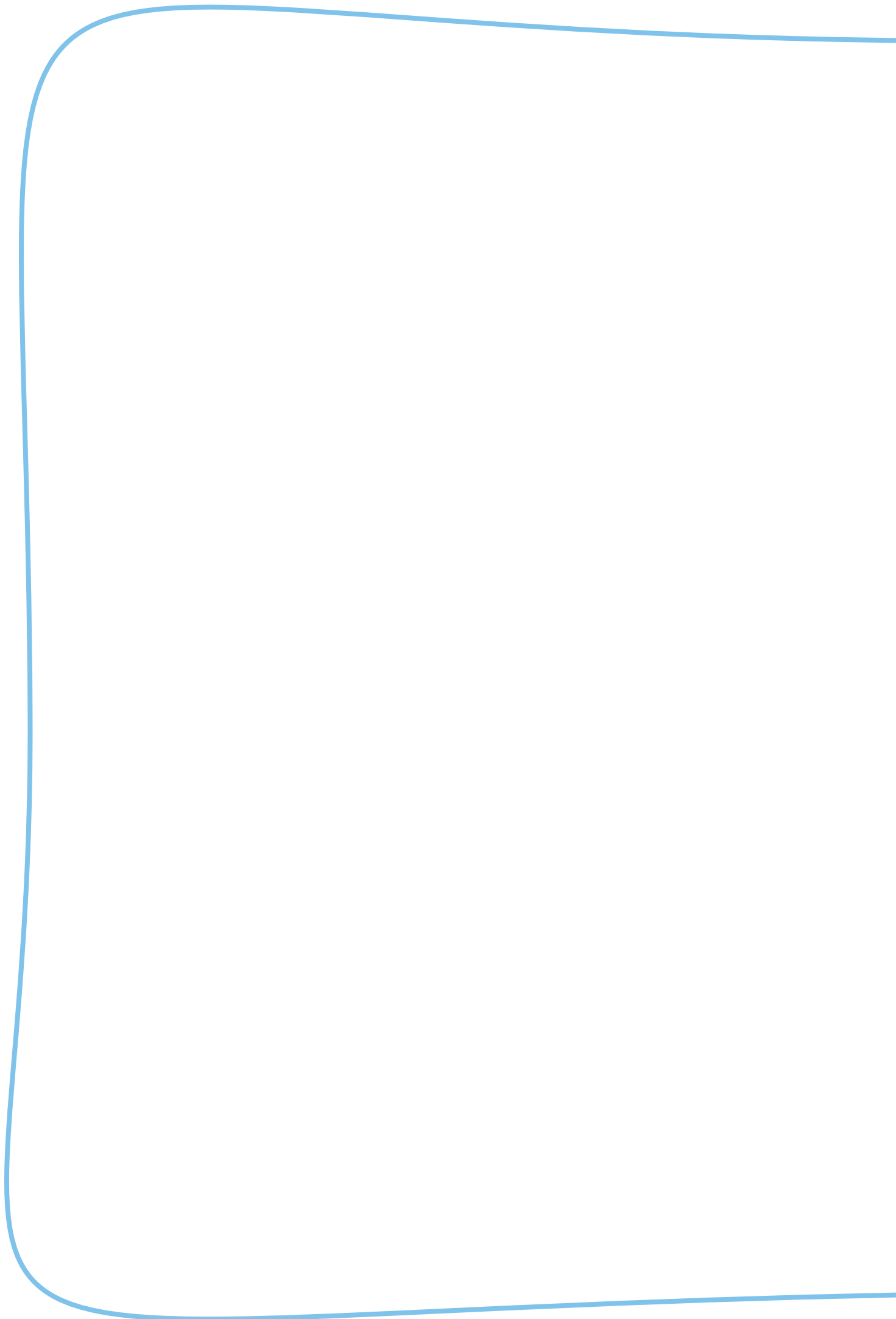
Caseanalyser af selskabsbaserede partnerskaber	78
8 Byggemodningsselskabet Sluseholmen P/S	79
8.1 Præsentation af casen	79
8.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	80
9 Sønderborg Havneselskab A/S	89
9.1 Præsentation af casen	89
9.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	90
9.3 Sønderborg Havneselskab A/S på baggrund af L 548?	97
10 Kildebjerg Ry A/S	99
10.1 Præsentation af casen	99
10.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	100
11 Diskussion af selskabsbaserede partnerskaber	105
11.1 Forskel på kommunalfuldmagtsselskaber og L 548 selskaber i praksis	105
11.2 Forholdet til udbudsreglerne	107
11.3 Selskaber som problemløser i byomdannelsen	109
11.4 Mål for selskabsbaserede partnerskaber	114
11.5 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning	118
11.6 Opsummering	121
Caseanalyser af aftalebaserede partnerskaber	124
12 Lindholm Brygge i Aalborg	124
12.1 Præsentation af casen	124
12.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	126
13 Slotsarkaderne i Hillerød	131
13.1 Præsentation af casen	131
13.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	132
14 Schweizerpladsen i Slagelse	138
14.1 Præsentation af casen	138
14.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne	139
15 Diskussion af aftalebaserede partnerskaber	145
15.1 Forskel på mundtlige (uformelle) og skriftlige (formelle) partnerskaber	145
15.2 Forholdet til udbudsreglerne	145
15.3 Aftalebaserede partnerskaber som problemløser i byomdannelsen	146
15.4 Mål for aftalebaserede partnerskaber	149
15.5 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning	151
15.5 Opsummering	152

Afsluttende del	155
16 Kategorisering	155
17 Partnerskabsmodellernes muligheder og begrænsninger	156
17.1 Muligheder og begrænsninger ved organisationsformerne	157
17.2 Iværksættelsespartnerskaber	158
17.3 Kvalitetssikringspartnerskaber	162
17.4 Medfinansieringspartnerskaber	167
18 Konklusion	170
18.1 Besvarelse af underspørgsmål 1	170
18.2 Besvarelse af underspørgsmål 2	172
18.3 Besvarelse af underspørgsmål 3	172
Litteraturliste	176

Bilagsoversigt

Bilag A	Inger Espersen & Ole Aagard Frandsen, Skanderborg Kommune
Bilag B	Frederik Gammelgaard, Århus Kommune
Bilag C	Claus Ravn, Københavns Kommune
Bilag D	Steen B. Laursen, Sønderborg Havneselskab A/S
Bilag E	Opfølgende interview med Steen B. Laursen, Sønderborg Havneselskab A/S
Bilag F	Hanne Freksen, Sønderborg Kommune
Bilag G	Notatet "Grundlag og forudsætninger for havneomdannelsesselskabet", Sønderborg Kommune
Bilag H	Ole Andersen, Skanderborg Kommune (Ry Kommune)
Bilag I	Jens Mastrup, Kildebjerg Ry A/S
Bilag J	Jan Bille, Roskilde Kommune
Bilag K	Knud Tranholm, Aalborg Kommune
Bilag L	Erik Jespersen, Fredericia Kommune (Slagelse Kommune)

Bilag vedlagt på CD sidst i rapporten.



Indledende del

Vi har valgt at lade byomdannelse være det umiddelbare omdrejningspunkt for nærværende projekt. Byomdannelse, der betegner, at et tidligere erhvervsområde el.lign. ændrer anvendelse, blev i 2001 estimeret til at være en mulighed for 6-8 % af Danmarks samlede industriarealer [Jørgensen m.fl. 2001, s. 11]. Der er således et stort potentiale for byomdannelse i de danske byer, og det ses da også af den aktuelle debat, at der i kommunerne er en interesse for dette.

1 Foranalyse

Som baggrund for at opstille en initierende problemstilling for emnet vil vi først gennemgå Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs analyse af problemstillinger i forbindelse med byomdannelse, samt de løsningsmuligheder udvalget anbefalede.

1.1 Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg

I 1999 blev Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg nedsat af by- og boligministeriet. Udvalget havde bl.a. til formål at vurdere mulighederne for en hensigtsmæssig erhvervslokalisering samt komme med forslag til at styrke en bæredygtig erhvervsudvikling i byerne. Nedsættelsen af udvalget var i høj grad motiveret af den danske erhvervsudvikling fra vareproduktion mod produktion af serviceydelser. Udvalget afgav i 2001 en betænkning med en lang række anbefalinger til den fortsatte udvikling, hvor der bl.a. blev lagt vægt på en revitalisering af de ældre erhvervs- og havneområder samt tidligere bane- og kasernearealer, som alle i særlig grad er udsat for, at den tidligere anvendelse ophører. En omdannelse af disse områder vil betyde, at yderligere byudvikling på »jomfruelig« jord undgås, hvilket er i tråd med kravet om bæredygtighed i planlægningen. Erhvervsudviklingen betyder ikke bare flere servicevirksomheder, men også at de tilbageværende produktionsvirksomheders miljømæssige belastning af omgivelserne er mindsket, hvilket muliggør samlokalisering med forureningsfølsom anvendelse som kontorer og boliger inden for erhvervsområder, hvor der kun er få tilbageværende produktionsvirksomheder. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, s. 7, 12]

Udvalget pegede på flere barrierer for revitalisering af de ældre erhvervsområder, samt at incitamentet til omdannelse ville være yderligere mindsket, hvis der findes alternative byggemuligheder i byernes udkanter. Samlet kan dette bevirke, at de ældre erhvervsarealer ofte står ubenyttede i en længere periode, hvilket er dårlig udnyttelse af samfundets ressourcer og medvirker til at bremse en dynamisk byudvikling, idet områderne ligger som uudnyttede skår igennem bylandskabet.

Da erhvervsudviklingen i mange år fremover må formodes at gå mod videnserhverv frem for produktion, er dette begrundelsen for projektets fokus på byomdannelse.

En af de faktorer, som blev nævnt som en barriere for byomdannelse er, at områderne ofte er præget af, at ikke alle firmaer fraflytter området samtidig, og at der dermed er enkelte velfungerende virksomheder tilbage i området, som udgør en fortsat miljøbelastning, og som vanskeliggør en samlet omdannelse. Her så udvalget især virksomhedsstøj som en barriere for fremtidig blandet anvendelse, hvis de fortsat eksisterende virksomheders støjniveau er for højt i forhold til grænseværdierne for den ønskede anvendelse. Der vil yderligere kunne forekomme komplekse ejerforhold, og også vanskelig transporttilgængelighed kan forplumre billedet over mulighederne for den fremtidige anvendelse.

Områderne kan samtidig også rumme jordforurening, hvis omfang kan være ukendt, men ikke desto mindre omfattende. Der må derfor påregnes jordrensningsomkostninger, og disse vil afhænge af den fremtidige anvendelse.

Hvorvidt disse barrierer overkommes, afhænger i høj grad af, hvor i den respektive bys geografi de ledigblevne arealer ligger, samt hvordan den lokale efterspørgsel er. Udvalget fremførte, at erfaringer viser, at med mindre gevinstmulighederne er ekstraordinært store, så bevirker

barriererne og den dermed forbundne usikkerhed som oftest, at investorerne afholder sig fra omdannelsesprojekter, hvorfor arealerne ligger hen i årevis. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, ss. 42-43]

Omkostningerne ved byomdannelsen kan i nogle tilfælde være så store, at projektet ikke lader sig gøre på markedsvilkår. Kommunerne har dog som oftest ikke råd til at opkøbe området og udvikle det, især ikke når det tages i betragtning, at kommunerne risikerer, at det er en fejlinvestering, fordi den forventede efterfølgende investorinteresse ikke indfinder sig eller blot er forsinket. Udvalget pegede på, at kommunerne ikke har mulighed for at kræve et bidrag til infrastrukturanlæg eller andet, ud over som et salgsvilkår ved ejendomshandel. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, ss. 46-47]

I udvalgets optik manglede der virkemidler, der kunne reducere den økonomiske usikkerhed, hvilket bl.a. kunne være en buffer, der påtager sig den risiko, der følger af på en hensigtsmæssig måde at håndtere forskellige grader af forurening, ændring af matrikelstruktur, afvikling af resterhverv mv. På baggrund af ønsket om en bæredygtig udvikling fremkom Erhvervs- og Bypolitisk udvalg med diverse anbefalinger til, hvordan det kan sikres, at byomdannelserne gennemføres. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, s. 43]

Den buffermekanisme, udvalget pegede på, tog særlig form af forskellige samarbejder mellem det private og kommunen – i selskabsform eller samarbejder spændende fra det uformelle til kontraktregulerede partnerskaber. I forbindelse med selskabsdannelse pegedes på, at kommunerne vil kunne opnå en mulighed for at sætte sig ud over de begrænsninger, de årlige budgetter sætter, idet den private part er med til at bidrage med kapital samt påtager sig en del af risikoen. De aftalebaserede partnerskaber kan derimod samle de forskellige grundejere og andre interessenter i et samarbejde med det offentlige, erhvervslivet mv., hvorved der kan opnås en synergieffekt ved koordineret og samlet byomdannelse. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, ss. 44-45]

Udvalget pegede på, at EU-udbudsreglerne kunne være med til at vanskeliggøre et godt samarbejde med de private, hvis kommunen ejer infrastruktur eller har andre grundejerinteresser i området, fordi kommunen er forpligtet til at konkurrenceudsætte en given omdannelsesopgave og skal med visse undtagelser indgå aftale med laveste tilbudsgiver. Dette kan afskære private investorer eller developere med ejerinteresser fra at indgå i et gensidigt forpligtende samarbejde med kommunen. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, ss. 45-46]

Med udgangspunkt i ovenstående overvejelser anbefalede udvalget:

1. at kommunalbestyrelserne blev givet ret til at udpege særlige byomdannelsesområder med tilhørende værktøjer
2. at der blev skabt et klart lovgrundlag for oprettelse af byomdannelsesselskaber, som skulle forestå revitaliseringen af de ledigblevne arealer. Lovgrundlaget i lov nr. 384 af 30. maj 1992¹ om kommuners samarbejde med aktieselskaber (L 384) samt kommunalfuldmagtsreglerne var ikke specifikt rettet mod byomdannelsesselskaber.
3. at der blev skabt en offentlig lånegaranti eller tilskud, som skulle dække et evt. omdannelsestab. Garantien skulle forudsætte en samlet omdannelsesplan efter særlige, fastsatte kriterier, mens et eventuelt overskud i det etablerede selskab skulle bruges til tilbagebetaling af det offentlige tilskud.
4. at de lovgivningsmæssige rammer for kommunalt ejendomssalg blev ændret, så der blev mulighed for at fremrykke udbudsdelen til projektfasen med optionsadgang på overtagelse af arealet.

¹ Jf. Bekendtgørelse af lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., Lovbekendtgørelse nr. 608 af 28. juni 1996. L 384 er med virkning fra 1. januar 2007 erstattet af Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, lov nr. 548 af 8. juni 2006.

5. at der blev skabt lovgrundlag, så kommunerne efter ensartede regler kunne pålægge investorer at bidrage til at finansiere udgifter til de nødvendige infrastrukturændringer i byomdannelsesområdet. [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, s. 53-55]

Udvalgets anbefalinger blev fulgt op af en planlovsændring² i 2003, som indførte mulighed for udpegning af byomdannelsesområder, rækkefølgebestemmelser i forbindelse med disse samt en overgangsperiode, hvor mindre overskridelser af støjkravene kunne accepteres. Planlovsændringen muliggjorde således planlægning for byomdannelsesområder og søgte også med overgangsordningen at komme problemet med de tilbageværende, fungerende men støjende virksomheder³ til livs. Rækkefølgebestemmelserne skulle ligeledes medvirke til, at kommunalbestyrelserne i deres prioritering af udbygningsområder fik taget hensyn til de eksisterende virksomheder samt til kommunens og investorenes økonomiske situation. [L 103 2002, afsnit 3.2.2 -3.2.3]

I den indledende forberedelse til planlovsforslaget (L 103) blev det under høringsfasen foreslået, at lokalplankataloget blev udvidet, så kommunerne blev givet mulighed for at kræve et bidrag fra bygherrerne til finansiering af infrastruktur anlæg som betingelse for byggetilladelse til at opføre ny bebyggelse i et byomdannelsesområde. Dette forslag er formentlig afledt af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs anbefaling (pkt. 5 ovenfor). Denne mulighed blev dog udeladt i det endelige lovforslag, da justitsministeriet m.fl. gjorde rede for, at der med udformningen af bestemmelsen ikke blev fastlagt kriterier for beregningen af bygherrens bidrag, hvilket betyder, at bestemmelsen var en bemyndigelse til kommunen til at stille krav om bidrag, hvilket ville være en form for beskatning af bygherren. En sådan bemyndigelse blev betragtet som værende i strid med grundlovens forbud mod delegation af skatteudskrivning, jf. Grundlovens⁴ § 43, 1. led. [Miljøministeriet og Realdania 2006, s. 33; L 103 2002, bilag 51]

Der er i starten af 2007 fremsat et ændringsforslag til lov om planlægning⁵, og dette forslag indeholder netop et oplæg til infrastrukturbidrag fra bygherrerne på baggrund af frivillige aftaler. I denne udgave vil kommunerne således kun have mulighed for at opnå infrastrukturbidrag, hvis bygherrerne frivilligt indgår en aftale under visse betingelser, hvor det i den førnævnte bestemmelse var udgangspunktet, at kommunerne kunne kræve et bidrag. Det kan på denne baggrund diskuteres, i hvor høj grad virkningen af bestemmelsen i det ny lovforslag lever op til Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs anbefaling på området.

I udkastet til lovforslag L 103 om planlovsændringen i 2003 blev udvalgets anbefaling af en offentlig lånegaranti også nævnt, men der blev ikke arbejdet videre med at skabe en sådan mulighed, og anbefalingen blev heller ikke nævnt i det endeligt fremsatte lovforslag. [Miljøministeriet 2002, afsnit 2.42] Ligeledes er opfordringen til ændring af udbudsreglerne heller ikke taget til følge.

Med hensyn til udvalgets anbefaling af, at der blev tilvejebragt et klart lovgrundlag for oprettelse af byomdannelsesselskaber, vurderede Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i 2002, at kommunerne havde tilstrækkelig hjemmel i L 384 om kommuners samarbejde med aktieselskaber til at indgå i offentlig-private byomdannelsesselskaber [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 24]. D. 1/1 2007 trådte lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (L 548) i kraft, og denne erstatter bl.a. L 384. Den nye lov skal ses som et udtryk for regeringens ønske om at stramme og præcisere kommunernes adgang til at udføre erhvervsaktiviteter, og med loven følger visse generelle begrænsninger for kommunernes adgang til at indgå i selskaber. [L 176 2006, afsnit 1.1] Udvalgets anbefalinger om bedre muligheder for at oprette selskaber til at

² Lov nr. 440 af 10. juni 2003 om ændring af lov om planlægning (Byomdannelses).

³ Det var netop kun støjproblemerne, lovændringen forsøgte at afhjælpe, og støv og lugtproblemer kan derfor fortsat være med til at vanskeliggøre en omdannelsesproces. Det var dog også udelukkende støjproblemerne, Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg havde trukket frem i deres betænkning.

⁴ Danmarks Riges Grundlov (Grundloven), Lov nr. 169 af 5. juni 1953.

⁵ L 204 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Bypolitik m.v.), fremsat d. 28. marts 2007 af miljøministeren (Connie Hedegaard).

udfylde en bufferfunktion i byomdannelse synes på denne baggrund at have vundet begrænset gehør.

Regeringen har dog i årene efter udvalgets betænkning fremhævet offentlig-private partnerskaber i byomdannelse som en fordel, idet de private kompetencer kan medvirke til nye ideer til en effektiv og hensigtsmæssig anvendelse af arealer og bygninger. [Regeringen 2004, s. 14] Samtidig er der efter L 548's vedtagelse ved bekendtgørelse sørget for, at begrænsningerne i loven ikke kommer til at ramme mulighederne for byomdannelsesselskaber unødigt hårdt.

1.1.1 Initierende problemstilling

Siden planlovsændringen i 2003 er reglerne vedrørende byomdannelse endnu ikke blevet anvendt fuldt ud, men der er flere kommuner, som har udlagt byomdannelsesområder i kommuneplanlægningen og dermed har påbegyndt planlægningsprocessen, hvilket kan bekræftes ved et kig på kommuneplanbestemmelserne for de fleste større byer i Danmark. Derudover er der i flere kommuner beslutninger på vej om byomdannelse efter de nye regler, men der er dog tale om en lang forberedelsesfase i forbindelse med disse beslutningsprocesser. [Miljøministeriet 2007, s. 5] Af delrapport 1 under Realdania og Miljøministeriets projekt *Fornyelse af planlægning* fra 2006 (fremover benævnt *delrapport 1*), som beskæftiger sig med partnerskaber, fremgår det endvidere, at »der [] efterhånden [er] mange eksempler på vellykkede omdannelser gennemført af kommuner i samarbejde med private parter.« [Jørgensen m.fl. 2006, s. 31]

Det ses således, at kommunerne har taget Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs anbefalinger om revitalisering af ældre erhvervsarealer til sig.

Vi vil dog undersøge nærmere, om kommunerne også har taget anbefalingerne om anvendelse af partnerskaber til sig, for dermed at kunne overkomme de barrierer for byomdannelse, som udvalget har peget på. Den initierende problemstilling for dette projekt lyder således:

Oplever kommunerne partnerskaber som et anvendeligt middel til at løse problemerne i forbindelse med byomdannelse?

1.2 Metode i foranalysen

For at besvare den initierende problemstilling finder vi det nødvendigt først at søge at give et overblik over forskellige samarbejdsformer som kan relateres til byomdannelse, for derefter at diskutere, hvilke af disse samarbejdsformer, vi i dette projekt betragter som et decideret partnerskab.

Derudover er den grundlæggende motivation her i foranalysen at finde ud af, om kommunerne anvender partnerskaber som en løsning på problemerne ved byomdannelse. Dette gøres som udgangspunkt ved en gennemgang af eksisterende undersøgelser på området.

Dansk Byplanlaboratorium har med støtte fra socialministeriet gennemført et 2½ årigt udviklingsprojekt afsluttet i august 2006, der netop har haft fokus på muligheder og problemstillinger ved tætte og forpligtende samarbejder mellem offentlige og private aktører i forbindelse med byomdannelsesprojekter. Projektet er udsprunget af ønsket om at inspirere kommunerne til at indgå i samarbejder med private aktører ved at demonstrere fordele og ulemper ved dette og derudover at udvikle konkrete metoder til partnering (projektet vil fremover blive benævnt *udviklingsprojektet*). [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 1; Dansk Byplanlaboratorium (i.å.)] Udover Dansk Byplanlaboratoriums udviklingsprojekt, har Fonden Realdania og Miljøministeriet som nævnt tidligere udarbejdet undersøgelsen »Fornyelse i Planlægningen« som i delrapport 1 kommer ind på partnerskaber. Disse undersøgelser vil bidrage til et generelt indblik i kommunernes overvejelser i forbindelse med partnerskaber.

1.3 Begrebsafklaring

Formålet med dette afsnit er at søge at opnå en forståelse for partnerskabsbegrebet. Det vil vi gøre ved at undersøge forskellige forståelser af samarbejdsformer mellem offentlige og private aktører og på baggrund heraf indkredse, hvilke samarbejdsformer vi mener, kan betegnes et partnerskab.

De forskellige samarbejdsforståelser, vi vil inddrage, har fokus på såvel økonomiske og juridiske aspekter som mere sociologiske og samfundsteoretiske aspekter af et samarbejde.

1.3.1 Formaliserede samarbejder mellem offentlige og private

Privatretlige aftaler mellem offentlige og private parter bliver i stigende grad brugt som virkemiddel i planlægningen, både i Norden og det øvrige Europa. Der findes mange situationer, hvor aftaler mellem offentlige og private parter kan benyttes, både i forbindelse med planudformningen og selve realiseringen. Dette giver selvsagt en stor variation i, hvordan aftalerne og samarbejdet mellem det offentlige og private kan udformes. [Røsnes 2006, ss. 2-3]

For at undersøge formelle samarbejder mellem offentlige og private parter nærmere, vil vi i det følgende se på en oversigt over forskellige samarbejdsmodeller. Vi tager udgangspunkt i en norsk artikel, der netop søger at opstille en sådan generel oversigt. Udover norske studier bygger artiklen blandt andet på finske og hollandske studier, og opstillingen af de forskellige modeller har således en international karakter. På denne baggrund finder vi det muligt at inddrage denne som udgangspunkt for en begrebsdannelse i dansk sammenhæng.

Helt overordnet kan juridisk bindende aftaler til brug for planreguleringen klassificeres i 3 hovedmodeller [Røsnes 2006, ss. 2-3]:

- *Grunderhvervsesmodellen* – ved opkøb og videresalg af grunde får det offentlige mulighed for privatretligt at pålægge arealer servitutter, skødeklausuler mv., som tillader en mere detaljeret regulering end planlægningen alene [Røsnes 2006, s. 3].
- *Samarbejdsmodellen* – Denne model er kendetegnet ved etablering af organisationer og selskaber. Modellen indebærer, at der mellem offentlige og private parter etableres en vis ligeværdighed i forhold til fordeling af rettigheder og pligter, afkast og risiko. I Norge har denne model mest været anvendt i forbindelse med opførelse og drift af infrastruktur anlæg og bebyggelse, mens den har haft begrænset betydning i forbindelse med planlægningen. [Røsnes 2006, ss. 4-5]
- *Tilladelsesmodellen*⁶ – Aftaler inden for denne model indgås på grundlag af en ansøgning om at opnå tilladelse til et givent tiltag. Kommunen kan så give tilladelse eller afslå – eller give tilladelse under forudsætning af en aftaleindgåelse. Dette kaldes i dansk sammenhæng også for »afslagstrusler«. Aftalen er myndighedsstyret forstået på den måde, at myndigheden bruger sine kompetencer til at påvirke indholdet af aftalen, men forhandlingerne forud for aftaleindgåelsen kan ses som en form for samarbejde mellem det offentlige og private. [Røsnes 2006, s. 5]

I det følgende vil vi uddybe disse 3 modeller i en dansk kontekst.

Grunderhvervsmodellen

Udover at give mulighed for at pålægge servitutter til at sikre en detaljeret regulering af et område, vil grundejerskabet generelt give kommunen noget at forhandle med i forhold til private parter, der er interesserede i at gennemføre projekter på de pågældende grunde. Kommunens grundejerskab kan på den baggrund give anledning til forhandlinger med private

⁶ Oversat fra konsesjonsmodellen. Konsesjon betyder: Tilladelse fra offentlig myndighed til at drive økonomisk virksomhed. [www.dokpro.uio.no 2007]

parter, som kan tænkes at resultere i mange forskellige former for aftaler til at styre et omdannelsesområde.

I Danmark har der i forbindelse med byudvikling i mange kommuner været en lang tradition for at føre en aktiv jordpolitik og derved sikre sig rådighed over en stor del af arealerne til den fremtidige byudvikling. Men erhvervelse af byomdannelsesområder vil som regel være væsentlig mere økonomisk belastende for kommunen end erhvervelse af arealer til byudvikling på bar mark. De fleste byomdannelsesområder er privatejede, statsejede, eller ejet af kommunale havne, hvis økonomi er adskilt fra kommunekassen, og kommunen må derfor søge at samarbejde med disse parter om byomdannelsen. [Miljøministeriet og Realdania 2006, s. 32] Grunderhvervsmodellen synes på denne baggrund ikke at have helt samme relevans i forbindelse med byomdannelsen, som den har i forbindelse med byudvikling, selvom et kommunalt opkøb i mange tilfælde væsentligt vil forenkle byomdannelsesprocessen, hvor en af barriererne ofte er komplicerede ejerforhold. Det er derfor stadig relevant at være opmærksom på de regulerings- og forhandlingsmuligheder, grundejerskabet giver - muligheder der også kan anvendes i kombination med både samarbejdsmodellen og tilladelsesmodellen.

Samarbejdsmodellen

Den offentlige-private samarbejdsform, som Røsnes beskriver i samarbejdsmodellen, betegnes i Danmark OPP (offentlig-private partnerskaber). I Danmark har der, som i Norge, været størst fokus på OPP i forbindelse med opførelse og drift af bygninger samt infrastruktur anlæg, hvilket bl.a. ses af, at der inden for disse områder - i modsætning til planlægningsområdet - findes en retlig regulering målrettet anvendelsen af OPP. Det drejer sig om Bekendtgørelse om OPP-anvendelse⁷ og Bekendtgørelse om OPP i byggeriet⁸, der begge er udstedt med hjemmel i statsbyggeoven⁹.

På trods af at ovenstående ikke er rettet mod planlægningssektoren, finder vi det relevant at tage udgangspunkt i begrebsforståelsen i dette retlige materiale, da der heri udtrykkes en række principper, som knytter sig til OPP-begrebet generelt, og som dermed også har en relevans uden for den snævre anvendelsessammenhæng, materialet er rettet imod.

I bekendtgørelse om OPP-byggeri fastlægges definitionen af et OPP-byggeri:

§ 4. Ved OPP-byggeri forstås et byggeri, der er opført på baggrund af en samlet aftale om design, etablering, drift og privat finansiering af en bygning i en fastsat længere årrække.

De centrale principper, der her kommer til udtryk som kendetegnende for et OPP, er *helhedsorientering* - at alle faser i projektet skal være omfattet af det offentlig-private samarbejde, og at der desuden skal være tale om en grad af *privat finansiering*. Den definition, der fremgår af regeringens handlingsplan for OPP er også i tråd med disse principper, dog indeholder den et yderligere element vedrørende *risikodeling*:

»OPP kan ses som en form for udlicitering, der bl.a. er kendetegnet ved, at finansiering, design, etablering og drift sammentænkes i udbuddet af projektet, og at projektet igangsættes på baggrund af en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og private part. Dertil kommer, at en væsentlig del af investeringerne er private, og at der opereres med en løbende betaling for opgaven - ofte over en længere årrække« [Regeringen 2004, s. 10]

⁷ Bekendtgørelse nr. 1394 af 17. december 2004 om anvendelse af offentlig-privat partnerskab (OPP), partnering og oplysninger svarende til nøgletal

⁸ Bekendtgørelse nr. 948 af 12. september 2006 om byggerier udført i offentlig-private partnerskaber (OPP)

⁹ Lov nr. 228 af 19. maj 1971 om statens byggevirksomhed m.v.

Denne handlingsplan er ikke kun rettet mod OPP inden for byggebranchen, men omhandler en række forskellige offentlige sektorer, herunder nævnes byomdannelse specifikt som et eksempel, hvor OPP kan finde anvendelse. Definitionen må således sigte mod at være bredt dækkende, på trods af at ordvalget mest sigter mod byggebranchen.

I Vejledning om OPP¹⁰ uddybes forståelsen af OPP-begrebet yderligere. Ifølge vejledningen organiseres et OPP ved, at den offentlige udbyder indgår en kontrakt med ét privat selskab, der får ansvaret for alle projektets faser. Selskabet, der således typisk er forpligtiget i 25-30 år, kan bestå af flere private virksomheder med hvert deres specialeområde. Den lange forpligtigelse skulle give selskabet et økonomisk incitament til at vælge en totaløkonomisk optimal løsning, hvor der tages højde for alle faserne, f.eks. vil der ved valg af materialer også indgå overvejelser om vedligeholdelsesudgifter. Det offentliges rolle over for den private samarbejdspartner er fokuseret på output, dvs. en opstilling af krav til det endelige resultat, men ikke til hvordan dette resultat skal opnås, hvilket giver selskabet frihed til at være innovativt og vælge de totaløkonomiske bedste løsninger. Det offentlige sparer på sin side en række administrationsressourcer. [Erhvervs- og Boligstyrelsen 2004, ss. 6-7]

De principper for organisering, der her kommer til udtryk, kan ikke umiddelbart udstrækkes til også at omfatte byomdannelsesprojekter. Dette skyldes, at faserne i et byomdannelsesprojekt på flere punkter grundlæggende adskiller sig fra faserne i et byggeprojekt.

Et byomdannelsesprojekt kan overordnet opdeles i 4 faser: idé, konkretisering, planlægning og realisering. Når der ses bort fra byggemodning og etablering af infrastruktur, er kommunen dog ikke en partner i selve realiseringsfasen. Det vil oftest være en privat investor, der gennemfører byggeriet, mens kommunen indtager rollen som kontrollerende myndighed i forhold til lokalplanens bestemmelser mv. [Byplanlaboratoriet 2006, ss. 57-58] Dette er en væsentlig forskel i forhold til et offentligt byggeprojekt. Derudover kan der ikke på samme måde som for et byggeprojekt tales om en samlet driftsfase. Et offentlig-privat samarbejde inden for byomdannelse kan derfor ikke omhandle drift og anlæg, men kan alene fokusere på planlægning, udvikling og finansiering af de indledende faser af et byomdannelsesprojekt. Af den grund kan et byomdannelsesprojekt ikke passes ind i rammerne af det traditionelle OPP-begreb, som det har været anvendt inden for bygge- og anlægsbranchen, der netop omhandler alle faser i et byggeprojekt. Derudover indeholder et byomdannelsesprojekt andre risikoelementer, der relaterer sig til skabelse af fremtidige markeder, og det er ikke muligt at foretage den systematiske risikodeling, som er et af kerneelementerne i traditionelle OPP-projekter. [Uldall 2006, s. 170]

Selvom en byomdannelse således ikke kan ske inden for rammerne af det traditionelle OPP-koncept, er der mange måder hvorpå et tæt samarbejde mellem offentlige og private parter kan bidrage positivt til byomdannelsesprocessen. Den form for offentligt-privat samarbejde i byomdannelse, der ligger tættest op ad de traditionelle OPP-projekter, er de tilfælde, hvor kommunen danner et byomdannelsesselskab med private parter. [Uldall 2006, ss. 170-171] For at undgå unødigt forvirring vil vi ikke anvende betegnelsen OPP om disse selskaber, men i stedet betegne det selskaber/samarbejde i selskabsform.

Tilladelsesmodellen

Inden for tilladelsesmodellen findes ikke nogen nærmere definition på det samarbejde, der sker mellem den offentlige og den private part. Fællesnævneren er, at der er tale om aftaler, der indgås på baggrund af en privat ansøgning. Aftalerne kan tænkes at dreje sig om mange forskellige aspekter, og det er umiddelbart svært at udlede nogle generelle principper, som ligger til grund. Det centrale i de aftaler, der falder under denne model, er, at kommunen her forhandler på baggrund af sin rolle som myndighed.

¹⁰ Vejledning om OPP, til bekendtgørelse om OPP, partnering og nøgletal, Erhvervs- og boligstyrelsen 2004

Kommunens mulighed for at benytte afslagstrusler følger af planlovens § 12, stk. 3. § 12, stk. 3 gør det muligt for kommunalbestyrelsen at nedlægge forbud mod bebyggelse eller ændret anvendelse, der vil være i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel. Af vejledning om planloven fremgår muligheden for aktivt at benytte denne forbudshjemmel som baggrund for forhandlinger om aftaleindgåelse med private:

»Hvis kommunalbestyrelsen i situationer, hvor der er mulighed for at forbyde f.eks. bebyggelse med hjemmel i lovens § 12, stk. 3, accepterer, at bebyggelsen kan opføres på visse betingelser, er det vigtigt, at ejeren bliver gjort bekendt med grundlaget for kommunens afgørelse, og at han accepterer fremgangsmåden [...] hvis det senere skulle blive nødvendigt at håndhæve dem [betingelserne].« [Landsplanafdelingen 1996, kap. IV, afsnit C]

Disse bestemmelser giver kommunen en magtposition, som kan tænkes anvendt til at påvirke de private aktører til at indgå aftaler om f.eks. medfinansiering af den infrastrukturudbygning, som det ønskede projekt vil kræve. Aftalerne kan naturligvis også tænkes at omhandle mange andre aspekter, f.eks. anvendelse af en designmanual. Det må dog være en forudsætning, at de vilkår, som på den måde stilles, kan begrundes i en saglig planlægningsmæssig interesse. Selvom der således kan tænkes at finde meget varierede aftaler sted på denne baggrund, har det især været aftaler med henblik på privat medfinansiering af infrastruktur, der i de senere år har været omdiskuteret, og vi vil derfor komme lidt nærmere ind på dette.

I praksis sker det i vidt omfang, at der indgås aftaler mellem kommunen og private aktører omkring privat medfinansiering af infrastrukturanlæg. Der er dog ikke noget lovgrundlag, der regulerer disse aftaler, og parterne kan derfor siges at befinde sig i en juridisk gråzone, hvilket er grunden til, at der for nylig er udsendt et forslag til ændring af planloven med henblik på at regulere disse aftaler. [L 204, afsnit 4.1]

I forslaget lægges vægt på, at de såkaldte udbygningsaftaler skal bygge på reel frivillighed og kun skal være mulige at anvende med følgende formål, jf. den foreslåede § 21b, stk. 2:

1. For at forbedre kvaliteten i anlægget
2. For at fremrykke tidspunktet for, hvornår et område kan bebygges, eller
3. For at tilvejebringe et nyt plangrundlag med forbedrede byggemuligheder i området

Forslaget vil altså indebære, at udbygningsaftaler kun er lovlige med henblik på etablering af infrastruktur, som alternativt ikke vil blive etableret med den kvalitet, den private part ønsker – eller som er nødvendig for en ændret udnyttelse eller fremrykning af tidspunktet for udbygning.

Lovforslaget kan ses som et forsøg på at skabe en mere ligeværdig stilling i forhandlingerne og samarbejdet mellem kommunen og de private aktører, så kommunen ikke stiller krav ude af proportion eller uden saglig begrundelse. Kommunerne kan kræve infrastrukturbidrag efter vejbidragslovens¹¹ § 3, stk. 1, nr. 1 om grundejerens bidrag til etablering af en ny offentlig vej og i særlige tilfælde også efter Lov om offentlige vejes¹² § 70, stk. 3 til etablering af vejtilslutninger. Til forskel herfra er der ved udbygningsaftaler netop tale om en forhandlingssituation, hvor de private aktører frivilligt kan opsøge en aftale om at indgå i et økonomisk forpligtende samarbejde.

Opsamling

Som enhver model er Røsnes' model udtryk for en forenkling af virkeligheden, og der kan tænkes diverse mellemformer, hvor der er tale om et aftalebaseret samarbejde, omfattende en række forskellige aspekter vedrørende f.eks. rollefordelingen i omdannelsen,

¹¹ Bekendtgørelse af lov om grundejerbidrag til offentlige veje, Lovbekendtgørelse af 11. september 1997 nr. 713

¹² Bekendtgørelse af lov om offentlige veje, Lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999

infrastrukturbidrag, anvendelse mv., som indeholder elementer af flere af modellerne. Dette kan være hensigtsmæssigt, da de forskellige modeller hver for sig kan siges at være velegnede til forskellige formål, og der således kan varetages flere formål i samarbejdet. Lidt firkantet opstillet vil aftaler på baggrund af kommunens grundejerskab (grunderhvervsmodellen) primært have et styringsmæssigt sigte, aftaler vedrørende infrastrukturbidrag primært et økonomisk sigte, mens øvrige aftaler på baggrund af kommunens myndighedsrolle ligeså vel kan have et styringsmæssigt sigte (tilladelsesmodellen). En selskabsdannelse (samarbejdsmodellen) har et bredere formål, der både omfatter økonomiske aspekter og en formodning om, at en sådan tæt inddragelse af private parter vil skabe innovation og synergieffekter.

1.3.2 Netværkstilgangen

I modsætning til den retlige tilgang til samarbejdsformer, som er beskrevet i det ovenstående, findes netværkstilgangen, som er baseret på en samfundsteoretisk forståelse af samarbejdsformer mellem offentlige og private.

Til gennemgangen af forståelsen af policy-netværk vælger vi at anvende Karina Sehesteds tilgang til emnet, idet hun ser på netværkene og netværksteorien i et bypolitisk perspektiv, hvilket ligger i god tråd med perspektivet i dette projekt.

Netværkstilgangen bygger på en teori om udviklingen af en ny styreform, *governance*, der i højere grad er gearet til at styre den kompleksitet, differentiering og fragmentering, der gør sig gældende i dagens samfund, end den traditionelle *government* styreform med hierarkiske samfundsinstitutioner, baseret på bureaukrati og det repræsentative demokrati, er i stand til. I det komplekse samfund er det ikke muligt for en central politisk og hierarkisk instans at besidde total viden, ressourcer og overblik, hvilket har været forudsætningen for den traditionelle styreform.

Den nye styreform gør sig gældende ved, at de forskellige samfundsparter, både offentlige og private, erkender, at de er gensidigt afhængige og på denne baggrund finder sammen i netværk på tværs af sektorer og aktører i samfundet og byen. Disse netværk skaber en ny form for koordinering og styring gennem den opnåede synergieffekt mellem parterne. Begrebet *governance* dækker i denne sammenhæng både over samfundsudviklingen mod de forholdsvis selvstyrende policy-netværk samt resultatet af den komplekse politiske netværksproces, dvs. det fragmenterede og multicentrerede politiske styresystem. [Sehested 2003, ss. 21-22] Netværkene er udtryk for styringsrelationer, der går på tværs af de formelle styringsniveauer og bryder grænserne mellem det private og offentlige og samtidig også går på tværs af aktørgrupper og organisationer [Sehested 2002, s. 48]. Det klassiske repræsentative demokrati bliver delvist nedbrudt, fordi der i stedet for ét beslutningscenter opstår mange beslutningscentre, hvorimellem der ikke er et klart hierarkisk forhold eller en klar ansvarsfordeling. Gennem *governance*-teorien argumenteres således for, at eksempelvis kommunalbestyrelsen i højere grad bliver det forum, hvor politik bliver konfirmeret – politik, der er dannet andetsteds i policy-netværk. [Sehested 2002, s. 5]

Om selve betegnelsen policy-netværk angiver Sehested:

»Begrebet policy-netværk bruges som en generel teoretisk betegnelse for de mange netværksrelationer, og i netværkslitteraturen beskrives disse idealtypisk som interorganisatoriske relationer mellem aktører, der finder sammen på grund af fælles interesser, og som udvikler en form for fælles forståelse og konsensus om problemer og løsninger i netværket.« [Sehested 2003, s. 23]

Denne forståelse lægger op til et kontinuum af netværksformer spændende fra de åbne netværk med skiftende deltagere, hvor der ikke så let opnås konsensus, til det lukkede netværk med få, faste deltagere og en lige magtbalance. De åbne netværk bliver anset for at være mere ustabile

og mindre levedygtige end de lukkede, som derimod virker ekskluderende på omgivelserne, fordi de udadtil virker enige. [Sehested 2003, s. 23] Som eksempel på de åbne netværk kan nævnes borgergrupper i forbindelse med byfornyelse, mens de lukkede netværk kan ses i forbindelse med beslutninger om større infrastrukturelle anlæg, større erhvervsudviklingsopgaver eller større omdannelser, dvs. i forbindelse med opgaver, hvor der er store økonomiske interesser involveret [Sehested 2003, s. 18].

1.3.3 Byplanlaboratoriets partnerskabsdefinition

En definition af partnerskaber, som både favner de retligt baserede samarbejdsforståelser og de samfundsteoretiske samarbejdsforståelser er Dansk Byplanlaboratoriets partnerskabsdefinition, som vi derfor vil se nærmere på.

Byplanlaboratoriets definition er udarbejdet på baggrund af interviews med en række offentlige og private aktører, der alle har beskæftiget sig med partnerskaber:

»Et partnerskab er et ligeværdigt, forpligtende og tillidsbaseret samarbejde mellem offentlige og private aktører med forskellige interesser, ressourcer og kompetencer, der med udgangspunkt i en fælles forståelse arbejder på at skabe win-win situationer.« [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 4]

Med *ligeværdigt* menes ikke nødvendigvis, at aktørerne skal have samme grad af indflydelse, men at parterne er gensidigt afhængige af hinandens ressourcer, og derfor bliver nødt til at have en gensidig forståelse og respekt. *Forpligtelsen* kan bestå af en juridisk bindende aftale, men der kan også blot være tale om, at parterne gensidigt forpligter sig til at »ville« projektet. *Tilliden* er den »lim«, der så at sige binder partnerskabet sammen. Tilliden oparbejdes gennem samarbejdet, hvis alle parter føler, at de kan gennemskue processen, og føler, at der er forståelse for deres interesser.

Det er klart, at de offentlige og de private aktører vil være i besiddelse af forskellige *interesser, ressourcer og kompetencer*, og dette er netop også styrken ved et partnerskab, idet den enkelte part får adgang til ressourcer og kompetencer, parten ikke selv er i besiddelse af. Derudover medfører den interaktive proces i et partnerskab, at parternes forskellige opfattelser og forståelser kombineres, hvorved der kan skabes innovative løsninger, der giver win-win situationer. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 5]

Dansk Byplanlaboratoriums partnerskabsdefinition favner som sagt både de retlige og samfundsteoretiske samarbejdsforståelser. Deres definition lægger dog tættest op ad den samfundsteoretiske tilgang, da det centrale i definitionen er begreber som »tillid« og »ligeværdighed« frem for, hvorvidt der er tale om et juridisk/økonomisk samarbejde. Definitionen kan siges at være et udtryk for situationen i et idealiseret partnerskab, men netop derfor giver den en forståelse for, hvad der er essensen af et partnerskab.

Dette gør sig også gældende for netværkstilgangen, hvor interaktionen mellem de forskellige netværksparter er defineret af styringspræmisses som *tillid, ligeværd og fælles forståelse/konsensus*.

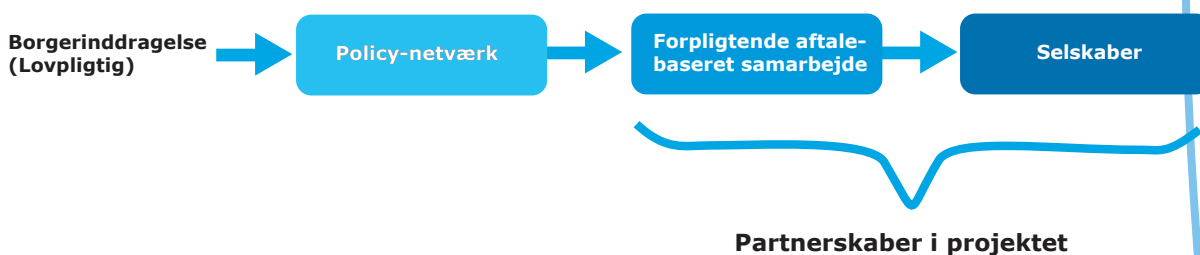
Byplanlaboratoriets forståelse af partnerskaber handler dog om partnerskaber i byomdannelsesprocesser, mens netværksforståelsen er relateret til bypolitik. Dette angiver forskellen mellem de to forståelser, idet produktet af policy-netværkene i høj grad handler om politik- og meningsdannelse, mens Byplanlaboratoriets partnerskaber yderligere også beskæftiger sig med realisering af politikkerne i form af byggemodning, køb af grunde mv. I byomdannelsesprocesser vil netværkene typisk opstå i forbindelse med afklaringen af, hvordan området skal omdannes, eller evt. opstå som en modreaktion til den beslutning, der er taget om byomdannelsen. Netværkene kan i denne sammenhæng ses som en videreudvikling af den almindelige borgerinddragelse, hvad enten de er opstået på initiativ fra kommunen eller af egen drift på baggrund af et interessefællesskab. Med styringspræmisses som tillid

og konsensus spiller de juridiske og økonomiske aspekter kun en rolle i forbindelse med de politikker, der diskuteres i netværkene, mens parterne ikke økonomisk er forpligtede i forholdet til hinanden.

Byplanlaboratoriets definition efterlader meget åbne rammer i forhold til, hvad et partnerskab konkret indebærer, hvordan det kan organiseres mv. Definitionen dækker over stort set alle former for samarbejder inden for bypolitik. Grænsen for, hvad der i Byplanlaboratoriets optik kan kaldes et partnerskab synes således at gå ved den almindelige lovpligtige borgerinddragelse i medfør af planloven, hvor der er tale om en høring uden nogen garanti for, at borgernes meninger bliver taget til følge. Her er der ikke tale om et partnerskab, men nærmere en dialog.

1.3.4 Diskussion og begrebsafklaring

De forskellige opfattelser, der er kommet til udtryk i det ovenstående kan sammenfattes i nedenstående figur 1 over offentlig-private samarbejdstyper. I den ene ende af skalaen ligger den lovpligtige borginddragelse i planlægningen, som ingen formentlig vil betegne som et partnerskab og i den anden ende af skalaen ligger en decideret selskabsdannelse, som uden tvivl falder ind under partnerskabsbegrebet. Imellem disse to yderpunkter ligger policy-netværk og økonomisk forpligtende aftaler, hvor der naturligvis er tale om en glidende overgang – og overlap - mellem de forskellige typer. Spørgsmålet er, om det nærmere kan præciseres, hvilke af disse samarbejdstyper der kan betegnes som et »partnerskab«.



Figur 1 Overordnede offentlig-private samarbejdstyper, og hvilke vi i projektet betegner som partnerskaber.

Ud fra Byplanlaboratoriets forståelse kan et partnerskab i princippet dække alle typer, der ligger ud over den rent lovpligtige borgerinddragelse – det der er centralt i Byplanlaboratoriets optik, er ikke de formelle rammer, men i højere grad om der skabes et tillidsbaseret forhold mellem parterne, og de er enige om at arbejde mod samme mål.

OPP-begrebet, som jo egentlig er en forkortelse for »offentlig-private partnerskaber«, anvendes derimod i en noget mere snæver juridisk betydning set på baggrund af lovgivernes opfattelse af OPP, og begrebet i den forstand kan ikke direkte anvendes i forbindelse med byomdannelse. Den offentlig-private samarbejdsform i byomdannelse, der kommer tættest på OPP-begrebet er en selskabsdannelse.

Den forståelse af partnerskabsbegrebet, vi vil anvende i det videre projekt, lægger sig forholdsvis tæt op ad Byplanlaboratoriets definition. Vores definition vil dog være baseret på en mere pragmatisk tilgang til partnerskaber, idet vi ikke vil definere partnerskaber ud fra, om der er tillid og ligeværdighed mellem parterne, men nøjes med at basere vores definition på, om der er en gensidig forpligtelse af parterne. Tillid og ligeværdighed vil være til stede i velfungerende partnerskaber, mens det ikke nødvendigvis vil være til stede i mindre velfungerende partnerskaber - som på trods af disse mangler dog stadig vil være at opfatte som partnerskaber i vores optik. Ellers ville vores projekt kun kunne behandle succes historier.

Vi har taget udgangspunkt i Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs betænkning, og indkredset vores partnerskabsforståelse efter de typer samarbejder mellem offentlige og private, der kan give en buffervirkning i forhold til barriererne ved byomdannelse (jordrensning, ændringer af matrikelstruktur mv.). Buffervirkningen skal forstås i forhold til, at problemstillingerne ved byomdannelse afhjælpes i et samarbejde mellem de offentlige og private parter. Der skal i vores forståelse af partnerskaber således være en gensidig forpligtelse af parterne, hvor de i fællesskab løser problemstillinger eller aflaster hinanden i løbet af gennemførelsen af byomdannelsen. For at der kan tales om en gensidig forpligtelse mener vi, at kommunen på sin side skal bidrage med mere end blot et plangrundlag.

Der kan være andre problemstillinger forbundet med byomdannelse end dem, som Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg har peget på, og partnerskabsforståelsen i dette projekt vil derfor generelt basere sig på, at samarbejdet mellem kommunen og den private part giver en buffervirkning i forhold til problemstillinger i byomdannelse. Der skal i vores forståelse af partnerskaber således være en grad af forpligtelse i samarbejdet, hvilket dækker over såvel aftalebaserede samarbejder som selskabsdannelse. Vi forstår således gensidig forpligtelse mere snævert end Byplanlaboratoriet, idet vi finder, at der skal være en grad af juridisk eller økonomisk forpligtelse.

Vores opfattelse af partnerskaber er dermed udvidet i forhold til det partnerskabsbegreb, der ligger i umiddelbar forlængelse af lovgivernes opfattelse af OPP-begrebet, således at et forpligtende samarbejde, der ikke indebærer en selskabsdannelse, også ligger inden for vores forståelse af partnerskaber. Derimod udelader vi policy-netværkene fra vores partnerskabsbegreb, hvilket begrundes med deres funktion som politik- og meningsdannende, hvilket ikke udgør en egentlig buffervirkning i forhold til barriererne ved gennemførelse af byomdannelse.

1.4 Kommunernes brug af partnerskaber

Efter indsnævringen af forståelsen af partnerskaber mellem private og offentlige aktører, vil vi nu give os i kast med at undersøge, om der i den eksisterende litteratur på området gives udtryk for, hvordan kommunerne har taget tanken om partnerskaber til sig.

Af delrapport 1 fremgår det, at der trods den store fokusering på offentlig-private partnerskaber samt forskellige typer af selskabsdannelse mellem private og offentlige parter kun er ganske få eksempler på, at kommunerne har anvendt disse initiativer til egentlig selskabsdannelse i forbindelse med byomdannelse og byudvikling [Jørgensen m.fl. 2006, s. 30]. I samme rapport lyder det videre, at *»egentlige formaliserede samarbejder i form af partnerskaber har været få, men mere uformelle samarbejder har indgået i forbindelse med alle omdannelserne.«* [Jørgensen m.fl. 2006, s. 38]. Af Dansk Byplanlaboratoriums udviklingsprojekt om partnerskaber i byomdannelse fremgår det, at der i Sønderborg er blevet oprettet et selskab under L 384 til omdannelse af byens havneareal. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 25] Derudover er der blevet oprettet enkelte selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten, så anvendelsen af selskaber finder dog sted i det små rundt om i landets kommuner men ikke i overbevisende grad. Der må således være elementer forbundet med selskabsdannelsen, som bevirker, at kommunen ikke umiddelbart betragter dette som et anvendeligt middel til at overkomme barriererne ved byomdannelse.

Med hensyn til de aftalebaserede partnerskaber, forholder det sig sådan, at kommuner i vid udstrækning indgår aftaler med private om finansiering af infrastrukturanlæg mv. ved byomdannelse. [Miljøministeriet 2007, s. 8] Aftalerne kan også tænkes at vedrøre mange andre aspekter end blot privat medfinansiering af infrastrukturanlæg. Det har dog ikke været muligt at finde undersøgelser vedrørende omfanget af dette.

Slotsarkaderne i Hillerød er et eksempel, der både viser, hvor omfattende et sådant aftalebaseret partnerskab kan være, og at sådanne samarbejder ikke er nogen ny opfindelse. Slotsarkaderne er et shoppingcenter, som blev opført på en tidligere industrigrund i en omdannelsesproces, der varede fra 1987-1992. Baggrunden for projektet var en privat investors ønske om at udnytte grunden, og kommunen var positivt indstillet, da den ønskede, at grunden blev udnyttet. Som baggrund for omdannelsen blev der udarbejdet en kontrakt mellem Hillerød Kommune og Islef A/S, den private investor. Kontrakten fastsatte bl.a., at Islef forpligtede sig til at udføre vej- og ledningsomlægninger, etablere et parkeringshus, der skulle overdrages til Hillerød Kommune samt at anvende nogle af de gamle industribygninger til kulturelle formål. Hillerød Kommune forpligtede sig på sin side til at udarbejde en lokalplan til et aftalt tidspunkt og derudover at medvirke til, at en række ejendomme blev erhvervet og overdraget til Islef, evt. på baggrund af ekspropriation. Resultatet af det tætte samarbejde blev et projekt, som både kommunen og den private investor kunne udtrykke tilfredshed med [Aunsborg 1999, s. 231-232, Hillerød Kommune 1992, s. 9] En sådan »noget for noget« politik kan set fra kommunens synspunkt dels være med til at løse økonomiske problemstillinger i omdannelsen og dels medvirke til, at developerens projekt tilpasses de kommunale ønsker.

Kommunen forhandlede i sagen både ud fra rollen som myndighed og ud fra, at de ejede en del af arealerne, samt kunne medvirke til at fremskaffe de resterende – kontrakten kan således siges at være en blanding af grunderhvervsmodellen og tilladelsesmodellen i Røsnes' oversigt over samarbejdsmodeller.

Efter nu at have givet et kort indblik i, hvor udbredte partnerskaber umiddelbart er, vil vi komme nærmere ind på, hvorfor den formelle selskabsdannelse ikke er mere udbredt, samt undersøge hvordan kommunerne forholder sig til de aftalebaserede partnerskaber. Dette vil som sagt primært gøres gennem litteraturstudier, men kommunernes overvejelser om aftalebaserede partnerskaber, er ikke, som det er tilfældet med selskabsdannelse, behandlet nærmere i litteraturen. Vi har derfor valgt at udbygge vores behandling af denne form for offentlig-privat partnerskab med et interview, der helt konkret skal illustrere kommunernes overvejelser i denne sammenhæng. Vi vælger et interview vedrørende infrastruktaftaler, selvom en infrastruktaftale ikke nødvendigvis i sig selv udgør et partnerskab ifølge vores partnerskabsdefinition - det afhænger af, om kommunen på sin side bidrager med mere end blot et plangrundlag. Vi vurderer dog, at infrastruktaftaler med fordel kan indgå som et centralt element i forbindelse med aftalebaserede partnerskaber, idet infrastruktaftaler kan have en stor buffervirkning i forhold til problemerne med at få igangsat en byomdannelse. Desuden er sådanne aftaler forholdsvis udbredte og samtidig meget aktuelle grundet det føromtalte forslag til ændring af planloven. Vi mener derfor, at infrastruktaftaler er det element ved aftalebaserede partnerskaber, der umiddelbart er vigtigst at få et indblik i baggrunden for, og som samtidig kan illustrere kommunernes mest centrale overvejelser i forbindelse med aftaleindgåelse.

Det er givetvis meget forskelligt, hvordan kommunerne forholder sig til aftaler vedrørende infrastrukturebidrag. Som før beskrevet findes der en del kommuner, der på privatretligt grundlag har benyttet sig af sådanne aftaler, men samtidig fremgår det, at der er tale om en juridisk gråzone. Netop derfor kan det også formodes, at en del kommuner omvendt har været meget tilbageholdende med at benytte sådanne aftaler. Vi har derfor interviewet en kommune, Skanderborg, der har udtrykt interesse for at indgå aftale om infrastrukturebidrag, men endnu ikke har gjort det, da dette belyser de indledende overvejelser både omkring muligheder – og om hvad der bremser kommunerne i at benytte aftaler om infrastrukturebidrag, udover det uklare retsgrundlag. I interviewet kom der også overvejelser frem vedrørende selskabsdannelser, hvilke vi har medtaget i afsnittet om dette emne.

I det følgende vil vi behandle kommunernes overvejelser om anvendelse af selskaber først og derefter overvejelser om aftalebaserede partnerskaber.

1.4.1 Selskabsbaserede partnerskaber

I delrapport 1 og i udviklingsprojektet er det ved samtaler med forskellige kommuner blevet undersøgt, hvorfor selskabsdannelsen ikke er mere udbredt, og det er på baggrund af disse undersøgelser, at kommunernes opfattelser af barrierer vil blive trukket frem. Vi vil i det følgende ikke forholde os til, hvorvidt grundlaget for kommunernes opfattelser er korrekt, men udelukkende komme ind på, hvad kommunerne opfatter som barrierer for selskabsdannelse, og dermed hvad der afholder dem fra dette. Ligeledes vil vi forsøge at undgå at gå for dybt ned i tekniske forklaringer af, hvorfor de forskellige problemstillinger afholder kommuner fra at gå ind i selskaber med de private, idet gennemgangen primært har til formål at danne et overblik over kommunernes forhold til selskabsdannelse. I det følgende fremføres på punktform kommunernes argumenter for at holde sig tilbage i forhold til selskabsdannelse:

1. Kommunen kan i de tilfælde, hvor den er grundejer, gennemføre byggemodningen alene, og skal dermed ikke dele den forventede værdistigning ved byggemodningen med private aktører. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 32]
2. Kommunerne har ikke fundet selskabsdannelse nødvendig, idet de har brugt planlovens forhåndenværende virkemidler så som grundejerforeninger, støjregulering, ibrugtagningskrav mm. og derudover mulighederne ved salgsservitutter og udbudsregler. [Jørgensen m.fl. 2006, s. 41]
3. Kommunerne finder det problematisk, at de ved at indgå i et selskab kan komme til at blande flere forskellige roller sammen i forbindelse med deres interessevaretagelse og myndighedsudøvelse. [Jørgensen m.fl. 2006, ss. 40-41] Dette dækker over 2 forhold:
 - a. De kommunale repræsentanter i det oprettede selskabs bestyrelse kan være fristet til at tilgodese kommunens interesser i højere grad end selskabets. Selskabet skal fungere på forretningsmæssige vilkår, og de kommunale repræsentanter bør derfor ikke handle på instrukser fra kommunalbestyrelsen eller orientere denne løbende. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 33]
 - b. Kommunens rolle som interessent i et byomdannelsesselskab kan blive blandet sammen med dens rolle som planmyndighed. Der kan således være en risiko for, at der i kommunens planudarbejdelse ikke kun tages planlægningsmæssige hensyn, men også inddrages hensyn til selskabets og dermed kommunens økonomiske gevinst ved planlægningen. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 34]
4. Kommunerne ser også et problem i risikoen for at miste for meget kontrol, idet kommunen kun vil få indflydelse på selskabets drift svarende til deres aktionærandel. [Jørgensen m.fl. 2006, s. 41; Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 34]
5. Kommunerne peger på, at der bliver svækket mulighed for demokratisk kontrol og borgerinddragelse, idet selskaberne ikke er omfattet af kravet om offentlighed i forvaltningen. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 34] Med hensyn til planlægningen af byomdannelser, kan samarbejdet mellem private parter og kommunen betyde, at mange beslutninger angående et projekt er taget, inden planerne bliver lagt ud i offentlig høring. Dette underbygges af følgende kommentar udtalt af en medarbejder i Skanderborgs planafdeling angående selskaber mellem kommune og private parter:

»I bymidtesamarbejder eller havneomdannelser, hvor kommunen ejer noget jord og indgår i et selskab, er der nogle ting, som bliver nødt til at falde på plads mellem de to parter, som måske ikke altid kommer frem, før man ser lokalplanen, og så er det slet ikke til diskussion.« [Inger Espersen, bilag A, s. 8]

6. Der er i praksis stor usikkerhed om, hvordan udbudsreglerne, som kommunerne er underlagt i forbindelse med salg af fast ejendom, fungerer i forbindelse med et offentligt-privat selskab, dvs. hvorvidt et selskab, som kommunen deltager i med hjemmel i L 384 (nu L 548), også er underlagt kravet om udbud ved salg af grunde. I så tilfælde kan det blive vanskeligt at tiltrække private virksomheder til at indgå i selskabet, fordi de gerne vil være sikre på at kunne opkøbe det jord, som selskabet ejer, og som de i selskabet har været med til at udvikle/byggemodne. [Jørgensen m.fl. 2006, s. 35]

Dette er nogle af de overvejelser, der er givet udtryk for fra kommunernes side. Der gøres opmærksom på, at der i delrapport 1 er peget på, at kommunerne grundlæggende mangler kendskab til de muligheder som følger af selskabsdannelse i byomdannelse, og der stilles i rapporten spørgsmålstejn ved, om selskabsdannelsen er fravalgt på et tilstrækkeligt overvejet og veldokumenteret grundlag [Jørgensen m.fl. 2006, s. 41]. I forlængelse af dette fremgår det af rapporten, at der fra kommunerne og deres juristers side udtrykkes usikkerhed om de juridiske rammer og rækkevidden af kommunernes muligheder for at indgå i byomdannelsesselskaber, hvilket er en tendens, der bakkes op af udviklingsprojektets undersøgelse [Jørgensen m.fl. 2006, s. 41; Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 19, 24]. Denne undersøgelse er desuden inde på, at kommunerne ikke har en ordentlig indsigt i fordele og ulemper ved partnerskaberne, og dette er netop med til at underbygge det ovenstående udsagn om, at kommunerne fravælger selskabsdannelsen på et for løst grundlag. Dette har Byplanlaboratoriet forsøgt at rette op på ved at lave en så vidt muligt udtømmende oversigt over fordele og ulemper ved offentlig-privat selskabsdannelse på et generelt niveau, hvor fordele og ulemper ikke knyttes til de forskellige selskabsformer eller problemstillinger i forbindelse med byomdannelse. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 28]

Til sammen giver disse overvejelser og usikkerhedsfølelser blandt kommunerne en troværdig forklaring på, hvorfor kommunerne er så tilbageholdende med at gå ind i selskaber. Selv om der gives udtryk for, at der er mulighed for at gennemføre byomdannelse på tilfredsstillende vis ved hjælp af eksisterende virkemidler i planloven mv. (Pkt. 2), så synes der dog at være en tendens til, at årsagen til den begrænsede selskabsdannelse ligger i usikkerhed med hensyn til de juridiske rammer samt frygten for at blande de forskellige kasketter sammen eller miste for meget kontrol. Anvendelsen af de eksisterende virkemidler kræver for en del af virkemidlernes vedkommende, at kommunen er grundejer, hvilket som før nævnt sjældent vil være tilfældet i forbindelse med byomdannelse.

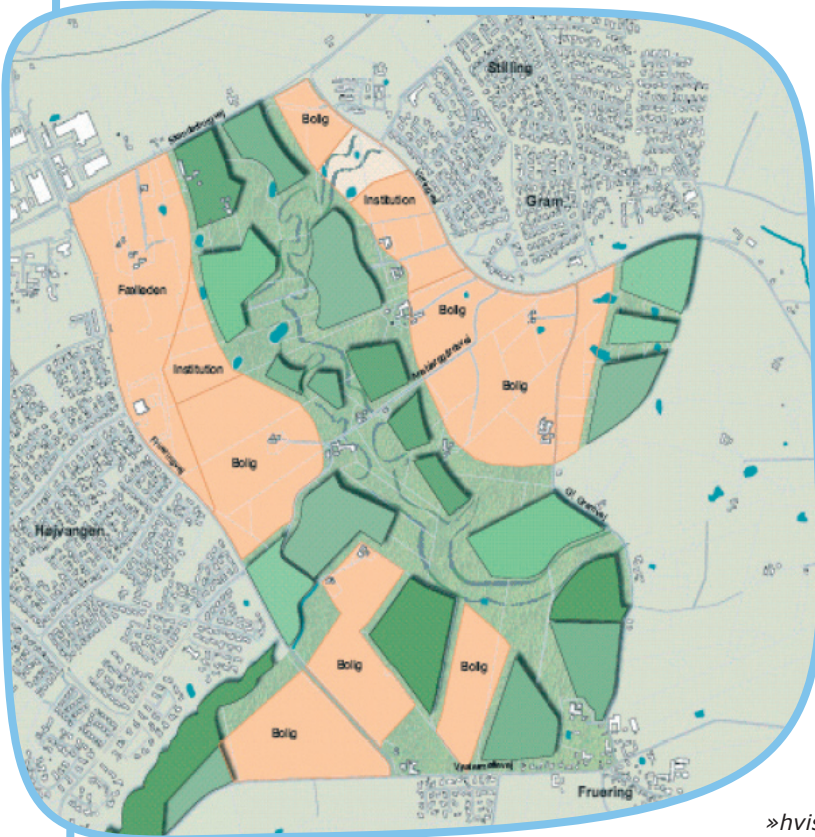
1.4.2 Aftalebaserede partnerskaber

Som tidligere beskrevet har vi valgt i dette afsnit kun at gå nærmere ind aftaler vedrørende infrastrukturbidrag. Skanderborg Kommune er valgt som interviewkommune, da vi gennem Michael Tophøj Sørensen, studieleder ved landinspektøruddannelsen, har fået kendskab til, at denne kommune har udtrykt både en interesse for privat medfinansiering af infrastruktur og en tvivl om, hvordan de griber det an.

Helt konkret har Skanderborg Kommune haft overvejelserne om infrastrukturbidrag i forbindelse med byudviklingsprojektet Anebjerg mellem Skanderborg og Stilling. Selvom der er tale om et byudviklingsprojekt, vil overvejelserne vedrørende økonomiske samarbejdsmuligheder med private parter langt hen ad vejen gælde tilsvarende ved byomdannelsesprojekter, som er omdrejningspunktet for dette projekt.

Interviewet er gennemført som en samtale med to planlæggere fra Skanderborg Kommune, Inger Espersen og Ole Aagaard Frandsen. Dette afsnit bygger udelukkende på dette interview, og der vil derfor kun ved direkte citater være angivet nærmere kilder.

Projektet Anebjerg bygges op med byudvikling på begge sider af en grøn kile, hvor Skanderborg Kommune i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen skal foretage skovrejsning, se figur 2. Derudover nødvendiggør projektet kommunale investeringer i infrastruktur, som f.eks. veje og stier samt en ny skole og andre institutioner. Projektet bliver således forholdsvist dyrt for kommunen at gennemføre, og planlæggerne udtrykker en vis ærgrelse over, at kommunen ikke i god tid har opkøbt jord i området, så nogle af de nødvendige økonomiske investeringer kunne finansieres via grundsalg.



Figur 2 Idéskitse for Anebjerg [Skanderborg Kommune 2006, s. 6]

»... hvis vi selv havde stået for det, så kunne vi have tjent 200 millioner, og det her kan ske at **koste** os 200 millioner« [Inger Espersen, Bilag A, s. 1].

At dette ikke er gjort, skyldes dels politiske forhold og dels kommunens organisation, hvor planlæggerne i det daglige ikke har en nærmere kontakt med politikerne, og således har svært ved at komme igennem med alle deres overvejelser.

De kommunale investeringer ventes at medføre betydelige værdistigninger for de private grundejere, hvilket er baggrunden for, at kommunens planlæggere er begyndt at overveje muligheden for privat medfinansiering.

»hvis en grund ligger inden for 600 meter til en skov, så er den 200-300.000 mere værd. Det er jo en helt rystende ekstragevinst man får ved, at kommunen og staten har de investeringer i skov.« [Inger Espersen, Bilag A, s. 5]

»Det kunne også være rimeligt, synes jeg, at man i sådan et tilfælde kunne gå ud og sige, at det skal I være med til at betale.« [Ole Aagaard Frandsen, Bilag A, s. 5]

Denne situation kan sammenlignes med situationen ved en byomdannelse, hvor omdannelsesområdet er privateejet, og hvor kommunen kan have store investeringer i forbindelse med infrastruktur mv., som resulterer i væsentlige værdistigninger af ejendommene i omdannelsesområdet - de private får også i denne situation en ekstragevinst ved kommunens investeringer.

Planlæggerne har haft overvejelser om at indgå infrastrukturaftaler på privatretligt grundlag, men er nået frem til, at det ville være magtfordrejning og i strid med lighedsprincippet at give nogle en fordel frem for andre, fordi de betaler sig til det.¹³ Kommunen afventer derfor den planlovsændring, der forventes at give en klar hjemmel til at indgå udbygningsaftaler under visse forudsætninger.

¹³ Det er et spørgsmål, der kan diskuteres, men det er ikke foranalysens sigte at tage stilling til de retlige aspekter, men blot illustrere de overvejelser, kommunerne gør sig. Vi vil senere i projektet vende tilbage til denne diskussion.

Da planerne for Anebjerg er vedtaget – bortset fra en mere detaljeret bebyggelsesplan – står kommunen i en situation, hvor der umiddelbart ikke vil være så meget at forhandle med i forhold til at opnå infrastrukturbidrag fra private parter:

»nej, for de ved da godt, at det kommer af sig selv, og kommunen vil jo også gerne kunne udbyde nogle grunde.« [Inger Espersen, Bilag A, s. 4]

I Anebjerg kan infrastrukturbidrag blive relevante, hvis nogle af de private ønsker at komme hurtigere i gang med udbygningen, end det er forudsat i rækkefølgeplanen – dog skal kommunen her hele tiden være opmærksom på, at der forholdsvist hurtigt vil være krav om etablering af en ny skole – hvilket efter lovforslaget ikke vil kunne medfinansieres via udbygningsaftaler.

Helt generelt er kommunen meget interesseret i de muligheder, planlovsændringen vil give for at opnå infrastrukturbidrag fra private – og de regner med, at de private ligeledes vil være meget interesseret i at indgå i disse aftaler, for på den måde at fremme deres interesser.

»... der står jo en masse på spring, der gerne vil noget, som bliver holdt hen med, at det ikke kan lade sig gøre af hensyn til [den nuværende (red.)] infrastrukturen.« [Inger Espersen, Bilag A, s. 7]

Der er dog også en bagside, og planlæggerne udtrykker en vis bekymring for, at aftalerne kan medføre, at kvaliteten i planlægningen kan blive sat under hårdt pres, fordi der åbnes op for forhandlinger om f.eks. øget bebyggelsesprocent mod betaling. Kravet om, at aftalerne skal være offentligt tilgængelige, ser de til dels som en modvægt til dette, men mener, at det desuden vil være nødvendigt, at der i byrådet vedtages en samlet politik på området.

»Jeg tror, at det kræver, at vi laver en politik forud på det område, for ellers står man i hver eneste situation og vil være klemmt. Og så lige pludselig har man lavet et eller andet, der danner præcedens – så har man givet sin højre hånd.« [Inger Espersen, Bilag A, s. 7]

Der spores i diskussionen af udbygningsaftalerne en vis usikkerhed, hvilket hænger sammen med, at dette er et nyt område for kommunen, og at de vil holde sig snævert til den foreslåede lovændring. Det står klart, at de ser ændringen som en mulighed for at få løst nogle økonomiske problemer og dermed få sat skub i processen – men at de samtidig ser en fare for, at det kan gå ud over kvaliteten, hvis ikke der trædes varsomt og ud fra en samlet politik. Disse bekymringer er helt generelle og er også vigtige at være opmærksom på i forbindelse med byomdannelse.

1.5 Opsamling på foranalysen

Formålet med foranalysen har været at klargøre, om kommunerne finder offentlig-private partnerskaber anvendelige i forbindelse med byomdannelse, da der er peget på, at partnerskaber kan medvirke til at overkomme nogle af de største barrierer ved byomdannelse. Som baggrund for at kunne besvare denne initierende problemstilling har vi først fundet det nødvendigt at foretage en begrebsafklaring, da partnerskaber er et begreb, der bliver brugt i mange forskellige sammenhænge med forskellige betydninger.

Det offentlige og private kan indgå i et samarbejde på mange måder – lige fra løse policy-netværk til egentlig selskabsdannelse. Hvad der nærmere betegner et partnerskab, har forskellige kilder forskellige tilgange til. I den forståelse af partnerskabsbegrebet, vi har valgt at arbejde videre med i projektet, vil et partnerskab betegne et gensidigt forpligtende samarbejde, men ikke nødvendigvis i selskabsform. Vi udelader dermed policy-netværkene fra vores partnerskabsbegreb.

Med baggrund i ovenstående begrebsforståelse, er der set nærmere på, hvordan kommunerne anvender partnerskaber, og der er fundet frem til, at selskabsdannelse i byomdannelse kun

sjældent anvendes og således endnu ikke er blevet institutionaliseret hverken i kommunernes praksis eller i lovgivningen. Forpligtende samarbejde på baggrund af privatretlige aftaler, herunder aftaler om infrastrukturbidrag, anvendes derimod i en vis udstrækning – og sidstnævnte er ved at blive indarbejdet i lovgivningen.

At selskabsdannelsen sjældent anvendes kan skyldes flere faktorer - i foranalysen er fortrinsvist peget på, at der fra kommunernes side udtrykkes usikkerhed om de juridiske rammer og rækkevidden af kommunernes mulighed for at indgå i byomdannelsesselskaber. Skanderborg Kommune har desuden betænkeligheder ved formelle offentlig-private samarbejder – både ud fra en usikkerhed i forhold til, om kommunen vil miste indflydelse og i forhold til borgerinddragelse.

Der ses på den baggrund en tendens til, at grunden til, at selskabsdannelse så sjældent finder anvendelse i forbindelse med byomdannelse, ikke skyldes en reel afvejning af de fordele og ulemper, en selskabsdannelse kunne medføre for et konkret projekt, men snarere at kommunerne mangler et overblik. Et overblik over både de juridiske rammer, og over hvilke fordele og ulemper forskellige partnerskaber kan medføre i forhold til barrierer ved byomdannelse.

Kommunerne er interesserede i at anvende medfinansiering af infrastruktur, og der er mulighed for, at det vil ske i højere grad med vedtagelsen af planlovsændringen, da retsgrundlaget hermed bliver mere afklaret. Stadig kan det dog formodes, at der vil være en vis usikkerhed omkring anvendelsen af infrastrukturbidrag, og det er klart, at det ikke er problemfrit, hvis det medfører en risiko for, at kommunerne går på kompromis med kvaliteten. Så også i denne sammenhæng kan der være behov for et overblik over fordele og ulemper. Hertil kommer en lang række af øvrige forhold, som kan tænkes at indgå i aftalebaserede partnerskaber mellem private og kommuner.

2 Problemformulering

På baggrund af konklusionerne fra foranalysen vil omdrejningspunktet for det videre projekt være at forsøge at skabe det overblik, kommunerne generelt synes at mangle. Projektets overordnede problemformulering bliver:

Projektets mål er, med udgangspunkt i en kategorisering af modeller for offentlige-private partnerskaber at udpege muligheder og begrænsninger ved den enkelte model i forhold til at løse problemstillinger forbundet med byomdannelse, under hensyntagen til generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed.

Det er således hensigten, at projektet skal munde ud i en »håndbog« til kommuner, som kan guide kommuner, der står foran en byomdannelse ved at overskueliggøre de forskellige partnerskabsmodellers muligheder og begrænsninger. Problemformuleringen lægger ikke op til en diskussion af, hvordan kommunerne kan tiltrække private parter til at indgå i et partnerskab.

Vores problemstilling lægger dermed op til en videreudvikling af den oversigt over fordele og ulemper ved partnerskaber som Dansk Byplanlaboratorium har udarbejdet, idet der i nærværende projekt er lagt op til en yderligere placering af fordele og ulemper i relation til de forskellige partnerskabstyper, hvor Dansk Byplanlaboratoriums oversigt netop kun er generel for selskabsdannelse og endvidere ikke relaterer muligheder og begrænsninger til de problemer, kommunerne står over for i byomdannelserne.

2.1 Begrebsforståelser

Med problemstillinger i forbindelse med byomdannelse menes som udgangspunkt de problemstillinger, som Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg har peget på (ukendt omfang af jordforurening, store jordrensningsomkostninger, kompleks ejerstruktur, fortsat velfungerende virksomheder i området, vanskelig transporttilgængelighed). Derudover kan der være andre problemstillinger i forbindelse med byomdannelse, som udvalget ikke har gjort opmærksom på, men som partnerskaber også kan have en indflydelse på. Disse eventuelt yderligere problemstillinger vil vi også forholde os til.

Generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed henviser delvist til de forbehold over for partnerskabskonceptet, som kommunerne gav udtryk for i foranalysens afsnit vedrørende kommunernes brug af partnerskaber.

Her var der tale om, at kommunerne så en vis fare for, at kommunalbestyrelsens kontrol, borgerinddragelsen i planlægningen og offentligheden i forvaltningen kunne komme i klemme ved anvendelsen af partnerskaber. Derudover så kommunerne en fare for interessesammenblanding ved for tæt involvering i et partnerskab, hvorved kommunen kunne få en økonomisk interesse i projektet, der kunne være svær at holde adskilt fra dens planmyndighed. Baggrunden for denne bekymring skal findes i *magtfordrejningslæren*, som angår forbudet mod forfølgelse af usaglige hensyn. Selvom der her egentlig er tale om et retligt princip, vælger vi at behandle det særskilt som en af de generelle normer, idet det er så centralt en overvejelse i forbindelse med partnerskabsanvendelse.

Vi vælger at behandle bekymringen vedrørende borgerinddragelse og offentlighed i forvaltningen under ét punkt, som vi betegner *offentlighed*. *Offentligheden* kan sammen med bekymringen vedrørende *kommunalbestyrelsens kontrol*, begge siges at have baggrund i en demokratisk norm. Her ledes tankerne hen på Winters implementeringsteori (som behandles senere afsnit 3.3.1 *Implementeringsteori*), hvor teoriens evalueringsstandard netop bygger på 2 centrale værdipræmisser om demokratisk fundering og ressourcebevidsthed i forvaltningen. Sidstnævnte vælger vi derfor også at behandle som en generel norm for den kommunale

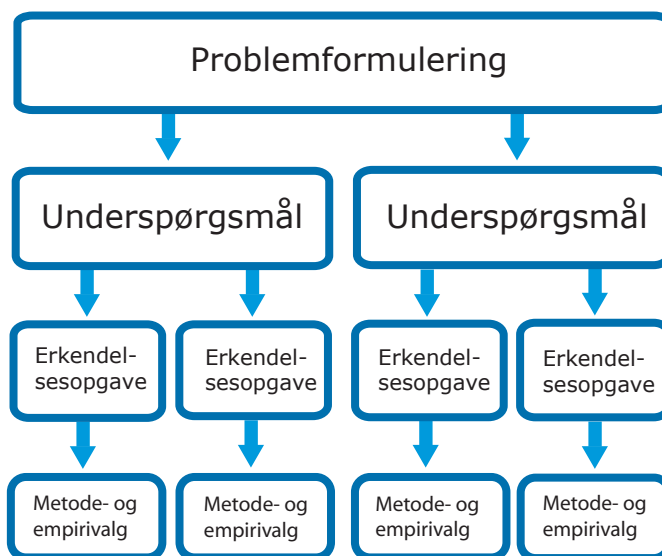
forvaltningsvirksomhed under betegnelsen *økonomisk forsvarlighed*. Denne norm er, ligesom med interessesammenblanding, også udmøntet i et retligt princip. Vores behandling af den generelle norm om økonomisk forsvarlighed vil dog gå videre end blot en vurdering af det rent retlige krav, idet vi i denne sammenhæng opfatter begrebet i stil med Winters begreb vedrørende en generel ressourcebevidsthed i forvaltningen.

For at gøre kategoriseringen af partnerskabsmodeller mest mulig relevant for kommunerne skal der tages højde for disse fire generelle normer i vurderingen af partnerskabsmodellernes muligheder og begrænsninger.

Metode- og teorivalg

3 Operationalisering af problemformuleringen

For at strukturere besvarelsen af problemformuleringen tages udgangspunkt i Bitsch Olsens metode, hvor problemformuleringen søges besvaret ved at opdele den i nye og mere besvarlige spørgsmål. Ifølge denne metode er første skridt at opstille underspørgsmål til problemformuleringen, som kan begrænse og styre besvarelsen. Herefter kan der på baggrund af underspørgsmålene opstilles mere konkrete erkendelsesopgaver, der tilsammen udgør en acceptabel besvarelse af problemformuleringen, se Figur 3. [Bitsch Olsen 1997, s. 214] Erkendelsesopgaverne



Figur 3 Metode til projektopbygning baseret på Bitsch Olsen [1997, s. 214].

lægger hver især op til forskellige fremgangsmåder til at undersøge/besvare erkendelsesopgaven, og dette afsnit vil således have til formål at udlede underspørgsmål, opstille erkendelsesopgaver samt beskrive valg af metode til besvarelse af disse.

3.1 Opstilling af underspørgsmål

Problemformuleringen indeholder 3 aspekter, som danner udgangspunkt for 3 underspørgsmål. Tilsammen vil underspørgsmålene dække problemformuleringen, da det på baggrund af besvarelsen af underspørgsmålene er muligt at foretage en kategorisering med tilknytning af muligheder og begrænsninger. Underspørgsmålene lyder:

- 1 Hvilke forskellige typer partnerskabsmodeller kan anvendes til byomdannelse?
- 2 Hvilke faktorer påvirker de forskellige partnerskabsmodellers evne til at løse problemer i byomdannelsen – og hvordan påvirker faktorerne?
- 3 Hvilke muligheder og begrænsninger indebærer de forskellige partnerskabsmodeller i forhold til at tilgodese generelle normer i den kommunale forvaltningsvirksomhed?

3.2 Udledning af erkendelsesopgaver

I det følgende vil vi udlede erkendelsesopgaver til hvert underspørgsmål.

- 1 Hvilke forskellige typer partnerskabsmodeller kan anvendes til byomdannelse?

Vi har i foranalysen fastsat et partnerskabsbegreb dækkende over forpligtende samarbejder mellem offentlige og private aktører. Inden for denne forståelse ligger både selskabsdannelse og privatretlige aftaler, men ønsket om en kategorisering lægger op til analyse af, hvilke mulige konstruktioner inden for disse kategorier, der kan anvendes i forbindelse med omdannelse. Underspørgsmål 1 kan dermed operationaliseres i følgende erkendelsesopgaver:

A) At opnå en afklaring af, hvordan de retlige rammer afgrænser mulighederne for partnerskabsdannelse i byomdannelse

Besvarelsen af denne erkendelsesopgave vil tjene til at give et generelt overblik over kommunernes retlige muligheder for partnerskabsdannelse, og erkendelsesopgaven danner således baggrund for den næste erkendelsesopgave, hvor vi ser på, hvordan disse muligheder anvendes i praksis. Hvis der fremgår klare muligheder eller begrænsninger ved en anvendt selskabstype i en af casene, vil disse blive fremhævet, men det ligger uden for rammerne af dette projekt at gå detaljeret ned i selskabsretlige problemstillinger.

B) At afklare, hvordan partnerskaber (kan) opbygges i praksis

Selve kategoriseringen af partnerskabsmodeller vil tage udgangspunkt i de forskellige organiseringsformer, besvarelsen af denne erkendelsesopgave munder ud i. Grundlæggende lægger problemformuleringen op til, at alle former for partnerskabsmodeller inddrages og vurderes i kategoriseringen, også dem, der ikke anvendes i praksis. Det kan dog være vanskeligt at opstille alle tænkelige modeller og derefter leve op til problemformuleringens krav om at bestemme muligheder og begrænsninger ved disse, hvor det ikke er muligt at foretage en vurdering af deres virkninger i praksis. Vi vil derfor kun beskæftige os med endnu ikke anvendte partnerskabsmodeller i det omfang, der kan forudses nogle klare muligheder og begrænsninger ved en sådan model. Dette får betydning for denne erkendelsesopgave, hvorfor der i opgaveformuleringen er sat parentes om *kan*.

Denne erkendelsesopgave kræver en yderligere operationalisering af, hvilke elementer der er værd at inddrage som relevante parametre for opdelingen af partnerskabsmodeller, og til dette vil vi hente hjælp i eksisterende teori på området. Der følger således en operationalisering af erkendelsesopgave B i afsnit 3.4.2 *Udledning af erkendelsesopgaver og operationalisering af teorierne*.

2

Hvilke faktorer påvirker de forskellige partnerskabsmodellers evne til at løse problemer i byomdannelsen – og hvordan påvirker faktorerne?

Dette underspørgsmål består af 2 dele – for det første at identificere faktorer, der har betydning for partnerskabets rolle i omdannelsesprocessen, dernæst at vurdere, om disse faktorer udgør en mulighed eller begrænsning i forhold til at overvinde problemstillingerne forbundet med byomdannelse.

For at kunne besvare dette underspørgsmål fyldestgørende, finder vi det nødvendigt at inddrage relevant teori, som kan hjælpe til at opdele underspørgsmålet i erkendelsesopgaver og endvidere operationalisere disse erkendelsesopgaver. Den valgte teori skal også kunne medvirke til at operationalisere erkendelsesopgave B angående organiseringsparametre, der er relevante for en kategorisering af partnerskabsmodeller. Den teoretiske gennemgang og udledning af erkendelsesopgaver på baggrund heraf følger i afsnit 3.3-3.4.

3

Hvilke muligheder og begrænsninger indebærer de forskellige partnerskabsmodeller i forhold til at tilgodese generelle normer i den kommunale forvaltningsvirksomhed?

For at gøre kategoriseringen af partnerskabsmodeller mest mulig relevant for kommunerne ønsker vi som sagt også at inddrage de generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed. Hvordan partnerskabsmodellen placerer sig i forhold til disse normer vil i høj grad afhænge af partnerskabets organisering, som vi gennem erkendelsesopgave B ser forskellige eksempler på.

Der opstilles en erkendelsesopgave for hver enkelt af de fire relevante normer, som vi

introducerede under begrebsforståelsen i problemformuleringen, og det skal således undersøges, hvordan den enkelte partnerskabsmodel tilgodeser normen.

H) Kommunal kontrol

Der skal her undersøges, hvilken grad af kommunal kontrol og indflydelse den enkelte partnerskabsmodel tilbyder.

I) Økonomisk forsvarlighed

Graden af økonomisk risiko ved den kommunale deltagelse i det pågældende partnerskab skal her undersøges.

J) Offentlighed

Det skal afklares, hvilken grad af borgerinddragelse den enkelte partnerskabsmodel tilbyder, samt om borgerne har mulighed for at kontrollere partnerskabets dispositioner på samme vis som med mulighederne for aktindsigt i den kommunale forvaltning.

K) Magtfordrejning

Der kræves en afklaring af, om partnerskabsmodellen giver øget risiko for magtfordrejning.

3.3 Teoriudvælgelse og -tilpasning

Til udledning og operationalisering af erkendelsesopgaver vil vi som sagt tage udgangspunkt i et eksisterende teoriapparat. Der er dog ikke umiddelbart teorier, som beskæftiger sig med partnerskabers funktion i byomdannelse – ligesom der ikke findes nogen egentlig landinspektørvidenskabelig forskningsteoretisk tilgangsvinkel. Projektets emne kan dog siges at falde ind under *arealforvaltningsforskningen*, og vi vælger derfor at tage udgangspunkt i den forskningsteoretiske tilgangsvinkel til arealforvaltning.

Arealforvaltningsforskning henter traditionelt sine forskningsteoretiske elementer fra andre videnskaber – især fra politologien og retsvidenskaben. Arealforvaltningsforskning kan derfor betegnes som en »bindestregsvidenskab«, idet den knytter sig til to mere generelle arter af videnskaber – selvom arealforvaltningsforskning har sit eget selvstændige sigte. Fra politologien er det særligt implementerings- og magtteori, der kan give bidrag, mens det fra retsvidenskaben er retssociologien og regulerings- og styringstankegangen. [Sørensen 1999, s. 18]



Figur 4 Byomdannelsesprocessen

I vores forståelse af byomdannelsesprocessen arbejder vi med forløbet fra den politiske beslutning om anvendelse af partnerskaber tages, til tidspunktet, hvor omdannelsen er gennemført, se figur 4. I denne gennemførelsesproces vil vi søge efter begrænsninger og muligheder ved anvendelse af partnerskaber, og vi finder på denne baggrund, at implementeringsteorien, såvel som retssociologien og regulerings- og styringstankegangen kan tænkes at kunne bidrage med brugbare årsagssammenhænge. I det følgende vil vi derfor kort beskrive disse teorier og sammenholde dem med projektets problemstilling, hvorefter vi vil foretage en samlet udvælgelse af de elementer fra teorierne, der kan anvendes til projektets formål. Dette sker i afsnit 3.4.2 *Udledning af erkendelsesopgaver og operationaliseringer på*

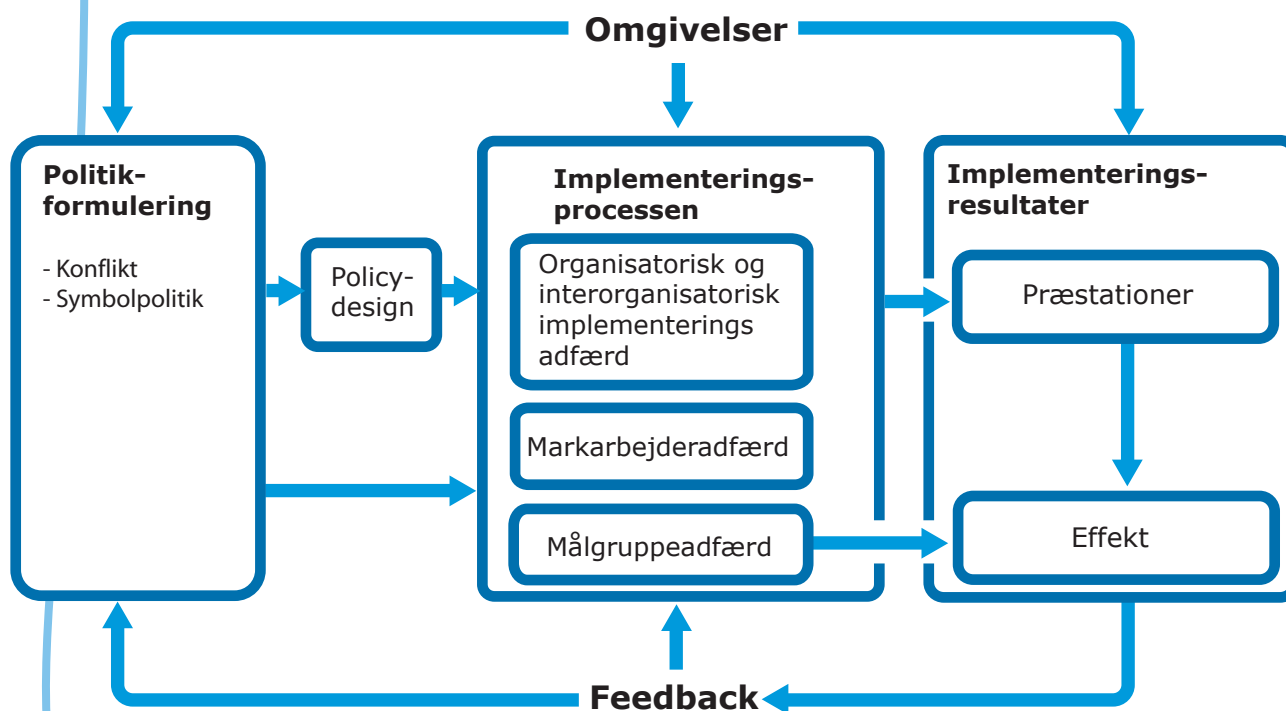
baggrund af teorierne.

Vi vil ikke komme nærmere ind på magtteori, da vi vurderer, at en sådan tilgangsvinkel er for aktørfokuseret og derfor ikke velegnet til projektets formål, der er at fremkomme med generelle retningslinier til kommunerne vedrørende partnerskabsanvendelse.

3.3.1 Implementeringsteori

Forskning inden for implementering går ud på at undersøge den proces, hvorved en given politik eller lov søges ført ud i livet. Der skabes en forståelsesramme for de barrierer, som kan opstå i implementeringsprocessen og give en negativ effekt på målrealiseringen.

Vi har valgt at tage udgangspunkt i Winters integrerede implementeringsmodel, da denne er et forsøg på at samle de væsentligste bidrag til implementeringsforskningen i en fælles model. Winter anlægger et processuelt syn, hvor der søges forståelse af den proces, hvori lovgivning og beslutninger vedtages og søges gennemført, frem for det strukturperspektiv, som mange politologiske fremstillinger af den offentlige forvaltning ofte anlægger [Winter 1998, ss. 13-14]. Dette processuelle syn ligger i god forlængelse af projektets fokus på partnerskabers muligheder og begrænsninger ved en byomdannelses**proces**. Teorien arbejder ikke kun med et forløb som vi (jf. den foregående figur 4), men med et helt kredsløb. Her er der tale om en indledende politikformuleringsfase, en implementeringsfase, samt en feedback-fase, hvor implementeringsresultaterne evalueres og eventuelt fører til en ny politikformulering, se figur 5. Implementeringsresultaterne består i Winters model både af præstationer og effekt – hvor megen implementeringsforskning ellers nøjes med at se på præstationerne. Begreberne hænger sammen således, at det offentlige *præstationer*, får en *effekt* i samfundet. Som baggrund for at opstille en evalueringsstandard for effekten, tager Winter udgangspunkt i to værdipræmisser for den offentlige forvaltning: *demokrati og ressourcebevidsthed*. Effekten sammenholdt med de politiske mål angiver målrealiseringsgraden, der har relevans ud fra den demokratiske værdipræmis. Sammenholdes dette med ressourceforbruget fås *effektiviteten*, der er Winters evalueringsstandard for effekten, og som samlet kan formuleres som: *Størst mulig realisering af den politiske beslutning ved mindst muligt ressourceforbrug*. [Winter 1998, s. 15-19]



Figur 5 Forenklet illustration af Winters implementeringsteori [Winter 1998, s. 59]

Af figur 5 fremgår også de 5 faktorer, der ifølge Winters model påvirker implementeringsresultaterne. Det drejer sig om:

1. **Politikformuleringen.** Dette vedrører beslutningen om indholdet og udformningen af politikken, dvs. policy designet. Politikformuleringen kan være præget af konflikter eller kompromisser, der kan resultere i, at midler og mål ikke hænger sammen, hvorved målene kan blive uklare eller de valgte implementeringsinstrumenter uegnede. Derved er nogle politikker på forhånd vanskelige/umulige at implementere.
2. **Organisatorisk og interorganisatorisk adfærd.** Både når implementeringen foretages af enkeltorganisationer eller i et samspil mellem flere organisationer, er der risiko for en forvridding af lovgivningens/politikken intentioner, som følge af eksempelvis interesseuoverensstemmelse eller koordineringsproblemer. Det kan både være offentlige og private organisationer, der deltager i implementeringen.
3. **Markarbejderadfærd.** De enkeltpersoner, der i forbindelse med deres arbejde foretager et skøn, hvor de handler og bestemmer formen af »den afleverede politik«, har også en stor indflydelse på implementeringen. Der kan være forskellige årsager til, hvordan markarbejderne vælger at handle, herunder ubevidste afværgemekanismer.
4. **Målgruppeadfærd.** Politikken målgruppe har indflydelse på effekten ved at medvirke i selve implementeringen, og den handler ofte anderledes end forventet. Desuden indgår målgruppen ofte i et samspil med markarbejderne, hvilket kan påvirke den offentlige sektors præstationer.
5. **Omgivelserne.** Ændringer i den socio-økonomiske situation, den offentlige opinion samt fysiske forhold kan alle have en betydning for det offentlige præstationer og politikken effekt.

[Winter 1998, ss. 61-63]

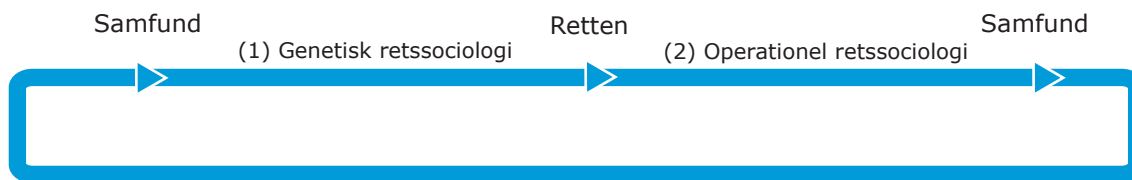
I Winters model svarer *politikformuleringen* og valg af *policy-design* i høj grad til projektets udgangspunkt i den *politiske beslutning* og valg af *partnerskabsmodel*, idet policy-design beskrives som den politiske beslutnings kombination af mål, midler eller instrumenter [Winter 1998, s. 18]. Tilsvarende kan der ses lighedspunkter mellem *implementeringsprocessen* og *gennemførelsen af byomdannelsen*, samt *implementeringsresultat* og *omdannelsesresultat*. På denne baggrund kan teorien bidrage med forslag til årsagssammenhænge med forklaringskraft under de forskellige faser i byomdannelsesprocessen og dermed også i forhold til at udlede erkendelsesopgaver til underspørgsmål 3 og yderligere operationalisere erkendelsesopgave B.

Ligeledes ligger det effektivitetskriterium, Winter anvender som evalueringsstandard i god forlængelse af projektets problemstilling, idet Winters effektivitetskriterium bygger på værdipræmisser om demokratisk fundering og ressourcebevidsthed, hvilket svarer til nogle af de generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed, der indgår i underspørgsmål 2.

3.3.2 Retssociologi

Hvor den retsdogmatiske tilgang beskriver retsstillingen i detaljer, går retssociologien ind og søger de generelle træk ved retsreglerne og deres sociale årsager og virkninger. Retssociologien har fokus på at finde faktorer, der kan forklare retsnormers tilblivelse og virkemåde og søger bl.a. forklaringer på, hvorfor der er opstået et svælg mellem intentionen med retsnormerne og det faktisk realiserede. Retten ses som et system af normer, således også retssædvaner,

uskrevne regler og aftaleindgåelse favnes af retsforståelsen – samlet kaldet retsnormerne. Der opereres med et retskredsløb med en tilblivelsesfase, hvor lovene/retsnormerne formuleres; en gennemførelsesfase, hvor lovene implementeres i samfundet; og en feedback-fase, hvor virkningerne af retten fører til, at samfundet formulerer behov for og krav om ændringer af retssystemet. [Dalberg-Larsen 2005, ss. 44-47] Dette kredsløb, der er illustreret i figur 6 ligner på mange måder Winters integrerede implementeringsmodel.



Figur 6 Det retlige kredsløb. [Dalberg-Larsen 2005, s. 46]

Tilblivelsesfasen er genstandsfelt for den genetiske retssociologi, mens den operationelle retssociologi har fokus på gennemførelsesfasen. Det er derfor den operationelle retssociologi, som kan have en relevans for dette projekt, idet den kan give et bud på, hvordan de juridiske rammer påvirker den politiske beslutning om partnerskabsanvendelse, samt hvordan retsreglerne konkret virker i byomdannelsens gennemførelsesfase.

Den operationelle retssociologi, Dalberg-Larsen beskriver, er rettet mod virkningen af love, som er vedtaget med et erklæret formål om at fremkalde en særlig virkning ude i samfundet – og fokus er på, hvorvidt de erklærede formål med lovene er blevet realiseret samt på, hvilke faktorer der kan forklare lovenes »succes« eller »fiasko« [Dalberg-Larsen 2005, s. 231]. Han beskriver opgaven således:

»... at finde ud af, hvilke forhold der bestemmer retsreglers virkninger, både for så vidt det drejer sig om forhold, som det (direkte eller indirekte) står i lovgivers magt at øve indflydelse på, og for så vidt angår forhold helt eller delvis uden for statsmagtens kontrol.« [Dalberg-Larsen 2005, s. 233]

I forlængelse heraf angives 8 faktorer som angiveligt har betydning for retsreglers virkninger. Listen skal ikke opfattes som udtømmende, men omfatter de generelt vigtigste faktorer.

- 1. Lovens indhold.** Selve indholdet i loven vil kunne give forklaring af lovens virkninger, hvis indholdet eksempelvis er udtryk for ændring af retstilstanden eller strider mod almindelige normer. Samtidig er lovens form interessant, fordi vage, generelle formuleringer er mere åbne for misfortolkninger end detaljerede retsregler, ligesom tvetydige formålsbestemmelser set over for en entydig målformulering. Procedurereglerne vil også spille en rolle for lovens virkning, da de helst skal udformes, så de er det rette middel til at gennemføre formålet. [Dalberg-Larsen 2005, s. 234]
- 2. Retssystemet i øvrigt.** Det er ikke muligt at analysere en lovs virkning uden at se den i kontekst til det resterende retssystem. Retssystemet indeholder generelle lighedsgrundsætninger, almindelig retstradition mv. som vil spille ind i forståelsen og anvendelsen af den enkelte lov. [Dalberg-Larsen 2005, s. 234]
- 3. Myndighederne.** Det kan ikke udelukkende læses ud af retsreglerne, hvordan myndighederne vælger at varetage deres rolle, idet de kan vælge en kontrollerende rolle som en art »politi« eller i højere grad en vejledende og konfliktløsende rolle som hjælper. Det er relevant, om myndigheder går ind for reglerne eller passivt såvel som aktivt demonstrerer modvilje. [Dalberg-Larsen 2005, ss. 234-235]
- 4. Borgere/Adressat.** Selve aktørgruppen, som bliver påvirket af lovreglerne, spiller dog som oftest en større rolle for realiseringen af lovens formål end myndighederne.

En positiv holdning blandt de berørte borgere eller et stort incitament til at efterleve regler vil få lovgivningen til at slå lettere igennem. Grupperinger blandt borgerne med udgangspunkt i politiske interesser kan ved hjælp af lobbyisme få stor betydning, og her er styrkeforholdet mellem grupperinger med forskelligartede interesser interessant. [Dalberg-Larsen 2005, s. 235]

5. Politik – Lovgivningens politiske baggrund og aktuelle politiske styrkeforhold.

De politiske styrkeforhold vil også efter lovens vedtagelse få betydning for dens gennemførelse, fordi det er muligt for politikerne at påvirke lovens udmøntning gennem talrige kanaler. Det har eksempelvis stor betydning at sidde inde med regeringsmagten. [Dalberg-Larsen 2005, ss. 235-236]

6. **Tilførsel af ressourcer.** En form for udmøntning af det politiske styrkeforhold har så markant virkning på lovenes realisering, at den nævnes særskilt. Tilførslen af ressourcer, som herhjemme sker gennem finanslovfordelingen eller lokalt gennem de kommunale budgetter, bestemmer således langt hen ad vejen, om en lovgivning virker efter sit mål. [Dalberg-Larsen 2005, s. 236]

7. **Kommunikation.** For at få virkning er det vigtigt, at lovens budskab kommunikerer ud til adressaterne, hvilket kan være særlig svært ved ressourcetsvage adressater [Dalberg-Larsen 2005, s. 236].

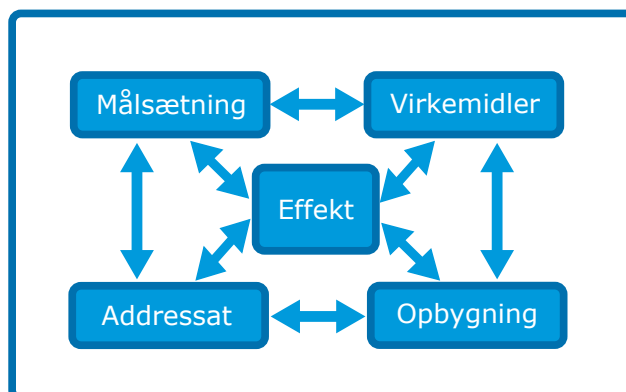
8. **Indirekte faktorer.** Disse faktorer tæller bl.a. de strukturelle faktorer, som materielle, økonomiske og normative strukturer [Dalberg-Larsen 2005, s. 236].

Retssociologiens genstandsfelt er retsnormers virkemåde, hvor det analyseres, hvilken effekt reglerne har i samfundet set over for de politiske intentioner, der ligger bag retsnormerne. Et problem ved at anvende retssociologien i dette projekt er imidlertid, at der ikke er tale om implementering af en lov, med det erklærede formål at benytte partnerskaber i forbindelse med byomdannelse. Der er dog stadig lighedspunkter med projektets problemstilling, hvor en inddragelse af retssociologien kan tænkes at have en relevans. Teorien kan bidrage til at identificere faktorer, der har betydning for partnerskabets rolle i omdannelsesprocessen for så vidt angår de retlige aspekter ved partnerskabet, og kan dermed også bidrage til en operationalisering af underspørgsmål 2.

3.3.3 Regulerings- og styringstankegangen

Regulerings- og styringstankegangen jf. Basse kan siges at være nært beslægtet med den operationelle retssociologi, idet begge tilgange tager udgangspunkt i at analysere rettens virkninger. Regulerings- og styringstankegangen har dog en noget mere overordnet tilgangsvinkel.

Figur 7 illustrerer de elementer, der ifølge denne tankegang skal analyseres for at vurdere rettens virkninger/effekt. Det drejer sig om *virkemidlerne* (dvs. retsreglerne), *målet* med reguleringssystemet, *adressaterne*, der er genstand for det offentliges styring og regulering samt *opbygningen* af beslutningssystemer. [Basse 1992, ss. 131-132]



Figur 7 Elementer, der har betydning for reguleringens effekt. [Basse 1992, s. 130]

Juridisk forskning under denne tankegang kan have flere sigter – dels som rettsociologien og implementeringsteorien at kunne pege på styrings- og reguleringsbarrierer og herudover at vurdere virkemidler og deres anvendelighed med henblik på at forbedre disse, herunder komme med anvisninger om nye virkemidler. Det er tanken, at en analyse af de 5 elementer, som fremgår af figur 7, og deres samspil, vil kunne bidrage til dette. Teorien kan siges at være en oversigtlig angivelse af relevante undersøgelsesobjekter, og går ikke nærmere i detaljer med hvilke konkrete årsagssammenhænge, der kan være mellem disse. [Basse 1992, s. 134]

Teorien kan beskrive mulige sammenhænge inden for projektets problemfelt, idet byomdannelsesprocessen kan ses som et genstandsfelt for offentlig styring og regulering, hvor partnerskaber er et af midlerne til at gennemføre dette. Teorien kan med sin oversigtlige opbygning være god at anvende som et udgangspunkt for, hvilke faktorer der kan være relevante at undersøge for at beskrive partnerskabets effekt for byomdannelsen.

3.3.4 Diskussion af teorivalg

De teorier, der ovenfor er gennemgået, kan i høj grad siges at overlape hinanden og udpeger mange af de samme årsagsfaktorer. Teorierne kan da også anvendes på de samme genstandsfelter. Forskellen ligger dels i detaljeringsgraden og dels i vægtningen af de forskellige årsagsfaktorer. Hvor rettsociologien og styrings- og reguleringstankegangen lægger stor vægt på retten, lægger den politologiske implementeringsteori størst vægt på de involverede aktører og deres incitamenter og interesser. Dette hænger naturligvis sammen med, at teorierne har baggrund inden for hver deres videnskabsgrene og teorierne kan derfor nærmere ses som supplerende end som konkurrerende forklaringsmodeller.

Vi vælger derfor at forsøge at kombinere de dele af teorierne, der kan anvendes på vores problemstilling, i forskellige erkendelsesopgaver, i stedet for udelukkende at udlede erkendelsesopgaverne på baggrund af de enkelte teorier.

Som det er fremgået af gennemgangen af teorierne, er deres genstandsfelt ikke helt enslydende med vores problemfelt.

I en rettsociologisk tilgangsvinkel omhandler den politiske beslutning en lovvedtagelse og dennes realisering, mens implementeringsteorien også favner andre politiske beslutninger så som planer mv. Set overordnet passer vores problemstilling derfor bedst i forhold til den politologiske implementeringsteori, idet både vores problemfelt og teoriens genstandsfelt er gennemførelse af politiske beslutninger. Rettsociologien vil som sagt have fokus på retsnormernes effekt på partnerskabsdannelse, hvor vi derimod ønsker en undersøgelse af partnerskabets effekt for byomdannelsen. Problemet ved at anvende rettsociologien som udgangspunkt for analysen kan derfor være, at fokus skifter til, hvorfor partnerskaber ikke anvendes i større stil, frem for fokus på, hvilken effekt reglerne har i forhold til partnerskabernes muligheder i byomdannelsen. Ved at være opmærksom på denne faldgrube, mener vi dog, at det er muligt at bevare det rette fokus.

Alle teorierne opererer med et politisk niveau, hvor beslutningen tages, et forvaltnings-/myndighedsniveau som skal udføre/administrere beslutningen og en målgruppe/adressat, hvis handlemuligheder reguleres af beslutningen. Denne rollefordeling synes umiddelbart forsimplet i forhold til vores problemstilling, idet det er svært at henføre en nøjagtig rollefordeling til den enkelte part i byomdannelsessammenhæng. I den forbindelse er Winter dog inde på, at implementerings-organisationerne ikke nødvendigvis behøver at være offentlige, men ligeså vel kan være private eller en blanding af offentlige og private, hvilket medvirker til at opbløde grænserne i teorien lidt. Under alle omstændigheder er de overordnede tankegange i teorierne stadig relevante at inddrage – og der er jo netop tale om modeller, som i sagens natur vil være forenklede.

Ved alle teorierne sker evalueringen af gennemførelsesresultatet med udgangspunkt i intentionerne bag loven/den politiske beslutning. Alle teorierne kan således siges at have et top-down perspektiv, selvom Winter fremfører, at hans teori også integrerer bottom-up tilgangen pga. hans fokus på aktørernes interesser. Da Winters teori imidlertid er bygget op om den politiske beslutnings gennemførelse, bliver top-down perspektivet fremherskende. Dette perspektiv er begrundet ud fra den demokratiske værdipræmis. [Winter 1998 s. 58]

Forskellen på top-down og bottom-up tilgangen til implementeringsforskning består bl.a. i, at de to perspektiver til en vis grad er motiverede af forskellige problemstillinger: Top-down forskningen er optaget af, med hvilken grad af effektivitet et politisk program gennemføres samt muligheden for at styre adfærden hos embedsmænd og politikkers målgruppe. Bottom-up forskningen er derimod i mindre grad interesseret i gennemførelsen af formelt vedtagne politikker, men er i langt højere grad optagede af at kortlægge strategierne hos de forskellige aktører, der er implicerede i et *problem*. En kritik af bottom-up tilgangen har været, at den med sin store vægt på aktørernes opfattelser kan komme til kort i forhold til at analysere faktorer, der indirekte påvirker aktørerne, eller som aktørerne ikke er sig bevidst, og at den desuden kan have en tendens til at overvurdere betydningen af aktører, der befinder sig i »periferien«. En top-down tilgang kan på den anden side have en tendens til at overvurdere betydningen af den politik, som er i fokus. Bottom-up tilgangen kan have sin fordel i forhold til at analysere et *problemområde*, der involverer en stor mængde offentlige (og private) politikker, uden at have en bestemt politik som reference for analyserne. [Hjern og Hull 1987, ss. 232-234]

På denne baggrund synes et top-down fokus at have størst relevans i forhold til projektets problemstilling, der netop omhandler mulighederne i én bestemt vedtaget politik; *den politiske beslutning om at anvende partnerskaber i byomdannelsen*. Dog kunne en bottom-up tilgang også bidrage i forhold til partnerskabets evne til problemløsning, men det store fokus på aktørernes handlinger og interesser i denne tilgang vil i højere grad dreje analysen i retning af *policy-netværk*, som vi netop har afgrænset os fra. En ren bottom-up tilgang synes således ikke velegnet til projektets problemstilling. Den delvise integration af bottom-up tilgangen, som Winter har foretaget i sin overordnet set top-down orienterede implementeringsmodel er således efter vores vurdering et godt udgangspunkt for dette projekt.

Top-down tilgangens fokus på gennemførelsen af politiske målsætninger, kan dog medføre nogle praktiske problemer i forbindelse med analyserne, hvilket både Winter og Dalberg-Larsen også selv er opmærksomme på. Problemet i dette ligger i, at intentionerne bag den politiske beslutning eller lovene kan være svære at fastslå, enten fordi der er flere målsætninger, som kan være modstridende uden en egentlig prioritering; fordi der mangler en målformulering; eller fordi loven er blevet til for at realisere andre formål end de direkte angivne. [Dalberg-Larsen 2005, s. 240, Winter 1998 s. 58]

I projektet er udgangspunktet ikke retsreglerne eller en plan men derimod kommunalbestyrelsens beslutning om byomdannelsen med valg af partnerskabet som middel til gennemførelse. Også i denne sammenhæng gør metodeproblemet ved top-down tilgangen sig gældende, for det kan være svært generelt at fastlægge, hvad intentionerne bag beslutningen i denne henseende er. Det vil derfor i de enkelte cases være nødvendigt at undersøge målet med partnerskabet.

3.4 Udledning af erkendelsesopgaver og operationaliseringer på baggrund af teorierne

Vi vil som sagt anvende teorierne til operationalisering af erkendelsesopgave B vedrørende organiseringsformer og opdeling i partnerskabsmodeller samt til udledning af erkendelsesopgaver og operationalisering heraf til underspørgsmål 2 vedrørende faktorer med betydning for partnerskabernes evne til løse problemstillinger i byomdannelsen.

3.4.1 Operationalisering af erkendelsesopgave B

I implementeringsteorien anvendes betegnelsen policy-design om den samlede konstruktion af mål og midler. Vores kategorisering af partnerskabsmodeller svarer til en opdeling i forskellige policy-designs.

For at få beskrevet forskellige partnerskabsmodeller er det derfor interessant at belyse følgende:

- Hvordan er partnerskabet organiseret? (Antal partnere, graden af formalisering mv.)
- Hvilke mål er der for partnerskabet? (At skabe et særligt bydelsområde, effektivisere byggemodning mv.)
- Hvilke midler har partnerskabet til rådighed til løsning af disse opgaver? (designmanualer, sanktionsmuligheder mv.)

3.4.2 Udledning af erkendelsesopgaver mm. til underspørgsmål 2

Teoriene peger alle på forskellige faktorer og samspillet herimellem, som har betydning for den endelige effekt af gennemførelsen af en politisk beslutning. Faktorer af relevans for underspørgsmål 2 har vi formuleret i nedenstående erkendelsesopgaver, som vi i samme omgang operationaliserer. Erkendelsesopgaverne tager udgangspunkt i mulige faktorer af betydning for partnerskabernes evner til at overkomme problemer i byomdannelsen. Selv om det ikke fremgår eksplicit af formuleringen af de enkelte erkendelsesopgaver, så vil vi i analysen både skulle tage stilling til, om den pågældende faktor har betydning samt hvilken betydning – dvs. om der er tale om en mulighed og/eller begrænsning i forhold til at løse forskellige problemer i forbindelse med byomdannelse. Vi skal her være opmærksomme på, at en faktor kan virke fremmende for nogle aspekter i byomdannelsen samtidig med, den virker begrænsende på andre aspekter.

C) Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Især i implementeringsteorien og regulerings- og styringstankegangen er der peget på, at forholdet mellem mål og middel er vigtigt – bl.a. fordi en grund til, at den politiske beslutning muligvis ikke gennemføres med succes, kan være, at det ikke er den rigtige partnerskabsmodel (policy-design), der er valgt. Med erkendelsesopgave B's opregning af mål og midler for partnerskabet i baghovedet vil vi derfor se på følgende:

- Hvorfor er denne partnerskabsmodel valgt? (begrundelse af instrumentvalg – her spiller juridiske rammer, politiske og økonomiske forhold i kommunen samt fysiske forhold i omdannelsesområdet en stor rolle)

D) Organisatoriske forhold

Særligt i implementeringsteorien er det fremhævet som en forklaringsfaktor for effekten af den politiske beslutning, hvordan de enheder, som udfører implementeringen, spiller sammen. For vores problemstilling vil det derfor være interessant at se på samspillet mellem parterne i partnerskabet:

- Kommunens interesser – i forbindelse med interesseafdækningen vil det være relevant at komme ind på de organisatoriske forhold i kommunen mellem det politiske led og det udførende led – administrationen. Også forholdet mellem den kommunale repræsentant i partnerskabet og kommunalbestyrelsen samt administrationen vil være relevant at afdække.
- Den private parts interesser – vi vil ikke gå nærmere ind i de organisatoriske forhold for den private part, da disse vil være yderst varierende fra byomdannelse til byomdannelse. Vi vil i stedet koncentrere os om den private parts incitamenter for at gå ind i partnerskabet.
- Interaktion mellem parterne – Interorganisatoriske forhold.

E) Tilførsel af ressourcer

Med baggrund i implementeringsteorien og retssociologien er det relevant at kigge på, om der er tilført tilstrækkelige ressourcer til, at partnerskabet kan gennemføre opgaven med byomdannelsen. Her tænkes både på økonomiske, tids- og videnskabelige ressourcer.

F) Yderligere faktorer

Kan der peges på faktorer med betydning for partnerskabets løsning af problemstillinger i byomdannelsen, som ikke kan relateres til partnerskabsmodellen? Dvs. eksterne faktorer med betydning for byomdannelsesprocessen.

Denne erkendelsesopgave vil kun blive besvaret i analyserne, hvis der er grundlag for at vurdere eventuelle yderligere faktorer. Hvis dette ikke har været tilfældet, vil punktet ikke fremgå af analysen.

G) Evaluering/Feed-back

Vi vil med baggrund i kredsløbene fra både implementeringsteorien og retssociologien undersøge, om den enkelte kommune finder, at den valgte partnerskabsmodel tilgodeså behovene i byomdannelsen? Kommunernes egen vurdering af anvendelsen af partnerskabet vil give klare indikationer af muligheder og begrænsninger.

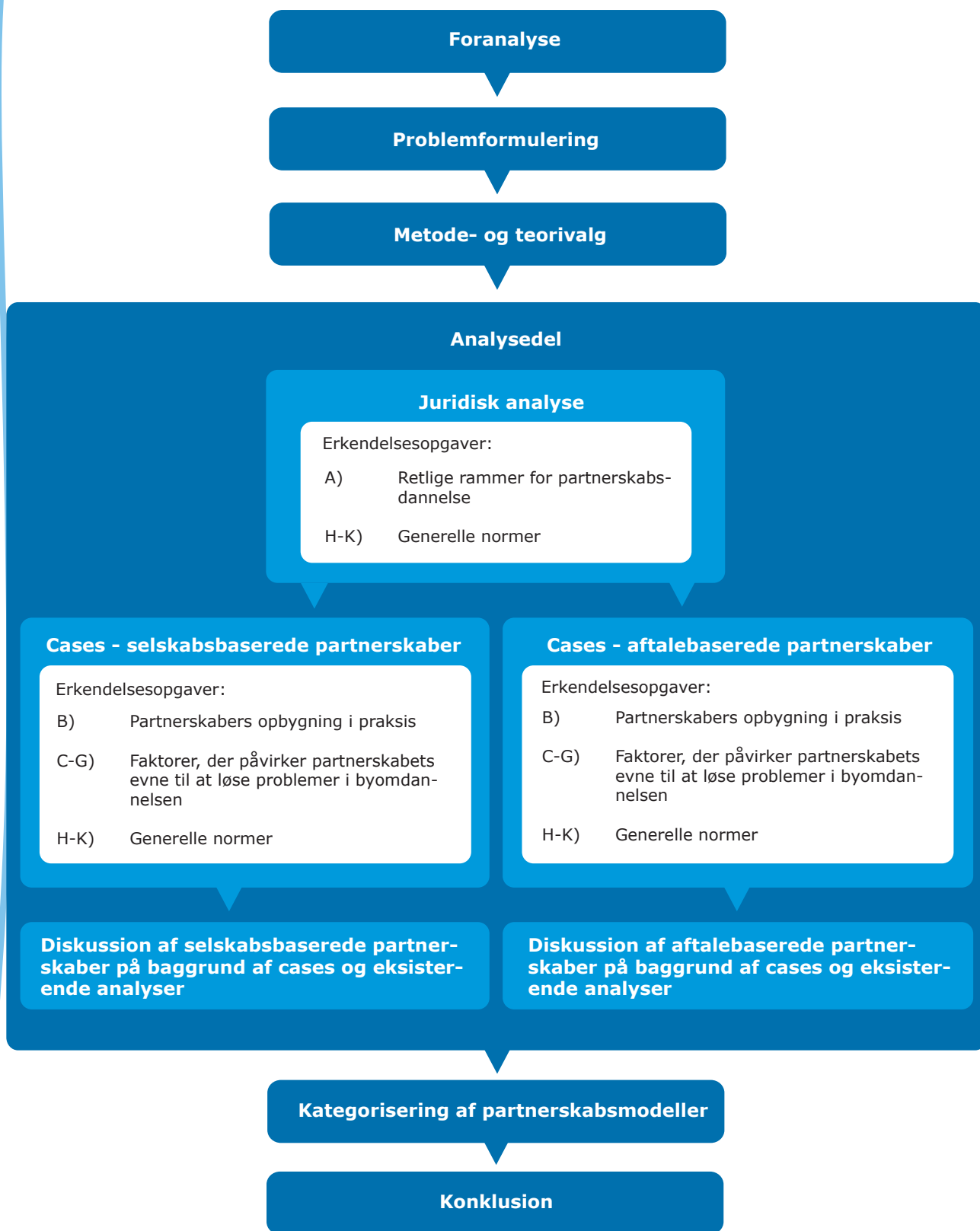
3.5 Metode til løsning af erkendelsesopgaver

Der vil i det følgende blive redegjort for, hvilke metoder vi vil anvende til at løse de forskellige erkendelsesopgaver. Først vil vi dog illustrere projektets opbygning, hvilket vil medvirke til at overskueliggøre anvendelsen af metoder i forhold til løsning af de forskellige erkendelsesopgaver.

3.5.1 Projektstruktur

På baggrund af ovenstående udledning af underspørgsmål med tilhørende erkendelsesopgaver er projektrapportens overordnede opbygning illustreret i figur 8, næste side.

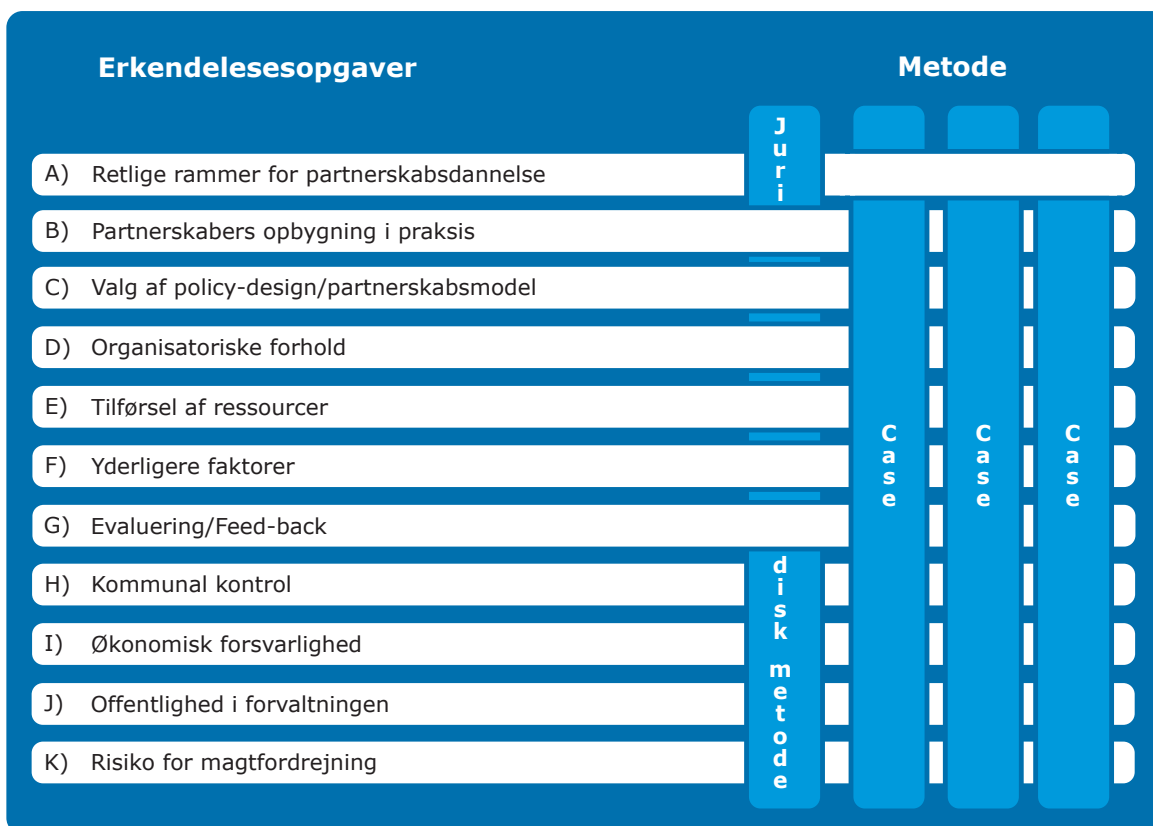
Analysedelen af rapporten er opbygget således, at der først vil blive gennemført en juridisk analyse, hvorefter der vil følge caseanalyser af henholdsvis selskabs- og aftalebaserede partnerskaber. Efter hver af de to typer caseanalyser, vil der komme et samlet diskussions/analyse-afsnit, hvori casene diskuteres på tværs, og hvor der også inddrages relevante elementer fra eksisterende undersøgelser. Ud fra dette vil det være muligt at foretage en kategorisering af partnerskabsmodeller med tilknytning af muligheder og begrænsninger.



Figur 8 Projektdesign

3.5.2 Metodeanvendelse

Vi har valgt at gennemføre en juridisk analyse byggende på juridisk metode samt at analysere flere forskellige cases. I figur 9 er vist en oversigt over samtlige erkendelsesopgaver, samt hvilke(n) metode(r), der tages i anvendelse til løsning af den enkelte erkendelsesopgave:



Figur 9 Erkendelsesopgaver og metoder til at besvare dem.

I det følgende vil vi gennemgå de metodiske overvejelser vedrørende de enkelte analyser.

Juridisk analyse

Den juridiske analyse tager udgangspunkt i en retsdogmatisk tilgang. Retsdogmatikken har som sit genstandsfelt at fastlægge gældende ret. Dette gøres ved hjælp af juridisk metode, der bl.a. omhandler hvilke skrevne og uskrevne retskilder og fortolkningsprincipper, der kan benyttes til at fastslå retsstillingen, jf. Wegeners fremlæggelse af juridisk metode [Wegener 2000]. Den juridiske analyse vil foregå på et generelt plan, idet retsstillingen er ens for alle kommunerne.

Den juridiske analyse vil bidrage til at besvare erkendelsesopgave A vedrørende retlige rammer for partnerskabsdannelse. Samtidig vil den juridiske analyse bidrage til besvarelse af erkendelsesopgave H-K, da retsreglernes afgrænsning af lovlige partnerskabstyper også har betydning for de generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed. Dette alene vil dog ikke give en fyldestgørende besvarelse af erkendelsesopgave H-K, hvorfor erfaringer fra praksis også inddrages, se nedenfor.

Caseanalyser

Besvarelsen af erkendelsesopgave B-K vil tage udgangspunkt i caseanalyser, idet disse erkendelsesopgaver lægger op til evalueringer af praksis. Erkendelsesopgaverne vil alle blive besvaret i relation til den enkelte case. Valget af casestudie-metoden bunder i, at casestudier er velegnede til kvalitative undersøgelser og kan bruges til at forstå et givent fænomen i dybden. [Andersen 2005, s. 115]

Der findes forskellige typer af casestudier, og der skal tages stilling til, hvilken der er mest hensigtsmæssig at benytte til projektets undersøgelse. Der drejer sig om valget mellem single- eller multiple-casestudie, samt casestudiets anvendelsesområde.

Single casestudier anvendes som regel til enten at afprøve en eksisterende teori; til at undersøge et unikt/ekstremt tilfælde eller til et eksplorativt studie, hvor et nyt fænomen undersøges. Multiple-casestudier bliver betragtet som en samling af flere single casestudier, hvor geografi og betingelser er forskellige, og de kan derfor benyttes både til teoriopbyggende- og afprøvende undersøgelser. Multiple casestudier har den fordel, at det er lettere at producere generaliseret viden på baggrund af flere casestudier end et enkelt. [Andersen 2005, ss. 113-115]

Problemformuleringen lægger op til eksplorative, fænomenafsøgende casestudier, hvor der skal afsøges muligheder og begrænsninger ved partnerskabsanvendelse. Fordi projektets undersøgelsesfelt er så bredt, vil der skulle flere cases til for at belyse bare et forholdsvist repræsentativt udsnit af mulige partnerskabsmodeller, hvorfor vi finder det mest hensigtsmæssigt at benytte et multiple-casestudie. Desuden kan formålet med projektet til en vis grad siges at være *teoriopbyggende*, og til dette formål er multiple-casestudier mest velegnede. Vores studie vil dog være et begrænset multiple-casestudie, da der, som vi tidligere har været inde på, ikke er særlig mange eksempler på partnerskaber (En nærmere caseudvælgelse følger i afsnit 3.6 *Caseudvælgelse*). Casestudiet giver dog mulighed for, med baggrund i den analytiske generaliserbarhed, at kunne udlede årsagssammenhænge mellem de identificerede byomdannelsesresultater og konteksten:

»...case studies, like experiments, are generalizable to theoretical propositions and not to populations or universes. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent a »sample«, and in doing a case study your goal will be to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization).» [Yin 2003, s. 10]

I kategoriseringen af muligheder og begrænsninger på baggrund af casestudierne, skal der således tages stilling til, hvad der er specifikt for den enkelte case, og hvad der er generelt [Andersen 2005, s. 115]. Vores tilgang til caseanalyserne er eksplorativ og teoridannende, også kaldet induktivistisk, men vi tager dog udgangspunkt i det partnerskabsbegreb, der blev defineret i foranalysen, og derudover har vi et udgangspunkt i de eksisterende teorier, der kan relateres til området. Vi arbejder her ud fra tankegangen, at det er ikke muligt at generere ny viden uden at have det mindste kendskab til emnet. Kritikken af induktivismen angår bl.a. observationernes teoriafhængighed, hvor det fremføres, at en observation altid vil fortolkes på baggrund af tidligere erfaringer eller teorier og dermed vil observationerne være lige så fejlbarlige som de teorier, der er en forudsætning for dem. [Knudsen 1994, ss. 95-97] Vi ønsker ikke at bortforklare denne metodekritik, men har derimod bevidst udvalgt de teorier, som vi ønsker, at vores observationer skal tage udgangspunkt i. Hermed ikke sagt, at vi bevæger os over i hypotesetestning eller lignende. Teorierne skal udelukkende anvendes til at give os et begrebsapparat, vi kan stå på skuldrene af, når vi foretager vores observationer.

Vi kunne have lavet en hypotesetestning af, hvorvidt partnerskaber er et aktiv for byomdannelsesprocessen, sådan som Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg fremfører, men vi mener, at vi med denne undersøgelse får mulighed for at nuancere billedet i forhold til muligheder og begrænsninger – og derefter lade det være op til kommunerne, om de ønsker at anvende partnerskaberne på denne baggrund. Forestillingen om sammenhængen mellem partnerskaber og byomdannelser, som Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg gav udtryk for, skal vi kunne løsrive os fra, idet det ikke er vores opgave at falsificere eller sandsynliggøre denne – og samtidig er partnerskaber ikke målet men midlet, så vi skal også være åbne overfor, at partnerskaber måske slet ikke er et godt middel i byomdannelse, på trods af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs

anbefaling. Ved at lave en undersøgelse af partnerskabers effekt for byomdannelse, og på denne baggrund udlede muligheder og begrænsninger, vil vi dog implicit foretage en test af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs påstand om partnerskabers funktion i byomdannelse. Hvis vores undersøgelse leder frem til, at begrænsningerne overstiger mulighederne i de enkelte partnerskabsmodeller, så har vi tilbagevist deres udsagn. Det er dog som sagt ikke formålet med projektet, der har sigte på at give kommunerne et udgangspunkt for at overskue de forskellige partnerskabsformers muligheder og begrænsninger i byomdannelse.

3.6 Caseudvælgelse

Som baggrund for udvælgelse af de cases, der skal indgå i analysen af erkendelsesopgaverne, vælger vi at tage udgangspunkt i eksisterende undersøgelser af partnerskaber. Her tænker vi på Byplanlaboratoriets udviklingsprojekt fra 2006, Byplannytts temanummer vedrørende partnerskaber fra 2006, Miljøministeriet og Fonden Realdanias projekt »Fornyelse af planlægningen« fra 2006 samt Erhvervs- og Boligstyrelsens »Byudvikling i 8 kommuner – partnerskaber og borgerinddragelse« fra 2003, og Christian Aunsborgs afhandling »Plan og virkelighed« fra 1999.

Det er naturligvis kun de cases, der har en relevans for vores problemstilling, der inddrages. Vores relevanskriterium går ud på, at casene tilsammen skal give et dækkende billede af forskellige kommunetyper samt eksempler på forskellige former for selskabsbaserede partnerskaber og aftalebaserede partnerskaber både inden for infrastrukturbidrag og andre aspekter. Med forskellige kommunetyper menes henholdsvis kommuner, der repræsenterer vækstområder og kommuner, der ikke tilhører et vækstområde. Udvælgelsen af de enkelte cases vil blive begrundet indledningsvist i afsnittene vedrørende henholdsvis aftale- og selskabsbaserede partnerskaber.

I det omfang de cases, der fremgår af eksisterende undersøgelser, ikke kan give dette dækkende billede, vil det i princippet være nødvendigt at iværksætte en undersøgelse med henblik på at opspore de »manglende« cases. Det skal dog her holdes in mente, at antallet af partnerskaber anvendt i byomdannelse, og dermed mulige cases, er begrænset, og manglen kan derfor bero på, at den pågældende type partnerskab ikke har været i anvendelse i Danmark eller kun har været det i eksempelvis vækstkommuner. Det har netop vist sig, at partnerskaber har fundet størst udbredelse i kommuner præget af vækst.

Vi vælger ikke at bruge ressourcer på at lede efter supplerende cases, hvilket bl.a. begrundes med, at vi tager udgangspunkt i et bredt udvalg af nyere undersøgelser, og det må derfor formodes, at de cases, der anvendes i disse, repræsenterer de væsentligste eksempler på partnerskaber i dansk sammenhæng. Yderligere begrundes det med, at oplysninger om anvendelse af partnerskaber som regel ikke vil fremgå af planmaterialet eller på anden måde være offentligt tilgængelige. Det vil derfor i praksis være en vanskelig proces at opspore eventuelt »manglende cases« – som der som sagt ikke er garanti for rent faktisk eksisterer. Vi vurderer derfor, at vi kan bruge vores ressourcer mere hensigtsmæssigt på at indsamle supplerende oplysninger til casene fra de eksisterende undersøgelser. En indsamling af supplerende oplysninger vil netop være nødvendig, da vi analyserer casene ud fra en ny tilgangsvinkel.

Disse supplerende oplysninger vil som udgangspunkt blive indhentet via plandokumenter og andet supplerende materiale vedrørende partnerskabet. I det omfang det er nødvendigt, vil vi supplere casene med personlige interviews eller telefoninterviews, da interview kan betragtes som den metode, der giver mulighed for de mest dybdegående undersøgelser. Vi vil opsøge interviews med de embedsmænd, som har haft byomdannelsesprojektet og partnerskabet »på deres bord«, idet vi går ud fra, at disse vil have et grundigt indblik i både de private og kommunale – politiske og administrative – interesser.

Juridisk analyse

Det overordnede formål med den juridiske analyse er at kunne fremkomme med et svar på erkendelsesopgave A samt H-K. Erkendelsesopgave A omhandler en undersøgelse af, hvordan de retlige rammer afgrænser mulighederne for partnerskabsdannelse i byomdannelse. Der skal derfor gennem analysen skabes et indblik i, under hvilke forudsætninger det er lovligt for kommunen at indgå i forskellige typer af partnerskaber. Erkendelsesopgave H-K omhandler de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed, og analysen skal således yderligere give et indblik i, hvilken betydning de retlige rammer har i forhold til disse. Som før beskrevet vil den juridiske analyse kun give et bidrag til besvarelsen af erkendelsesopgave H-K, idet også andre aspekter end de retlige vil spille ind, hvilket nærmere belyses gennem de efterfølgende caseanalyser.

Analysen vil være opbygget således, at vi gennemgår generelle bestemmelser med betydning for partnerskabsdannelse i nogle indledende afsnit, som analyserne af de forskellige partnerskabsformer efterfølgende kan trække veksler på.

Der er en lang række af retsregler, som vi har fundet det relevant at inddrage i den juridiske analyse, og i det følgende vil vi gennemgå begrundelsen for udvælgelsen af de enkelte retsregler. Dette vil bl.a. ske på baggrund af kommunens forskellige myndighedsroller.

Med hensyn til kommunernes myndighedsroller anses kommunalbestyrelserne traditionelt for at have en dobbelt funktion. Kommunalbestyrelsen udøver således både fællesskabsforvaltning og myndighedsforvaltning. Med fællesskabsforvaltning henvises til kommunalbestyrelsens beslutninger i kraft af dens funktion som ledende organ for det fællesskab af borgere, som kommunen udgør. Disse beslutninger kan eksempelvis dreje sig om anvendelse af kommunens økonomiske midler eller overordnet fysisk planlægning. Med myndighedsforvaltning henvises til kommunalbestyrelsens funktion, hvor den træffer afgørelser i forhold til den enkelte borger på baggrund af lovhjemlede beføjelser. Det kan dreje sig om tilladelser, påbud og forbud. I forbindelse med projektets problemstilling er det primært kommunens rolle som fællesskabsmyndighed, der er i fokus og i mindre grad konkrete forvaltningsafgørelser i forhold til den enkelte borger. Ligegyldigt om kommunalbestyrelsen udøver myndighedsforvaltning eller fællesskabsforvaltning, er den en del af den offentlige forvaltning, og er som sådan underlagt de forvaltningsretlige regler. [Garde og Revsbech 2002, ss. 5-6]

Det er på denne baggrund naturligt at indlede den juridiske analyse med en gennemgang af de forvaltningsretlige regler. Disse har især betydning i forbindelse med de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed og er samtidig en del af de overordnede rammer for kommunens mulighed for at indgå i partnerskaber med private parter. De forvaltningsretlige regler består både af uskrevne grundsætninger og forvaltningsretlige love.

De uskrevne grundsætninger omfatter:

- Princippet om saglige hensyn (magtfordrejningslæren)
- Lighedsgroundsætningen
- Skøn under regel
- Proportionalitetsprincippet

Disse grundsætninger er fastlagt gennem retspraksis. Hovedområdet for grundsætningerne er konkrete forvaltningsafgørelser, dvs. myndighedsforvaltning – men grundsætningerne finder også anvendelse ved fællesskabsforvaltning, herunder forvaltningsmyndighedernes aftaler og faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. byggeri. [Berg 2002, s. 115] Det er i forbindelse med de sidstnævnte anvendelser, grundsætningerne har relevans for projektet, mens anvendelsen i forbindelse med myndighedsforvaltning som sagt har mindre betydning i denne

sammenhæng. Princippet om *skøn under regel* finder vi dog, er udelukkende rettet mod myndighedsforvaltning, da dette princip omhandler, at myndigheden ved forvaltningsafgørelser i medfør af en lovbestemmelse, der tillægger myndigheden et skøn, ikke må opstille faste regler for udøvelsen af dette skøn (myndigheden er tillagt et "pligtskøn") [Berg 2002, s. 122]. Vi afgrænser os derfor fra at behandle dette princip nærmere i analysen. *Proportionalitetsprincippet* finder vi ligeledes, har størst relevans i forbindelse med myndighedsforvaltning, idet det typisk er i forbindelse med indgreb over for borgerne eller ved direkte magtanvendelse, det er vigtigt at være opmærksom på dette princip. Vi vælger derfor også at afgrænse os fra dette princip. Tilbage bliver magtfordrejningslæren og lighedsgrundsætningen, der også kan ses som en variant af magtfordrejningslæren. Disse principper finder vi, har stor relevans i forbindelse med projektets problemstilling, idet de i sig selv er den retlige formulering af en af de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed, som blev opstillet i metodeafsnittet. Derudover har principperne også indflydelse på kommunens mulighed for at indgå aftaler.

De forvaltningsretlige love omfatter f.eks. forvaltningsloven, persondataloven og offentlighedsloven. Vi vurderer, at kun sidstnævnte har relevans i forbindelse med projektets problemstilling, idet denne er direkte relateret til den generelle norm om offentlighed – både i forbindelse med myndighedsforvaltning og fællesskabsforvaltning. De øvrige forvaltningsretlige love har efter vores opfattelse udelukkende relevans i forbindelse med myndighedsforvaltning, og vi vælger derfor kun at behandle offentlighedsloven i analysen.

Udover de forvaltningsretlige regler, sætter kommunalfuldmagtsreglerne rammer for kommunens ageren som fællesskabsmyndighed, og vi vælger derfor også at inddrage disse regler i analysen. Kommunalfuldmagten omhandler kommunens mulighed for uden lovhjemmel at foretage økonomiske dispositioner. Kommunalfuldmagten har således relevans i forbindelse med mange aspekter af projektets problemstilling, bl.a. med hensyn til hvilke opgaver kommunen lovligt kan påtage sig. Som et eksempel kan nævnes kommunens ageren på ejendomsmarkedet, dvs. grundsalg- og køb, som primært reguleres af kommunalfuldmagten. Der er dog også lovgivning, der har betydning i forbindelse med kommunal ejendomshandel, især udbudsreglerne, hvorfor vi i analysen også vil komme ind på disse.

Der vil ikke være tale om en nærmere gennemgang af lovgrundlaget og procedureregler mv. for udbud. Gennemgangen vil blive holdt på et minimum i forhold til det kendskab, der er nødvendigt for at vurdere kommunens muligheder i forbindelse med partnerskaber. Vi vil både behandle de danske udbudsregler, som har baggrund i styrelseslovens § 68 og de EU-retlige udbudsregler. Udbudsreglerne med baggrund i styrelseslovens § 68 vedrører offentligt udbud ved kommunens salg af faste ejendomme og er interessante i forbindelse med både aftale- og selskabsbaserede partnerskaber med henblik på at vurdere, under hvilke forudsætninger kommunen kan *undlade* at foretage udbud. De EU-retlige udbudsregler omhandler, hvilke opgaveudskillelser der kræver kommunalt udbud, hvilket især har relevans i forbindelse med henlæggelse af opgaver til et selskab.

Efter disse analyser vil de generelle retlige rammer for kommunens ageren som fællesskabsmyndighed være på plads, og vi vil herefter gå i gang med analysen af de specifikke muligheder for at indgå i et partnerskab – først i forhold til selskabsdannelse og dernæst i forhold til aftalebaserede partnerskaber.

En selskabsdannelse mellem kommunen og private parter kan enten ske med hjemmel i kommunalfuldmagten eller lovhjemlet på baggrund af L 548. Analysen af mulighederne på baggrund af kommunalfuldmagten vil i høj grad trække veksler på den forudgående gennemgang af generelle regler, mens analysen af muligheder på baggrund af L 548 i sagens natur vil tage udgangspunkt i en gennemgang af lovens regler.

Analysen af aftalebaserede partnerskaber trækker ligeledes veksler på den generelle gennemgang af retsregler, herunder kommunalfuldmagten og de forvaltningsretlige grundsætninger. Derudover vil aftalerechten inddrages, da denne naturligvis sætter rammerne for aftaleindgåelse. Vi har desuden valgt at inddrage den foreslåede planlovsændring L 204, selvom den endnu ikke er vedtaget og således endnu ikke er en del af gældende ret. Vi finder imidlertid, at lovforslaget berører centrale emner i forhold til projektets problemstilling, og hvis forslaget vedtages, vil det sætte nye rammer for kommunens indgåelse af aftaler med private vedrørende medfinansiering af infrastruktur. Det er derfor relevant at inddrage dette lovforslag, hvis kommunens muligheder for aftaleindgåelse fremover skal vurderes.

Afslutningsvist vil vi ud fra analysen af de retlige rammer fremhæve de væsentligste forskelle på de forskellige muligheder, kommunen har for at indgå i et partnerskab med private parter.

4 Retsregler med generel relevans for partnerskaber

4.1 Forvaltningsretlige regler

Som nævnt vil vi indlede med at beskrive de forvaltningsretlige grundsætninger af relevans for projektet, hvorefter vi vil behandle offentlighedsloven, der var den eneste relevante forvaltningsretlige lov.

4.1.1 Forvaltningsretlige grundsætninger

Magtfordrejningslæren, eller princippet om saglige hensyn, går kort sagt ud på, at forvaltningen ved udstedelsen af en forvaltningsafgørelse ikke må tage usaglige hensyn [Berg 2002, s. 115].

En kommunes partnerskab med private parter kan tænkes at rejse betænkeligheder i forhold til grundsætningen om magtfordrejning, hvis kommunen selv har en direkte økonomisk interesse i samarbejdet, f.eks. gennem grundejerskab, eller hvis samarbejdet med den private part påvirker den kommunale myndighed således, at der ved myndighedsbehandlingen af den private parts ansøgninger inddrages usaglige hensyn. Denne problemstilling gør sig både gældende ved aftalebaserede partnerskaber og ved selskaber, hvor det var en af de bekymringer, kommunerne gav udtryk for i foranalysen.

Hvad der kan betegnes som saglige hensyn for en forvaltningsafgørelse, afgrænses først og fremmest af de lovlige hensyn, der fremgår af lovbestemmelsens tekst, samt formålet med selve loven, som afgørelsens skal træffes på baggrund af, herunder de formål, der fremgår af forarbejderne. Derudover skal der tages hensyn til henholdsvis det materielle og det organisatoriske specialitetsprincip – dvs. der må ikke inddrages hensyn, der hører under en anden lov eller en anden myndighed. Interesser, der generelt kan karakteriseres som usaglige, er f.eks. private, partipolitiske og finansielle interesser. Sidstnævnte kan dog være sagligt, hvis det hænger naturligt sammen med det pågældende forvaltningsområde (f.eks. budgetlægning, skatteforvaltning). [Berg 2002, ss. 116-118]

De ovenfor beskrevne krav minder om de krav til en saglig kommunal interesse, der er efter kommunalfuldmagten, når kommunen handler inden for et ulovbestemt område, som vi vil komme ind på i afsnit 4.2 *Kommunalfuldmagten*, og der er i det hele taget en nær sammenhæng mellem kommunalfuldmagtsreglerne og de forvaltningsretlige grundsætninger.

I forhold til projektets problemstilling er det især spørgsmålet om finansiell magtfordrejning, der kan være interessant. Problemstillingen illustreres af U.1963.349H:

K kommune havde solgt industrigrunde, hvor der i skøderne var optaget bestemmelser om en bestemt bebyggelsesprocent, i overensstemmelse med K's dispositionsplan for området. Senere besluttede K at hæve bebyggelsesprocenten med en tredjedel, mod betaling af et tillæg til

købesummen. Dette krav fandt højesteret uberettiget, dels fordi der ikke i servitutten var taget et forbehold om tillæg til købesummen og dels fordi både den oprindelige bebyggelsesprocent og ændringen af denne, var båret af byplanmæssige hensyn.

Sagsøgeren havde bl.a. argumenteret for, at kommunen ved indføjelise af skødebestemmelserne havde opnået en regulering, der de facto svarede til en byplans: "Kommunen kan da ikke ved sin administration af denne faktiske ordning betinge dispensationer af en økonomisk ydelse, og der foreligger i realiteten fra kommunens side en "magtfordrejning". Denne påstand tog højesteret til følge, hvor det blev fastslået, at en ændring i bebyggelsesprocenten ud fra planlægningsmæssige hensyn ikke kunne gøres betinget af en økonomisk modydelse. Reguleringen af købesummen ville have været lovlig, hvis der fra starten var taget forbehold for dette i skøderne. Der blev således statueret finansiell magtfordrejning, da kommunen havde sammenblandet planlægningsmæssige og økonomiske interesser. Det står klart, at kommunerne generelt ikke kan lade deres forvaltningsmyndighed påvirke af finansielle hensyn. Dette understreges også af U.1990.106/2Ø, hvor nogle bestemmelser i en lokalplan fandtes ugyldige, fordi de varetog både kommunens og et privat feriecenters økonomiske interesser.

K kommune havde solgt arealer til L, hvorpå der var planlagt og påbegyndt et stort feriebyggeri. På naboejendommen var der ifølge lokalplanen mulighed for hotelbyggeri. Imidlertid var L's projekt af en sådan størrelse, at det i tilfælde af, at naboen N opførte hotel på sin ejendom tilsammen ville stride mod regionplanen. For at lovliggøre L's påbegyndte feriebyggeri ændrede K lokalplanen, således at N's ejendom ikke længere måtte benyttes til hotel. Denne ændring blev af retten kendt usaglig, da det var for at tilgodese L's privatøkonomiske interesser samt K's egne, idet der er i skødet var indføjjet en bestemmelse, der ville give K problemer, såfremt byggeriet ikke kunne gennemføres. K's interesse i af hensyn til den handels- og beskæftigelsesmæssige udvikling i kommunen at opnå en hurtig gennemførelse af et meget specielt og omfattende byggeri, var heller ikke i sig selv en saglig grundelse. Lokalplanens bestemmelser vedrørende N's ejendomme blev derfor kendt ugyldige.

Ud fra sagen står det klart, at kommunen skal være påpasselig med at foretage planændringer, der kan have en grundelse ud fra kommunens egne økonomiske interesser, hvilket især kan ske i de tilfælde, hvor kommunen er involveret som grundejer/sælger. I disse tilfælde bør kommunen være særlig opmærksom på at udøve sine myndighedsbeføjelser ud fra saglige interesser.

Et andet princip, der kan tænkes at have betydning for kommunernes deltagelse i partnerskaber, er **lighedsprincippet**. Lighedsprincippet betegner kort sagt, at der ikke må ske forskelsbehandling, medmindre der er en saglig grundelse. Således formuleret kan lighedsprincippet siges blot at være en anden måde at udtrykke princippet om saglige hensyn på. Den ovenfor beskrevne U 1990.106/2Ø kan også siges at omhandle lighedsprincippet, idet der i sagen var tale om en usagligt grundet forskelsbehandling af to grundejere.

4.1.2 Offentlighedsloven¹⁴

Det er relevant at se nærmere på offentlighedslovens bestemmelser, da disse har betydning for princippet om offentlighed i forvaltningen og demokratisk kontrol.

Offentlighedsloven gælder jf. § 1, stk. 1 for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. For den, der er part i en sag, er der en videregående adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven, men det, der har interesse i denne forbindelse er borgernes – og pressens – almindelige adgang til at se kommunens dispositioner efter i sømmene, hvorfor vi udelukkende fokuserer på offentlighedslovens muligheder for dette.

¹⁴ Lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 572 af 19. december 1985

Borgernes generelle ret til aktindsigt er fastsat i offentlighedslovens § 4:

§ 4 *Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed...*

Det er spørgsmålet, hvilken begrænsning af aktindsigten, der følger af, at den kun gælder dokumenter med *tilknytning til den administrative sagsbehandling*. Jf. vejledningen til offentlighedsloven gælder aktindsigten både sager, hvor myndighederne skal træffe konkrete afgørelser i forhold til borgerne, men også i sager om anden offentlig virksomhed, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. trafik, undervisning og byggeri. At dokumenterne skal have en tilknytning til den administrative sagsbehandling, udelukker kun dokumenter, der blot modtages til opbevaring, eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning som f.eks. stempeling, legalisering og lignende. [Justitsministeriet 1986, pkt. 13]

Retten til aktindsigt kan efter en konkret vurdering begrænses af de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14. Her er særligt § 12 relevant for projektets problemstilling.

Efter § 12, stk. 1, nr. 2 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Bestemmelsen er ikke en generel undtagelse fra retten til aktindsigt - der skal ske en konkret vurdering i den enkelte sag. Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis der efter en konkret bedømmelse må antages at være nærliggende risiko for, at der påføres den juridiske person, oplysningerne vedrører, et økonomisk tab, typisk af konkurrencemæssige grunde. [Justitsministeriet 1986, pkt. 42]

Øvrige undtagelsesbestemmelser, der kunne tænkes at have relevans, findes i § 13, stk. 1, nr. 4 og 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, hvis det er nødvendigt for at beskytte *væsentlige* hensyn til det offentliges gennemførelse af regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Sidstnævnte bestemmelse er navnlig tænkt anvendt for at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser [Karnov 1985, note 66].

4.2 Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten betegner kommunernes adgang til uden lovhjemmel at foretage økonomiske dispositioner. Denne adgang er ikke ubegrænset, men afgrænses af en række uskrevne kommunalretlige grundsætninger, der er udviklet gennem praksis. Kommunalfuldmagten hører til under fællesskabsforvaltningen. [Garde og Revsbech 2002, s. 5]

Ifølge legalitetsprincippet kan offentlige myndigheder ikke disponere uden hjemmel i en lov eller en anden retskilde. Retsgrundlaget for kommunalfuldmagten kan overordnet siges at være forholdets natur - det følger af det kommunale selvstyre jf. Grundlovens § 82 og den kommunale skatteudskrivningsret, at kommunerne til en vis grad kan foretage selvstændige økonomiske dispositioner. Kommunalfuldmagten er også hjemlet ved retssædvane og administrativ praksis, idet den har været lagt til grund for kommunernes og tilsynsmyndighedernes¹⁵ beslutninger i en lang årrække. [Garde og Revsbech 2002, ss. 12-13] Kommunalfuldmagten er som retskilde

¹⁵ Jf. styrelseslovens kapitel VI, varetages tilsynet med kommunerne af regionale tilsynsråd, der hører under statsforvaltningen. Der er tale om et legalitetstilsyn, hvor der tages stilling til lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. styrelseslovens § 50. I kapitel VI er fastsat regler om, at tilsynsrådernes afgørelser kan indbringes for Indenrigs- og sundhedsministeriet. Indenrigs- og sundhedsministeriet kan også af egen drift tage tilsynsrådernes afgørelser op til behandling.

placeret på lovs niveau, og kommunalfuldmagtsreglerne kan gennembrydes ved lov, således der enten sker en indskrænkning eller udvidelse af kommunens dispositionsadgang. [Revsbech 2005, s. 24]

I det følgende vil først de generelle principper, der afgrænser kommunalfuldmagten, kort blive beskrevet, hvorefter vi vil se specifikt på kommunalfuldmagtens betydning for de opgaver, kommunen kan varetage i forbindelse med byomdannelse, herunder kommunens ageren på ejendomsmarkedet.

4.2.1 Afgrænsende principper

Kommunen er som offentlig myndighed undergivet de almindelige forvaltningsretlige regler om saglige hensyn og lighed. Mange af de nedenfor beskrevne kommunalretlige grundsætninger kan derfor også anses som en konsekvens af disse. [Garde og Revsbech 2002, ss. 29-30] I det følgende vil de uskrevne retsgrundsætninger, der afgrænser kommunalfuldmagten, kort blive beskrevet.

Legalitetsprincippet. Lovgivningen kan både direkte og indirekte forhindre kommunen i at bruge sine økonomiske midler til et givent formål.

Direkte, fordi kommunen er forpligtiget til at følge lovgivningen, og kommunen derfor ikke kan bruge kommunalfuldmagten til f.eks. at omgå udbudsbekendtgørelsens procedurekrav.

Hvis kommunen har hjemmel i reguleringslovgivningen til at opnå et bestemt formål, kan lovgivningen udgøre en indirekte begrænsning, idet kommunen så ikke kan anvende kommunale økonomiske midler til dette formål. F.eks. kan kommunen ikke betale en generende virksomhed for at flytte, hvis problemet kan løses gennem påbud eller forbud med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven – uden udgifter for skatteborgerne. [Sørensen 2007, s. 273]

Almennytteskriteriet. Det antages traditionelt, at kommunen kun kan påtage sig opgaver af almennyttig karakter. De kommunale opgaver skal have et generelt sigte og være rettet mod borgerne i almindelighed. I forlængelse af dette kan opstilles et **forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner**. [Garde og Revsbech 2002, s. 18]

Kommunal interesse. En kommune kan kun udføre eller støtte en aktivitet, hvis der er en kommunal interesse i aktiviteten. Der kan siges at være en kommunal interesse i en aktivitet, der imødekommer et fælles behov i kommunen – ikke nødvendigvis for alle borgere, men for en stor del. Den nærmere afgrænsning af, hvad der kan betegnes som kommunale interesser, sker til dels ud fra tradition og dels ud fra, hvad der ligger i naturlig forlængelse af kommunens lovbestemte opgaver. F.eks. har kommunen traditionelt haft interesser inden for infrastruktur, der er nærliggende at se som en fællesopgave. Tilsvarende er idræts- og kulturformål traditionelt anset for kommunale interesser. Miljømæssige og byplanmæssige interesser anses for kommunale interesser ud fra kommunens rolle som henholdsvis miljømyndighed og planmyndighed.

Den kommunale interesse er ikke nogen fast størrelse. Der sker til stadighed en udvikling i de samfundsmæssige behov, hvorfor det også ændrer sig, hvad der kan betegnes som relevante fællesbehov. Den kommunale interesse kan ud fra en konkret afvejning begrunde, at der ydes støtte til en aktivitet, som normalt ikke ville være lovlig. F.eks. kan kommunen foretage køb og salg af byggegrunde, hvis det kan begrundes ud fra byplanmæssige hensyn, men ikke hvis det er ud fra finansielle hensyn, hvilket uddybes nærmere senere i afsnittet. [Garde og Revsbech 2002, ss. 18-21]

Lokalitetsprincippet. Dette princip indebærer, at de opgaver, kommunen påtager sig, skal være knyttet til kommunen både geografisk og i forhold til andre administrative niveauer.

Den territoriale afgrænsning skal ikke forstås helt bogstaveligt – selvom udgangspunktet er, at kommunen kun kan varetage opgaver, der er fysisk placeret inden for kommunen, kan dette fraviges, hvis det er nødvendigt eller naturligt at placere aktiviteten på en anden kommunes område, under forudsætning af, at der fortsat er en interessemæssig tilknytning til kommunen.

Ligeledes er kommunen ikke helt afskåret fra at yde støtte til en opgave, der som udgangspunkt hører under et andet administrativt niveau. I det omfang, der foreligger en kommunal interesse, kan kommunen yde en økonomisk støtte, der står i forhold til kommunens interesse. F.eks. kan kommunen ud fra en byplanmæssig interesse (et æstetisk bybillede) yde støtte til en passende facade til en retsbygning, hvilket ellers er en statslig opgave. [Garde og Revsbech 2002, ss. 22-24]

Forbud mod berigelse af kommunen – Kommunen må ikke præstere ydelser med det formål at tjene penge. Dette hænger dels sammen med almennyttetekriteriet og dels med den almindelige magtfordrejlslære, hvorefter finansielle hensyn ikke er saglige hensyn. Dette medfører, at kommunen ikke kan deltage i et selskab, der udfører virksomhed, der kan karakteriseres som spekulation. I nogle tilfælde er det dog lovligt for kommunen at tjene penge, idet der også gælder et princip om **økonomisk forsvarlighed**. Kommunen er således forpligtiget til at handle økonomisk forsvarligt med kommunens ressourcer. Det er vanskeligt præcist at afgrænse hvad dette krav indebærer, og kommunen er som udgangspunkt tillagt et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler - i de seneste mange år, er ingen kommunale aktiviteter således blevet kendt ulovlige alene som følge af økonomisk uforsvarlighed. Det antages normalt, at den retlige grænse for, hvornår en aktivitet er økonomisk uforsvarlig vil være sammenfaldende med de situationer hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan ifalde personligt erstatningsansvar jf. kommunestyrelseslovens §§ 50c og 50d. Princippet om økonomisk forsvarlighed modificerer udgangspunktet om forbudet mod berigelse af kommunen, så hvis kommunen indgår i en ellers lovlig erhvervsaktivitet, er kommunen derfor berettiget til at opnå et økonomisk udbytte svarende til en normal forrentning. [Garde og Revsbech 2002, s. 27, 32 og 62]

Konkurrencehensyn – Det indgår altid ved afvejning af, om en kommune kan yde støtte inden for rammerne af kommunalfuldmagten, hvorvidt denne støtte vil resultere i konkurrenceforvridning i den private sektor. Det er således forbudt at yde støtte til enkelte erhvervsvirksomheder, hvorimod en generel erhvervsstøtte ved f.eks. at tilgodese erhvervslivets behov for infrastruktur eller ved at påtage sig informationsopgaver over for erhvervslivet er lovlig. Ligeledes er visse erhvervsaktiviteter bl.a. ud fra konkurrencehensyn forbeholdt den private sektor. Det er almindelig antaget, at kommunerne er afskåret fra at drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed, medmindre der er lovhjemmel. Denne hovedregel er ikke undtagelsesfri - kommunen har således adgang til at foretage produktion til eget brug, sælge biprodukter samt udøve accessorisk virksomhed. Kommunen har også som følge af traditionen ret til at drive forsyningsvirksomhed samt at involvere sig i ejendomshandel. [Garde og Revsbech 2002, ss. 49-59 og 63-65]

4.2.2 Kommunale opgaver med forbindelse til byomdannelse

Som beskrevet i foranalysens afsnit 1.3.1 *Formaliserede samarbejder mellem offentlige og private* kan et byomdannelsesprojekt overordnet opdeles i 4 faser: idé, konkretisering, planlægning og realisering. Vi vil i det følgende se nærmere på, hvilke opgaver af økonomisk karakter, dvs. under kommunalfuldmagten, kommunen har mulighed for at udøve i forbindelse med de enkelte faser.

Kommunens opgaver i forbindelse med planlægningen og idéfasen har dels grundlag i lovgivningen og har dels ikke økonomisk karakter, hvorfor de ikke skal vurderes med

udgangspunkt i kommunalfuldmagten.

Komplekse ejerstrukturer kan som beskrevet i afsnit 1.1 *Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg* udgøre en barriere for byomdannelsen, og kommunale ejendomserhvervelser kan derfor være relevante at inddrage tidligt i processen for at løse dette. Betingelserne for kommunal ejendomshandel er beskrevet nærmere i nedenstående afsnit.

De øvrige økonomiske dispositioner, som kommunen normalt vil foretage i forbindelse med byomdannelse, har alle tæt sammenhæng med realiseringsfasen. Det drejer sig om afhjælpning af forurening, byggemodning og etablering af infrastruktur, mens selve opførelsen af bebyggelsen ikke er en kommunal opgave, da dette primært har et økonomisk sigte. I den forbindelse antages det generelt, at kommunalfuldmagtsreglerne afskærer kommuner fra at påtage sig opgaver med relation til boligforsyningen, medmindre der er lovhjælp. Kommunalfuldmagten giver dog mulighed for, at kommunen kan tilvejebringe boliger til visse persongrupper med specielle boligbehov, som kommunen i anden sammenhæng har en særlig forpligtigelse overfor. Kommunen kan f.eks. tilvejebringe ældreboliger på baggrund af sin rolle i indsatsen over for ældre. [Mogensen og Silic 2004, ss. 133-134]

At opgaver med hensyn til afhjælpning af jordforurening er en lovlig kommunal opgave følger af kommunens rolle som miljømyndighed. Indenrigsministeriet har således udtalt:

"... jordrensningsvirksomhed må anses for en lovlig kommunal opgave, idet opgaven ligger i naturlig forlængelse af de opgaver, som ifølge miljølovgivningen er henlagt til kommunerne."
[Indenrigsministeriets skrivelse af 21. december 1988- 1. k.kt. j.nr. 1988/1050-11]

Lovligheden af, at kommunen varetager opgaver i forbindelse med byggemodning og tilvejebringelse af infrastruktur, følger af tradition, idet der er en lang tradition for, at kommunen fremskaffer byggemodnet jord til brug for boliger og erhverv samt tilvejebringer infrastruktur [Garde og Revsbech 2002, s. 60].

4.2.2.1 Nærmere om kommuners ageren på ejendomsmarkedet

En kommunal jordkøbspolitik kan være et centralt virkemiddel både i forbindelse med byomdannelse og planlægningen generelt, også hvis kommunen indgår i et partnerskab med private parter. Vi vil derfor i det følgende se lidt nærmere på betingelserne for kommunalt køb og salg af fast ejendom.

Køb

Som udgangspunkt er det ikke efter kommunalfuldmagten en lovlig kommunal opgave at drive handel med fast ejendom. Hvis der er en lovlig kommunal interesse til stede, kan det dog begrunde køb af fast ejendom. Da finansielle hensyn ikke er saglige, kan kommunen derfor ikke erhverve fast ejendom med henblik på at opnå fortjeneste ved videresalg. Derimod er miljø-, infrastruktur- eller byplanmæssige hensyn alle antaget lovligt at kunne begrunde kommunal ejendomshandel, hvilket eksemplificeres i det følgende.

Det er traditionelt anset for et lovligt kommunalt formål at fremskaffe et tilstrækkeligt udbud af byggemodnet jord til boliger og erhverv. Dette bygger på en lang tradition, men kan også begrundes ud fra planlægningsmæssige hensyn. [Garde og Revsbech 2002, s. 60] Ligeledes kan infrastrukturhensyn begrunde, at kommunen erhverver ejendomme til sikring af f.eks. oversigtsforhold ved kommunale veje. Det er som nævnt også lovligt for kommunen at erhverve ejendomme ud fra miljømæssige formål med mindre formålet kan varetages efter reguleringslovgivningen f.eks. via påbud eller forbud efter miljøbeskyttelsesloven. [Mogensen og Silic 2004, ss. 188-190]

I det omfang, kommunen har adgang til at ekspropriere i medfør af planlovens § 47, vil køb også være lovligt efter kommunalfuldmagten [Mogensen og Silic 2004, s. 194]. Dette virker

rimeligt, da køb er et mindre indgribende middel, og en fortolkning af planlovens § 47 kan derfor være relevant at inddrage i tilfælde, hvor der tvivl om lovligheden af en kommunal ejendomserhvervelse. Der kan dog ikke sluttet modsætningsvist således, at ekspropriationsbetingelserne skal være opfyldt, før køb vil være lovligt. Det er tilstrækkeligt, at det kan godtgøres, at hensigten med købet er at varetage miljø-, infrastruktur- eller byplanmæssige hensyn. [Sørensen 2007, s. 279]

Dette betyder ikke, at den nøjagtige anvendelse af en ejendom skal være fastsat forud for opkøbet. Indenrigsministeriet har således udtalt:

"at det i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er antaget, at en kommune ikke er afskåret fra at erhverve fast ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådighed over ejendommen og dermed dens anvendelse, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse." [Indenrigsministeriets brev af 11. juli 1997, 2.k.kt., j.nr. 1997/11122/843-1]

Salg

Ved salg af de kommunale byggegrunde er der især to principper, der skal holdes in mente: forbuddet mod tilskud til enkeltpersoner eller virksomheder og princippet om økonomisk forsvarlighed. Disse principper medfører, at kommunen som udgangspunkt skal sælge til markedsprisen, dvs. den højest opnåelige pris i handel og vandel, da salget ellers dels kan opfattes som et indirekte tilskud til enkeltpersoner/virksomheder og dels vil stride mod princippet om økonomisk forsvarlighed. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at en kommune sælger til en pris, der blot dækker omkostningerne ved jordkøb og byggemodning, hvis dette ligger under markedsprisen. Herved bliver det som en sideeffekt tilladt for kommunen at tjene penge på ejendomshandel, blot dette ikke er hovedformålet. Kravet om salg til markedsprisen gælder uanset, om der er krav om offentligt udbud. Som udgangspunkt vil salg af kommunale ejendomme altid være omfattet af kravet om udbud jf. styrelseslovens § 68, hvor markedsprisen netop konstateres ved hjælp af udbudet (nærmere om udbudsreglerne i næste afsnit). Der er dog undtagelser, hvis kommunen f.eks. indgår i et selskab, hvilket behandles under afsnit 4.3.2 *Udbud ved kommunalt grundsalg*. Hvis markedsprisen er lavere end omkostningerne, vil det på trods af princippet om økonomisk forsvarlighed være lovligt for kommunen at sælge med et tab – dog vil det ikke være lovligt at købe eller byggemodne grunde, når det kan forudses, at disse ikke kan videresælges uden tab. [Mogensen og Silic 2004, ss. 204-206]

4.3 Udbud

Udbudsreglerne vil først og fremmest komme til at spille en rolle ved kommunens udskillelse af opgaver til eksterne leverandører, salg af kommunale grunde og med hensyn til, om selskaber er underlagt udbudsregler ved henlæggelse af opgaver til eksterne leverandører og ved selskabets salg af byggemodnede grunde.

4.3.1 Udskillelse af opgaver

Ved udskillelse af kommunale opgaver i forbindelse med byomdannelse, såsom planlægning og anlæg af infrastruktur skal kommunerne være opmærksomme på, om den specifikke opgaveudskillelse er underlagt de EU-retlige udbudsregler¹⁶ som er implementeret i den nationale lovgivning ved *Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter mv.*¹⁷, eller om opgaven hører ind under tilbudsindhentningsloven¹⁸. Da

¹⁶ Udbudsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbs kontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter)

¹⁷ Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004, hvor udbudsdirektivet indgår som bilag.

¹⁸ Lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, lov nr. 338 af 18. maj 2005.

bekendtgørelsens implementering af udbudsdirektivet fortrinsvis består i at fastslå, at ordregivere skal overholde bestemmelserne i udbudsdirektivet jf. bekendtgørelsens § 1, så vil vi i det følgende tage udgangspunkt i direktivets bestemmelser til beskrivelse af udbudsreglerne i forbindelse med opgaveudskillelse. Udbudsdirektivet skelner mellem vareindkøbskontrakter, offentlige tje nesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Direktivet opremser forskellige opgavetyper, der kan henføres under hver kategori, og på disse lister findes inden for de to sidstnævnte kategorier opgaver, som et selskab kan komme til at varetage for kommunen i forbindelse med byomdannelse. For at falde ind under EU-udbudsreglerne inden for disse felter kræves det, at opgavens anslåede kontraktværdi overstiger en vis tærskelværdi, som kommissionen fastsætter løbende.

Direktivets definition på offentlige bygge- og anlægskontrakter lyder:

»Artikel 1, stk. 2, litra b) Ved »offentlige bygge- og anlægskontrakter« forstås offentlige kontrakter om enten udførelse eller både projektering og udførelse af arbejder vedrørende en af de i bilag I omhandlede aktiviteter eller af bygge- og anlægsarbejde eller om udførelsen ved et hvilket som helst middel af et bygge- og anlægsarbejde, der svarer til behov præciseret af den ordregivende myndighed. Ved »bygge- og anlægsarbejde« forstås resultatet af et sæt bygge- og anlægsaktiviteter bestemt til i sig selv at udfylde en økonomisk eller teknisk funktion.«

I figur 10 er vist bygge- og anlægsopgaver i direktivets bilag I (Liste over de i artikel 1, stk. 2, litra b), omhandlede aktiviteter 1)) af relevans for byomdannelse. Kommunens opgaver med kommunal byggemodning samt offentlig infrastrukturanlæg vil være udbudspligtigt, hvis opgavens anslåede kontraktværdi overstiger

Hovedafdeling F			BYGGE- OG ANLÆGSVIRKSOMHED	
Hovedgruppe	Gruppe	Undergruppe	Beskrivelse	Bemærkninger
45			Bygge- og anlægsvirksomhed	Omfatter: Opførelse af nye bygninger og bygværker, restaurering og almindelige reparationer
	45.1		Forberedende byggepladsarbejder	
		45.11	Nedrivning af bygninger	Omfatter: - Nedrivning af bygninger og andre bygværker - Rydning af byggepladser - Jordarbejder: afgravning, påfyldning, nivellering og planering af byggepladser, grøftegravning, fjernelse af klippe og sten, sprængning etc. - Klargøring til minedrift: - Fjernelse af overjord og anden klarlægning samt andet forberedende arbejde i forbindelse med mineanlæg Omfatter også: - Byggepladsafvanding - Afvanding af landbrugs- og skovbrugsarealer
		45.12	Prøveboringer og andre former for boringer	Omfatter: - Prøveboringer og udtagning af prøver i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder, geofysiske og geologiske undersøgelser eller til lignende formål Omfatter ikke: - Boring af olie- og gasproduktionsbrønde, jf. 11.20 - Brøndboring, jf. 45.25 - Skaktsænkning, jf. 45.25 - Olie- og gasprospektering, geofysiske, geologiske og seismiske undersøgelser, jf. 74.20
	45.2		Opførelse af bygninger eller dele heraf; anlægsarbejder	
		45.23	Anlæg af veje	Omfatter: Anlæg af motorveje, veje, gader og andre køreveje og gangstier Anlæg af jernbaner Anlæg af start- og landingsbaner til fly Anlægsarbejder i forbindelse med stadioner, svømmebassiner, sportsbaner, tennisbaner, golfbaner og andre sportsanlæg Vejafstribning og afmærkning af parkeringsbåse Omfatter ikke: Forberedende jordarbejder, jf. 45.11
		45.25	Anden bygge- og anlægsvirksomhed	Omfatter: Bygge- og anlægsaktiviteter inden for et område, som er fælles for forskellige byggearbejder, og som kræver specialisering eller specialudstyr: udførelse af fundamenter, herunder nedramning af pæle brøndboring, skaktsænkning opstilling af stålprofiler, som ikke er af egen produktion bøjning af stålprofiler opmuring og stensætning opstilling og demontering af stilladser og arbejdsplatforme, herunder også udlejning heraf opførelse/opstilling af skorstene og montering af industriovne Omfatter ikke: Udlejning af stilladser uden opstilling og demontering, jf. 71.32

Figur 10 Udpluk fra direktivets bilag I over bygge- og anlægsarbejder. De med blå fremhævede opgaver, vurderer vi, er særlig relevante i byomdannelses-sammenhæng.

tærskelværdien på 39.277.401 kr. for perioden 2006-2007 [Udbudsportalen.dk 2006].

Eventuel byggemodning i forbindelse med en byomdannelse kan være udbudspligtig ved opgaveudskillelse, hvis det er på kommunens egne arealer og dermed en kommunal opgave, eksempelvis nedrivning af bygninger jf. udbudsdirektivets bilag I, undergruppe 45.11. De infrastrukturelle opgaver, som kommunerne generelt skal udføre, såsom anlæg af offentlige vej og stier er også udbudspligtige jf. bilag I, undergruppe 45.23.

Tjenesteydelseskontrakter jf. direktivets artikel 1, stk. 2, litra d) kan som sagt også komme på tale for byomdannelsesprocesser. I udbudsdirektivets bilag II A opregnes tjenesteydelser, som kræver EU-udbud, hvis tjenesteydelsens værdi overstiger den fastsatte tærskelværdi på 1.570.203 kr. for perioden 2006-2007 [Udbudsportalen.dk 2006]. Herunder findes kategori 12, *Arkitektvirksomhed*, som omfatter emnerne "*Rådgivende ingeniørvirksomhed og integreret ingeniørvirksomhed, byplanlægning og landskabsarkitektur, hermed beslægtet teknisk-videnskabelig konsulentvirksomhed, teknisk afprøvning og analyse*".

Hvis en kommune således ønsker at overlade en byplanlægningsopgave til eksempelvis et byomdannelsesselskab i stedet for at lade sin egen interne planlægningsafdeling udføre opgaven, kan denne opgaveudskillelse være omfattet af EU-udbudspligt, hvis den anslåede værdi af opgaven overstiger tærskelværdien. Det skal her holdes in mente, at udstedelse af planer såsom kommuneplaner og lokalplaner er en myndighedsopgave, som ikke kan udskilles til et privat selskab, men udarbejdelsen af forslag til disse planer er det muligt at udskille, hvorefter planerne skal gennemgå den almindelige planprocedure efter reglerne fastsat i planloven, dvs. offentlig høring, politisk vedtagelse mm.

Udbudsdirektivet finder jf. artikel 16, litra a) ikke anvendelse på offentlige tjenesteydelseskontrakter »om erhvervelse eller leje - uanset finansieringsform - af jord, eksisterende bygninger eller anden fast ejendom eller vedrørende rettigheder hertil; dog er kontrakter i en hvilken som helst form om finansielle tjenesteydelser, der indgås samtidig med, før eller efter aftalen om erhvervelse eller leje, underlagt dette direktiv«. Dvs. at kommunale opgaver vedrørende køb og salg af fast ejendom ikke er underlagt krav om EU-udbud.

Det fremgår af ovenstående, at det både afhænger af byomdannelsesopgavernes indhold og størrelse, om der er EU-udbudspligt, men at en stor del af de offentlige opgaver i forbindelse med byomdannelse vil være underlagt EU-udbudspligt afhængig af den anslåede værdi af opgaven, dvs. der kræves en konkret vurdering. Udbud efter udbudsdirektivet kræver et omfattende forarbejde fra kommunens side i forhold til at udarbejde udbudsbetingelser mv. under hensyn til direktivets kapitel IV *Særlige regler vedrørende udbudsbetingelserne og udbudsmaterialet*. Kommunen som ordregivende myndighed har overordnet to tildelingskriterier jf. præamblen pkt. 46: »Den laveste pris« eller »Det økonomisk mest fordelagtige tilbud«. Disse kriterier er afledt af direktivets artikel 2 vedrørende principper for indgåelse af kontrakter:

Artikel 2. *De ordregivende myndigheder overholder principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling af økonomiske aktører og handler på en gennemsigtig måde.*

Heraf følger også, at kommunen skal oplyse, hvilke tildelingskriterier den anvender, og hvordan de vægter kriterierne i udvælgelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Derudover kræver EU-udbud offentliggørelse i EU-tidende jf. artikel 36 i udbudsdirektivet [www.ks.dk 2006, afsnit 7].

De selskabstyper, som vi vil behandle i de efterfølgende afsnit er ikke omfattet af EU-udbudsreglerne, da de ikke er at opfatte som offentligretlige organer, sådan som disse defineres i artikel 1, stk. 9. Af denne artikel fremgår, at selskabet for at blive betraget som et offentligretligt organ skal have størstedelen af sin drift finansieret fra offentlig side, have driften

underlagt offentlig kontrol, eller have mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet udpeget fra offentlig side. Disse betingelser lever selskaberne ikke op til, bl.a. fordi kommunen ikke kan have bestemmende indflydelse i selskabet, hvilket vi kommer ind på i de respektive afsnit vedrørende selskaber efter kommunalfuldmagten og L 548.

Bestemmelserne om EU-udbud fra udbudsbekendtgørelsen og udbudsdirektivet suppleres af tilbudsindhentningsloven for opgaver vedrørende udførelse eller projektering og udførelse af bygge- og anlægsarbejder, når disse opgavers anslåede værdi ligger under tærskelværdien i udbudsdirektivet jf. tilbudsindhentningslovens § 1, stk. 1 og stk. 3, nr. 1. Dvs. der skal indhentes tilbud ved offentlige bygge- og anlægsopgaver sådan som disse er defineret i udbudsdirektivet. Tilbudsindhentning kan ske ved offentlig eller begrænset licitation eller underhåndsbud jf. lovens § 2. Udarbejdelsen af udbudsmaterialet vil være mindre omfattende end for EU-udbud, bl.a. fordi der er tale om mindre opgaver. Derudover er der ikke pligt til international annoncering jf. lovens § 6. Tildelingskriterierne er også her »Laveste pris« eller »det økonomisk mest fordelagtige tilbud«.

Der er netop vedtaget en lov¹⁹ til ændring af bl.a. tilbudsindhentningsloven med ikrafttræden fra 1. juli 2007. Lovændringen indeholder pligt for myndigheder til at annoncere bl.a. bilag IIA ydelser, tjenesteydelser, hvis værdi er over 500.000 kr., men under tærskelværdierne, herunder byplanlægning jf. den nyindsatte § 15a, nr. 2 i tilbudsindhentningsloven (§ 3, pkt. 7 i ændringsloven).

Annonceringspligten medfører, at kommunen, forud for indhentning af tilbud og tildeling af ordre for tjenesteydelser (eller varekøb) på en kontraktværdi over 500.000 kr., skal offentliggøre dette, så alle i princippet har mulighed for at byde ind på opgaven jf. den nyindsatte § 15c.

4.3.2 Udbud ved kommunalt grundsalg

Jf. styrelseslovens § 68 er udgangspunktet, at salg af kommunale ejendomme skal ske ved udbud. Der er dog visse undtagelser fra udgangspunktet – jf. Bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen)²⁰ § 2, stk. 3 kan udbud undlades med tilsynsmyndighedens samtykke, hvis der foreligger *særlige forhold*. Af vejledningen til udbudsbekendtgørelsen fremgår en nærmere uddybning af disse særlige forhold. Navnlig et eksempel kan tænkes at have relevans i forbindelse med projektets problemstilling:

»Salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt. Begrebet projekt skal forstås bredt (...) Fritagelse kan ske i tilfælde, hvor det må antages, at et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg af ejendommen eller for virkeliggørelsen af projektet, og hvor det samtidig må antages, at et offentligt udbud ikke vil fremkalde højere eller bedre købstilbud. Det vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, såfremt der i det omhandlede projekt indgår arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune.« [Indenrigsministeriet 2004, afsnit 5.4]

Denne undtagelse kan tænkes at få en betydning i forbindelse med projektets problemstilling, idet det netop vil kunne lægge væsentlige hindringer i vejen for byomdannelse realiseret ved hjælp af selskab, hvis det ikke er muligt at sikre, at eventuelt kommunalt ejede arealer i området overdrages til selskabet. Tilsvarende kan den også tænkes at have relevans for aftalebaserede partnerskaber. Som en nærmere uddybning af, hvornår denne undtagelse *ikke* kan finde anvendelse, anføres det i vejledningen, at det tilfælde, hvor en kommune har været

¹⁹ Lov om ændring af konkurrenceloven, retsplejeloven, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud. (Styrket indsats mod karteller, forbedrede kontrol- og efterforskningsinstrumenter og mere konkurrence om offentlige ydelser), Lov nr. L 152 af 6. juni 2007.

²⁰ Bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991.

præsenteret for et konkret projekt og arbejdet videre på det i samarbejde med en mulig køber, ikke i sig selv kan begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden udbud. Dette hænger sammen med, at det også kan tænkes, at andre købere vil kunne fremkomme med projekter, som opfylder kommunens intentioner med udnyttelse af ejendommen. [Indenrigsministeriet 2004, afsnit 5.4] I det tilfælde, hvor kommunen ønsker at sælge til et selskab for at dette samlet kan varetage byggemodning mv. af området, vil salg til andre end selskabet ikke kunne tilgodese kommunens intentioner med ejendommen. Vi mener derfor, at det er overvejende sandsynligt, at tilsynsmyndighederne ville give samtykke til at undlade udbud i et sådant tilfælde. Ved aftalebaserede partnerskaber kan undtagelsen tænkes brugt, hvor den private part i forvejen ejer en del af det område, projektet skal realiseres på, og hvor det dermed vil lægge hindringer i vejen for projektet, hvis grunden overdrages til en anden end den private part.

Ved salg af kommunale grunde – med eller uden udbud – skal der som tidligere beskrevet sælges til markedsprisen. Der er dog undtagelser fra hovedreglen om markedsprisen. Indenrigsministeriet har således udtalt:

"at en kommunal ejendom som udgangspunkt skal sælges til markedsprisen – det vil sige til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel. En kommunes salg til en pris, der er lavere end den højst opnåelige, vil kun være lovlig i de tilfælde, hvor dette er begrundet i hensynet til en saglig kommunal interesse, jf. § 6, stk. 2 i bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen)" [Indenrigsministeriets brev af 1. oktober 2001, 1.k.kt., j.nr. 1999/1079/373-1]

I vurderingen af, hvad der kan betragtes som en saglig kommunal interesse for at sælge til laverebydende, vil følgende forhold gøre sig gældende:

1. Følger det af regler i den skrevne lovgivning, at en kommune lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier, så er der tale om en saglig kommunal interesse.
2. Hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer, hvilke kriterier der i den konkrete situation kan lægges vægt på, så vil kommunen ikke lovligt kunne lægge vægt på kriterier, der ikke følger af den skrevne lovgivning.
3. Hvis den skrevne lovgivning ikke er udtømmende, må det afgøres, om kommunen lovligt kan lægge vægt på de omhandlede kriterier efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, dvs. kommunalfuldmagtsreglerne, samt de offentligtretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

[Indenrigsministeriet 2004, afsnit 7.2]

Det følger heraf, og også af indenrigsministeriets udtalelse i ovenstående sag, at planlægningsmæssige interesser betragtes som saglige kommunale interesser i kraft af kommunernes rolle som planmyndighed efter planloven. Det er derfor muligt for en kommune – inden for de rammer, som det konkrete plangrundlag sætter – at træffe beslutning om, at en ejendom, som kommunen sælger, skal anvendes til en bestemt type formål, f.eks. erhvervsformål eller boligformål. Kommunen kan i den forbindelse også fastsætte vilkår eller anvende udvælgelseskriterier, der skal sikre en vis boligstandard. [Indenrigsministeriets brev af 1. oktober 2001, 1.k.kt., j.nr. 1999/1079/373-1]

Endvidere fremgår det af indenrigsministeriets udtalelse, at kommunen i denne situation er forpligtiget til at sikre, at den kommunale interesse, der begrundede den lavere pris, rent faktisk også bliver varetaget. Dette kan ske gennem en privatretlig aftale, hvor køberen f.eks. forpligtiger sig til opførelse af et bestemt byggeri eller til en bestemt anvendelse. Hvis ikke denne forpligtelse sikres, vil det være muligt for køberen at realisere kommunens nedslag i prisen ved videresalg af grunden.

4.3.3 Grundsalg fra et fælles selskab

Vi har tidligere været inde på, at der var usikkerhed med hensyn til, om et selskab med

kommunal deltagelse skulle afhænde deres grunde ved offentligt udbud. Dette ville bevirke, at de private parter, der i partnerskabet har deltaget i udviklingen af området, ikke ville have mulighed for at købe de grunde, de havde hjulpet med at omdanne, fordi de med deres kendskab til området ville blive diskvalificerede i udbudsrunder i overensstemmelse med udbudsreglernes principper om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

Usikkerheden i forbindelse med grundsalg fra et fælles selskab kan være affødt af, at der ikke meldes klart ud om emnet i den kommunale styrelseslov eller udbudsbekendtgørelsen. Af *Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme* fremgår det dog direkte, at uanset kommunal deltagelse, vil selskaber (eller juridiske personer i øvrigt), som ikke er oprettet på baggrund af den kommunale styrelseslov § 60, ikke være omfattet af udbudsreglerne – disse gælder således kun "§ 60 selskaber"²¹. [Indenrigsministeriet 2004, afsnit 3]

De private parter i selskabet vil derfor ikke være afskåret fra at erhverve sig de byggemodnede grunde fra selskabet, hvis de måtte ønske dette.

5 Selskabsbaserede partnerskaber

Vi vil i det følgende komme ind på de retlige rammer for selskaber dannet på baggrund af henholdsvis kommunalfuldmagten og L 548. Hvordan EU-udbudsreglerne får konsekvenser for selskabsdannelsen vil blive behandlet i et samlet afsnit efter gennemgangen af de to selskabstyper. Afslutningsvis kommer en opsamling på rammer for selskabsdannelse og selskabsanvendelse set i forhold til erkendelsesopgaverne A samt H-K.

5.1 Selskaber efter kommunalfuldmagten

I dette afsnit vil de generelle betingelser for, at en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagten kan deltage i et privatretligt selskab blive behandlet. Indledningsvist vil vi opridsede nogle generelle karakteristika for privatretlige selskaber med kommunal deltagelse.

Generelt begrænser kommunalfuldmagten ikke typen af selskaber, som kommunen kan deltage i [Gammelgaard 2004, ss. 156-157]. Som følge af princippet om økonomisk forsvarlighed skal kommunen dog være påpasselig med at indtræde i selskaber uden begrænset ansvar. Dette er tilgodeset gennem lovgivningen, hvor det af lånebekendtgørelsen²² fremgår, at tilsynsmyndigheden skal give sit samtykke, hvis kommunen vil indtræde i et selskab med uden begrænset ansvar:

§ 14, stk. 1 *En kommunalbestyrelse kan ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, en institution, et selskab eller lignende. Samtykke er dog ikke fornødent, dersom kommunen alene hæfter med sit indskud, og der ikke pådrages kommunen forpligtigelser med hensyn til eventuelle yderligere indskud.*

Gennem kravet om tilsynsmyndighedens samtykke er det sikret, at der i hver enkelt situation foretages en konkret vurdering af den økonomiske forsvarlighed af kommunens indgåelse i selskaber uden begrænset ansvar. Som et eksempel kan nævnes Indenrigsministeriets brev af 16. februar 2001 (2.k.kt, j.nr. 2000/1113/070-1). Århus Amt havde forespurgt Indenrigsministeriet om muligheden for at indtræde i Andelselskabet Århus Rutebilstation, hvor det af vedtægterne fremgik, at selskabets medlemmer hæftede solidarisk over for tredjemand for selskabets forpligtigelser. Indenrigsministeriet var indstillet på at meddele samtykke til dette.

Med hensyn til den finansielle deltagelse er der ikke ifølge kommunalfuldmagtsreglerne

²¹ Styrelseslovens § 60 omhandler kommunale fællesskaber, dvs. samarbejder mellem kommuner.

²² Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., Bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006

begrænsning på størrelsen af det kommunale indskud, der både kan bestå af kontanter eller andre værdier, f.eks. grunde (apportindskud). I de fleste selskabsformer kan det i vedtægterne fastsættes, at andre end selskabsorganerne kan udpege medlemmer til bestyrelsen. Kommunalfuldmagten begrænser ikke adgangen til dette. [Gammelgaard 2004, ss. 159 og 190]

Privatretlige selskaber er ikke underlagt den forvaltningsretlige lovgivning²³, dvs. at offentlighedsloven, forvaltningsloven, kommunestyrelsesloven mv. ikke gælder for et privatretligt selskab, selvom det har kommunal deltagelse, jf. bl.a. vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 10 [Justitsministeriet 1986]. Set fra borgernes synspunkt får dette størst konsekvenser i forbindelse med offentlighedsloven, idet det betyder, at den kommunale aktivitet, som er udskilt i selskabet ikke længere vil være underlagt offentlighedslovens krav om aktindsigt, herunder også pressens muligheder for kontrol. Det var netop denne problematik, som var en af de bekymringer kommunerne gav udtryk for i foranalysen, og der er ikke nogen retlig løsning på dette. Det må være en politisk afvejning, dels hvad der kan gøres for at sikre en vis åbenhed (hvis det ønskes), og dels hvorvidt dette forhold gør en selskabsdannelse politisk uønsket – hvilket skal vejes op mod øvrige fordele og ulemper.

Hvis der ønskes en selskabsdannelse på baggrund af kommunalfuldmagten, kan der opstilles 4 overordnede betingelser på baggrund af tilsynsmyndighedernes praksis:

1. Selskabet må udelukkende varetage lovlige kommunale opgaver
2. Selskabet må som udgangspunkt ikke have erhvervsøkonomiske formål
3. Lovgivningen må ikke være til hinder for at udskille opgaven i et privatretligt selskab
4. Kommunen må som udgangspunkt ikke bevare rådigheden over opgavevaretagelsen i selskabet.

I det følgende vil disse 4 betingelser blive uddybet nærmere.

Lovlige kommunale opgaver

Dette krav betyder, at selskabet *udelukkende* må varetage opgaver, som kommunen kunne varetage i eget regi enten efter lovgivningen eller efter kommunalfuldmagten. Begrundelsen for denne regel er, at kommunen ikke ved at indskyde et ekstra led skal kunne udvide kredsen af opgaver, som kommunen lovligt kan varetage – selskaber må således ikke være et skalkeskjul til at løse ikke-kommunale opgaver. [Gammelgaard 2004, s. 163] Afgrænsningen af lovlige kommunale opgaver er behandlet i afsnit 4.2.2 *Kommunale opgaver med forbindelse til byomdannelse*.

Forbud mod erhvervsøkonomisk formål

På baggrund af forbuddet mod berigelse af kommunen, må en kommune ikke deltage i et selskab, der varetager opgaver med fortjeneste for øje. Som før beskrevet er kommunen dog berettiget til et økonomisk udbytte svarende til en normal forrentning af den investerede kapital. [Gammelgaard 2004, s. 166] Der er dog enkelte undtagelser, hvor tilsynsmyndighederne har accepteret en højere udbetaling, hvis der er en særlig økonomisk risiko ved selskabets investeringer. I sagen om Hovedstadens Jordrens A/S blev det anført at:

"Ved fastsættelse af forrentningens størrelse kan tages hensyn til en eventuel betydelig tabsrisiko ved investeringen" [Indenrigsministeriets brev af 21. december 1988, 1. k.kt., j.nr. 1050-11/1988]

²³ Organisationer, der hviler på et privatretligt grundlag betragtes aldrig som offentlige, også selvom det offentlige har ejerskabet i form af aktiebesiddelse mv. [Albæk Jensen, 2004, ss. 73]

Rækkevidden af denne undtagelse fremstår dog i praksis som usikker [Gammelgaard 2004, s. 167]. I forbindelse med byomdannelsesselskaber har forbuddet mod erhvervsøkonomiske formål ikke den store praktiske betydning, idet kommunen er forpligtiget til at sælge grunde til markedsprisen, hvorved det som før beskrevet som en sideeffekt bliver tilladt for kommunen at tjene penge, blot det ikke er hovedformålet.

Lovgivningen må ikke være til hinder for udskillelse

Aktiviteter, som udføres efter kommunalfuldmagten, dvs. byggemodning, køb, salg mv., kan frit overlades til private eller et privatretligt selskab med kommunal deltagelse under hensyn til udbudsreglerne. Derimod må kommuner ikke overlade en opgave til privatretlige selskaber, hvis det i lovgivningen er bestemt, at kommunen er forpligtiget til selv at varetage den pågældende opgave. Derudover sondres der mellem myndighedsudøvelse og anden forvaltningsvirksomhed, hvor myndighedsopgaver ikke kan overlades til private, mens anden forvaltningsvirksomhed kan. [Gammelgaard 2004, s. 168]

I forbindelse med byomdannelse betyder sondringen, at kommunen som før nævnt ikke kan overlade sine myndighedsopgaver til f.eks. at udstede byggetilladelser eller vedtage planer til det privatretlige selskab, mens selve udarbejdelsen af forslag til planerne kan varetages af et privatretligt selskab, da dette anses for anden forvaltningsvirksomhed.

Kommunen må ikke bevare rådigheden over opgavevaretagelsen

At kommunen ikke må bevare rådigheden over opgavevaretagelsen i et selskab betyder med andre ord, at kommunen ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet. Bestemmende indflydelse kan opnås via aktiebesiddelse eller gennem aftaler, herunder f.eks. via indgåelse af aktionæroverenskomster eller vedtægtsbestemmelser.

Indenrigsministeriet har udtalt, at en bestemmende indflydelse forudsætter, at kommunen er i besiddelse af en stemmeandel, der er tilstrækkelig til at træffe beslutninger efter simpelt flertal. I et tilfælde, hvor der er 2 aktionærer vil dette være tilfældet, hvis kommunen råder over mere end halvdelen af stemmerne. Hvis stemmerne er fordelt ligeligt mellem de to aktionærer, vil der ikke være tale om bestemmende indflydelse, da den anden aktionærs medvirken vil være nødvendig ved beslutninger, der kræver simpelt flertal. Det forhold, at en stemmeandel er tilstrækkelig til at blokere andre aktionæres beslutninger, er ikke udtryk for en bestemmende indflydelse. [Indenrigsministeriets brev af 17. maj 1995, 2. k.kt. j.nr. 1994/1124/025-1] Bestemmende indflydelse fortolkes traditionelt i overensstemmelse med koncerndefinitionen i aktieselskabslovens²⁴ § 2, stk. 2, og jf. dennes nr. 5 har det også betydning, om en part har den *praktiske majoritet* i et selskab. Bedømmelsen af, hvorvidt en part har den praktiske majoritet, beror på en konkret vurdering af stemmefordelingen og de nærmere stemmeforhold i det pågældende selskab. Ved en stemmeandel på eksempelvis 30 % kan det være muligt at have den praktiske majoritet, hvis de andre aktier er spredt ud på et tilstrækkelig stort antal aktionærer. Det skal her bemærkes, at aktiernes spredning og stemmeforhold kan ændres over tid, så en kommune, der oprindeligt ikke havde bestemmende indflydelse, kan få dette, uden kommunens aktieandel har ændret sig. Kommunens oprindeligt lovlige aktiebesiddelse vil herefter være ulovlig, men der er ikke grundlag for at drage sikre konklusioner om retsvirkningen heraf. [Gammelgaard 2004, ss. 174-175]

Tilsynsmyndighedernes praksis i forbindelse med bestemmende indflydelse har ændret sig igennem tiderne. Indtil 1988 accepterede tilsynsmyndighederne, at kommuner havde bestemmende indflydelse i privatretlige selskaber – i nogle tilfælde blev dette endda stillet som et krav for at godkende kommunernes deltagelse i selskaber. I 1988 skete imidlertid en praksisændring. I forbindelse med en sag om Hovedstadens Jordrens A/S udtalte indenrigsministeriet følgende:

²⁴ Bekendtgørelse af lov om aktieselskaber, Lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006

"Efter den kommunale styrelseslovs § 2, stk. 1, skal en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Dette indebærer, at opgaver, som efter lovgivningen skal varetages i kommunalt regi samt opgaver, som en kommune har valgt selv at varetage, skal varetages under kommunalbestyrelsens ansvar efter reglerne i den kommunale styrelseslov og i øvrigt efter de regler, der er for kommunal forvaltning, jf. navnlig offentlighedsloven og forvaltningsloven ... En kommunalbestyrelse kan derfor som udgangspunkt ikke udskille en opgave og dertil knyttede kommunale midler i et selvstændigt selskab og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, idet kommunalbestyrelsen herved ville bringe sin virksomhed uden for reglerne i styrelseslovgivningen m.v.« [Indenrigsministeriets brev af 21. december 1988, 1. k.kt., j.nr. 1050-11/1988]

Som begrundelse for, at kommuner ikke må have bestemmende indflydelse i selskaber, bruger indenrigsministeriet således, at den kommunale styrelseslov, offentlighedsloven mv. ikke gælder for privatretlige selskaber. At bringe de kommunale opgaver uden for reglerne på denne vis bliver således anset for at være særlig problematisk, hvis kommunen beholder rådigheden over opgavevaretagelsen.

I teorien er der delte meninger om tilsynsmyndighedernes praksis. Gammelgaard er stærkt kritisk over for ovenstående begrundelse for, at kommunerne ikke må have bestemmende indflydelse, og mener ikke, at tilsynsmyndighedens praksis på dette punkt ville holde ved en domstol. Som et af de væsentligste argumenter anfører han, at den problemstilling, indenrigsministeriet henviser til, i højere grad går på selve udskillelsen af opgaver til selskaber end på, hvorvidt kommunen har bestemmende indflydelse. Kommunestyrelsesloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven bliver således også sat ud af kraft i de tilfælde, hvor kommunen *ikke* bevarer rådigheden med opgavevaretagelsen. Gammelgaard mener derfor ikke, at disse love kan begrunde, at kommunen ikke kan bevare bestemmende indflydelse over en aktivitet, der udskilles i et selskab. [Gammelgaard 2004, ss. 184-188]

Vi mener, at Gammelgaard har en væsentlig pointe i sin kritik, men finder det alligevel usikkert, at en domstol ville dømme imod tilsynsmyndighedernes praksis, således som Gammelgaard formoder, hvis det skulle komme til en retssag om dette punkt. Dette begrundes vi i, at det efterhånden har været praksis gennem en længere årrække, og kommunalfuldmagtens regler defineres først og fremmest gennem praksis.

Vi finder det således sandsynligt, at princippet om, at kommunerne ikke må have bestemmende indflydelse i selskaber dannet efter kommunalfuldmagten, fortsat vil være udtryk for gældende ret.

Som altid er der dog undtagelser fra hovedregelen. Tilsynsmyndighederne anerkender således, at der kan foreligge *særlige hensyn*, som kan begrunde, at kommunen bevarer rådigheden over opgaveudførelsen i et privatretligt selskab. Dette er i tilfælde, hvor der er en mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, og hvor en forretningsmæssig ledelse har stor betydning for opgavevaretagelsen. Som eksempler fremhæver Indenrigsministeriet forsyningsvirksomhed og forarbejdning og afsætning af biprodukter bl.a. i sit brev af 3. juni 1998 (1. k.kt., j.nr. 1993/1077/461-1). Indenrigsministeriets praksis er dog generelt meget restriktiv - f.eks. fandt Indenrigsministeriet, at kommunen ikke kunne bevare bestemmende indflydelse ved omdannelse af en kommunal busenhed til et aktieselskab, da der ikke forelå særlige hensyn, der kunne begunde dette. [Revsbech 2005, s. 195] Efter vores vurdering er det ikke sandsynligt, at et byomdannelsesselskab vil kunne falde ind under den snævre undtagelsesmulighed, idet denne opgavevaretagelse har en nær sammenhæng med kommunens opgaver som planmyndighed og med forsyningen af byggemodnede grunde i øvrigt - der er således ikke efter vores opfattelse tale om, at opgaven har en mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, hvilket er en forudsætning. Dette understøttes af Kildebjerg Ry A/S, der er et selskab, der varetager byggemodning, opkøb og

salg med henblik på gennemførelsen af en helhedsplan i forbindelse med byudvikling - opgaver, der er tilsvarende et byomdannelsesselskabs opgaver. Statsamtet Århus havde af egen drift rejst en tilsynssag om lovligheden af kommunens deltagelse i selskabet og lagde her bl.a. til grund, at en forudsætning for kommunens lovlige deltagelse var, at kommunen ikke havde bestemmende indflydelse i selskabet, hvilket Statsamtet fandt var opfyldt, da kommunen ikke besad mere end 50 % af stemmerettighederne i selskabet. [Statsamtet Århus brev af 7. juli 2005, journal nr.: 2005-613/630]

5.2 L 548

Vi vil i dette afsnit beskæftige os med kommunens muligheder for at indgå i selskaber med baggrund i en lovhjemmel frem for kommunalfuldmagten. Dette kan ske på baggrund af *L 548 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber*. Loven giver bl.a. hjemmel til oprettelse af byomdannelsesselskaber, og vi vil komme nærmere ind på dette hjemmelsgrundlag senere, men starter med at se på lovens baggrund og derefter lovens indhold. De juridiske rammer, L 548 sætter for selskabsdannelse, vil blive diskuteret ud fra, hvordan de afgrænser kommunens muligheder for at indgå i et byomdannelsesselskab.

Loven henføres under Erhvervs- og Selskabsstyrelsens myndighedsopgaver, og praksis fastslås således ved styrelsens fortolkning af reglerne gennem breve til kommunerne i forbindelse med konkrete forespørgsler fra disse. Disse breve er ikke umiddelbart tilgængelige, og vi baserer derfor gennemgangen af praksis på Gammelgaard [2004], som i sin analyse af L 384, forgænger til L 548, inddrager Erhvervs- og Selskabsstyrelsens breve. L 548 træder i stedet for L 384, men for en stor del af bestemmelseernes vedkommende er det materielle indhold identisk med L 384, hvorfor administrativ praksis og litteratur om L 384 stadig har relevans ved fortolkningen af L 548 [Karnov 2006, note 15, 27, 28 og 29].

5.2.1 Lovens baggrund

Da indholdet af L 548 for en stor dels vedkommende er identisk med indholdet af L 384, har den historiske baggrund for L 384 også relevans for forståelsen af L 548. L 384 blev vedtaget på baggrund af et privat lovforslag. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at loven dels havde til formål at udvide rammerne for det erhvervspolitiske samarbejde mellem private virksomheder og kommuner mv. samt at lovliggøre eksisterende selskaber med kommunal deltagelse - den direkte anledning til loven var således to konkrete sager: DANWASTE-sagen og Tarco-sagen. Københavns Kommunes deltagelse i Danwaste A/S sammen med en privat part var af Indenrigsministeriet blevet kendt ulovlig, fordi dette selskab også skulle sælge private virksomheders viden - og efter kommunalfuldmagten kunne kommunen kun deltage, hvis selskabet *udelukkende* skulle varetage opgaver, som kommunen selv lovligt kunne varetage. Tarco sagen omhandlede selskabet Tarco A/S, som bl.a. havde deltagelse af 85 primærkommuner. Tarco A/S, der var oprettet i 1919, kunne betegnes som en organiseret afsætning af biprodukter fra gasproduktion samt indkøb af vejmaterialer. Efterhånden udvidede selskabet imidlertid sine aktiviteter og gik bl.a. ind i entreprenøropgaver samt en betydelig eksportvirksomhed og i 1991 var kun 27 % af selskabets omsætning til danske kommuner. Indenrigsministeriet konstaterede derfor, at Tarco A/S i vidt omfang udførte opgaver, der ikke var kommunale, og at kommunerne derfor ikke lovligt kunne deltage i selskabet. Et vigtigt formål med vedtagelsen af L 384 var at lovliggøre Tarco A/S, som var en økonomisk velfungerende virksomhed. [Revsbech 2005, ss. 213-217; Gammelgaard 2004, ss. 280-281]

L 548 blev vedtaget i 2006 og skal ses som et udtryk for regeringens ønske om at stramme og præcisere kommunernes adgang til at udføre erhvervsaktiviteter.

Præciseringen sker bl.a. ved, at loven erstatter de to tidligere love vedrørende kommuner og amters erhvervsaktiviteter: *lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv.* (L 384) samt *lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver*

for andre offentlige myndigheder²⁵. I denne henseende er det ændringerne i forhold til L 384, som er interessante, og nogle af de bestemmelser, som har voldt vanskeligheder heri, er forsvundet i den nye lov. Det drejer sig bl.a. om § 3, som angav et loft på 10 mio. kr. for en kommunes samlede indskud i selskaber med hjemmel i L 384, hvilket kan have haft en afværgende effekt i forhold til overdragelse af kapitalkrævende opgaver til selskaber. Der er dog i praksis givet dispensation efter lovens § 3, stk. 5 hver gang, der har været søgt, og dette loft er derfor blevet fjernet [L 176 2006, afsnit 2]. Derudover kan selskaber fremover kun oprettes på baggrund af § 3 i L 548, hvor selskaberne tidligere kunne oprettes efter enten § 1 eller § 2 i L 384 – og disse to muligheder skabte en vis forvirring, da ligheder og forskelle mellem de to paragraffer både ud fra en teoretisk og praktisk vinkel var forholdsvis uklare. Det har hængt sammen med bestemmelsernes abstrakte formuleringer, samt at der i ministerielle udtalelser om aktiviteter efter loven ikke er anført, hvilken bestemmelse aktiviteten henførtes under, eller der har manglet en klar begrundelse i de tilfælde, hvor en aktivitet har været henført til § 1 og/eller § 2. [Gammelgaard 2004, s. 328] Ved at præcisere lovhjemlen til selskabsdannelse til kun at kunne henføres til én bestemmelse, skulle denne usikkerhed gerne være elimineret.

Stramningerne sker som følge af et ønske om øget privatisering af kommunale opgaver, hvilket følger op på regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005 samt det supplerende regeringsgrundlag "Vækst, velfærd og fornyelse II" fra 2003 [L 176 2006, afsnit 1.1]. Dette sker bl.a. ved at sætte en minimumsgrænse for den private deltagelse i et selskab med hjemmel i loven, samt en øvre grænse for salg til private.

Loven bygger på den antagelse, at offentlig-private selskaber - på områder, hvor der ikke umiddelbart er velfungerende konkurrence - kan være et første skridt til at få offentlige opgaver ud på markedet, og at dette på sigt kan føre til, at flere offentlige opgaver bliver løst i privat regi. Dette er ifølge forarbejderne ønskeligt ud fra betragtningen om, at samarbejder mellem det offentlige og private generelt kan være en central vej til at sikre effektiv og forbedret opgavevaretagelse med bedre udnyttelse af henholdsvis de private og offentlige ressourcer. [L 176 2006, afsnit 1.1]

Under høringen af lovforslaget fremkom flere kritiske røster, bl.a. KL som mente, at de stramninger, lovforslaget lagde for dagen (og som senere er blevet vedtaget), ikke ville føre til flere offentlig-private samarbejder, med derimod færre, samt at effektiviteten i den offentlige sektor ville mindskes. De henviste til undersøgelsen *OPP-markedet i Danmark 2005-2010*, som revisionsfirmaet KPMG har lavet over erfaringerne med L 384, hvor det fremgik, at selskaber med hjemmel i denne lov ikke har haft negativ indvirkning på konkurrencen, hvorfor en stramning ifølge KL ikke syntes nødvendig. [L 176 2006, bilag 1, s. 16]

Vi vil løbende komme ind på kritikken af lovens enkelte bestemmelser fra høringsperioden, idet loven har haft så kort en levetid, at der endnu ikke er en egentlig praksis at forholde sig til for de bestemmelser, der er nye i forhold til L 384.

5.2.2 Lovens indhold

I det følgende vil vi komme ind på de juridiske rammer, L 548 sætter for selskabsdannelse, som har relevans i forhold til at danne byomdannelsesselskaber²⁶. Der vil derfor blive startet med at identificere hjemmelsgrundlaget for oprettelse af byomdannelsesselskaber.

Mulige opgaver for selskaber efter L 548

Det generelle hjemmelsgrundlag for selskabsdannelsen findes i § 3, hvis 1. pkt. lyder:

§ 3, stk. 1 Kommuner og regioner kan efter bestemmelserne i §§ 4-6 deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der driver virksomhed med henblik på salg af produkter og

²⁵ Lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, Lov nr. 378 af 14. juni 1995.

²⁶ Regionerne har også mulighed for at indgå i selskaber efter L 548, og lovens paragraffer vil i de fleste tilfælde også omhandle regionerne, men da regionerne ikke er relevante i forhold til byomdannelse vil disse ikke blive nævnt i den videre tekst.

tjenesteydelser, som bygger på kommunal eller regional viden, der er oparbejdet i kommunen eller regionen i forbindelse med løsning af kommunale eller regionale opgaver, eller videreudvikling af sådan viden.

Vi har i foregående afsnit vedrørende kommunalfuldmagten beskrevet, hvorledes et byomdannelsesselskabs opgaver såsom byggemodning, grundkøb og –salg er at betragte som kommunale opgaver. Der kan derfor inddrages værdifuld kommunal viden om byggemodning mv., hvilket er afgørende for, at et sådant selskab vil kunne oprettes på baggrund af § 3, stk. 1. [Gammelgaard 2004, s. 306] Det er derudover en forudsætning, at der er en relevant og saglig sammenhæng mellem selskabets aktiviteter og den indskudte kommunale viden [Karnov 2006, note 19]. Loven opstiller ikke betingelser om, på hvilket organisatorisk niveau i selskabet den kommunale viden skal indgå – men der skal være realitet bag. Det kan f.eks. ske ved at overflytte eller udlåne relevante medarbejdere fra kommunen, eller ved at en opgave simpelthen flyttes fra kommunen til selskabet, og ifølge Gammelgaard [bilag B] kan det alt efter omstændighederne formentlig også være tilstrækkeligt, at der er tale om mere strategisk viden, som indskydes via bestyrelsen. Sidstnævnte tilfælde kendes dog endnu ikke fra praksis. Der er tradition for, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er meget grundige i deres prøvelse af, om der er realitet bag tilførslen af den kommunale viden. [Gammelgaard, bilag B; Gammelgaard 2004, s. 307]

§ 3, stk. 1 suppleres af § 3, stk. 2, hvorefter selskaberne også må afsætte privat viden, som er nært sammenhængende med den i stk. 1 nævnte kommunale viden, samt produkter og tjenesteydelser, der bygger på sådan privat viden, men selskaberne må ikke derudover drive anden virksomhed. Med hensyn til forståelsen af nært sammenhængende privat viden synes der at ligge i dette, at den kommunale og private viden skal supplere hinanden eller som mindstemål ligge inden for samme emneområde [Gammelgaard 2004, s. 316]. Som sammenhængende privat viden kan man her forestille sig, at den private part i et L 548 selskab kan tilføre viden på forureningsundersøgelser- samt jordrensningsområdet, som kan supplere kommunernes viden inden for dette tekniske felt.

Af § 3, stk. 1, 3. pkt. fremgår endvidere, at selskabets opgaver ikke tidligere må have været overladt til private. Dette forhold er nyt i sammenligning med L 384, og kan ses som et forsøg fra regeringens side på at privatisere markedet, idet bestemmelsen sikrer, at selskaberne udelukkende får tilført opgaver, der tidligere har været varetaget alene af kommunerne, dvs. at flere offentlige opgaver kommer i konkurrence på markedet. Delelementer af opgaven må dog gerne have været udliciteret, så længe størstedelen har været en ren offentlig opgave. Bestemmelsen gælder uanset hvor mange år tilbage udliciteringen ligger, og den eneste undtagelse til dette vil være, hvis opgaven er blevet hjemført til kommunen fra det private, fordi opgaven er udført utilfredsstillende, og det kan godtgøres, at udlicitering ikke har været udtryk for et velfungerende privat marked. [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*]

Under høringsperioden vakte denne stramning oprør blandt de, der varetager kommunale parters interesser, og KL påpegede, at en tidligere udlicitering bestemt ikke kunne betragtes som et tilstrækkeligt bevis på et velfungerende marked. Bestemmelsen kunne efter KL's mening føre til mindre offentlig-privat samarbejde frem for mere, på trods af at der kunne være tale om en opgave, som det private marked ikke kunne løse tilfredsstillende. [L 176, bilag 1, ss. 17-18] På den anden side af bordet fremkom Håndværksrådet med ønske om, at bestemmelsens begrænsende effekt i forhold til kommunal ageren på markedet skulle forstås i bredest mulige forstand, således tidligere udlicitering ikke kun skal ses i forhold til den enkelte kommunes historik, men i forhold til om lignende opgaver har været udbudt andre steder i landet. Ellers vil kommuner, der tidligere har været tilbageholdende med at udbyde opgaver kunne oprette et selskab på trods af, at der findes et velfungerende marked på området. [L 176, bilag 1, s. 33] Ud fra lovbemærkningerne synes sidstnævnte forslag dog ikke at være taget til følge,

da det fremgår, at kommunen ikke tidligere må have overladt opgaven til private, hvilket vil sige, at det er kommunens historik, der er det afgørende. [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*] På denne baggrund må det antages, at jordrensning i forbindelse med et byomdannelseprojekt ikke tidligere må være udbudt til private virksomheder i forbindelse med rensning andetsteds i kommunen. Bestemmelsen vil alt andet lige lægge en begrænsning på brugen af selskaber i forbindelse med byomdannelse, da en stor del af de opgaver, som et byomdannelsesselskab påregnes at varetage, på nuværende tidspunkt ofte lægges ud i udbud jf. undersøgelsen *Gennemgang af kommunale opgavers udbudshyppighed* fra 2005. Det kan være opgaver som byggemodning, forureningsundersøgelser og oprydning efter jordforurening. Selve opgaven med byplanlægning løses ofte af private uden udbud, og vil på denne baggrund ikke komme i konflikt med bestemmelsen, i det omfang et byomdannelsesselskab også påtænkes at spænde over dette område. [Udliciteringsrådet 2005, s. 3-4]

Selskabsformer

Det er herefter relevant at afklare, hvilke selskabstyper, der er omfattet af L 548. Af lovens § 3, stk. 5 fremgår, at kommunerne kun kan deltage finansielt og ledelsesmæssigt i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar. Dvs. at alle deltagere, herunder kommunen, hver især udelukkende hæfter med deres indskud for selskabets forpligtelser. [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2005, s. 8] Bestemmelsen medvirker til at begrænse kommunernes risiko ved deltagelse i virksomheder. [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*] Kommunale indskud i erhvervsdrivende fonde og i interessentskaber er derfor blevet afvist af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og ligeledes også kommunal deltagelse i et partnerselskab (P/S – tidligere kaldet kommanditaktieselskab). Et partnerselskab består af en komplementar (A/S) og en eller flere kommanditaktionærer, hvor sidstnævnte har begrænset hæftelse. Komplementaren hæfter derimod personligt, ubegrænset og solidarisk for selskabets forpligtelser, og da således ikke alle deltageres hæftelse i selskabet er begrænset, er partnerselskaber på denne baggrund ikke omfattet af L 548. [Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 30. oktober 2002, j.nr. 02-219.761] Dette kan synes som en rent »teknisk udelukkelse« af partnerselskaber, idet kommunen i tilfælde af, at den indgår i selskabet som kommanditaktionær, stadig kun vil have begrænset ansvar.

Kommunal indflydelse

En kommune må ikke have bestemmende indflydelse ved sin deltagelse i et selskab efter L 548 jf. § 3, stk. 4. Bestemmelsen i L 548 er i sin ordlyd stort set enslydende med L 384 § 3, stk. 3 og af lovbemærkningerne fremgår, at det materielle indhold af bestemmelsen ønskes videreført [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*]. Det materielle indhold af L 384 § 3, stk. 3 og rækkevidden af "bestemmende indflydelse" er i praksis fortolket i overensstemmelse med koncerndefinitionen i aktieselskabslovens § 2, stk. 2 [Karnov 1996a, note 7]. De samme forhold vedrørende stemmeandelens betydning for bestemmende indflydelse og praktisk majoritet vil derfor gøre sig gældende som nævnt ved selskaber efter kommunalfuldmagten, s. 59. Hensigten med at opretholde forbudet mod kommunernes bestemmende indflydelse er ifølge lovbemærkningerne at sikre, at kommunalbestyrelsen ikke bevarer rådigheden over en fra kommunen udskilt opgave, hvilket vil være at bringe kommunens virksomhed uden for reglerne i styrelsesloven og den øvrige lovgivning angående kommunal forvaltning (her skal diskussionen vedrørende samme emne i forbindelse med kommunalfuldmagten holdes in mente) [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*].

Med L 548 er der vedtaget en ny bestemmelse om, at mindst 25 % af selskabets kapital og stemmerettigheder skal være ejet af private jf. § 4, stk. 1, hvilket betyder, at der ikke længere er mulighed for at oprette rene offentlige selskaber efter loven. Samtidig fremgår det af § 4, stk. 2, at det ikke er muligt for kommunerne efterfølgende at øge kapital eller stemmerettigheder ved et yderligere kommunalt indskud, idet et yderligere kommunalt indskud vil kræve, at de

private indskyder et tilsvarende beløb. Dette skal ses på baggrund af, at selskaberne skal være markedsforberedende – at der skal ske en udlægning af kommunale opgaver til det private, og der tillades dermed ikke en udvikling, der går den anden vej. Dette princip er så gennemgribende, at det også gælder i tilfælde, hvor den private andel ved selskabets oprettelse har været større end 25 %, og et yderligere kommunalt indskud stadig vil give en privat ejerandel over 25 %. [L 176 2006, Afsnittet *Til § 4*] Det har været fremført som kritik af bestemmelsen, at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt at finde en kvalificeret privat partner, men at loven tvinger kommunerne til at inddrage en privat trods eventuelle manglende kvalifikationer på området. Denne kritik synes dog mindre relevant i forbindelse med byomdannelse, hvor rene offentlige selskaber ikke har den store berettigelse, men det derimod netop er inddragelsen af de private kompetencer, som gør partnerskaber interessante.

L 548 § 3, stk. 6 fastsætter, at kommunerne ikke kan indskyde midler i selskaber omfattet af loven, hvis vedtægter giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer af selskabernes ledelse. Dette skal sikre, at der er tale om en kompetent og uafhængig forretningsmæssig bestyrelse [L 176 2006, Afsnittet *Til § 3*]. Kommunerne har derved ikke mulighed for direkte udpegning af bestyrelsesmedlemmer, men kun mulighed for på lige fod med de andre aktionærer eller anpartshavere at udøve deres beføjelse på generalforsamlingen. Da paragraffen i sin ordlyd kun angår bestemmelser fastsat i vedtægterne, kunne man forestille sig, at der ved andre former for aftaler mellem selskabsdeltagerne, så som aktionæroverenskomster, blev åbnet mulighed for direkte udpegning af bestyrelsesmedlemmer. Der skal dog sluttes analogt fra bestemmelsen til andre aftaler, idet det fremgår af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 9. august 1996 (j.nr. 96-90.733), at der ikke må indgås nogen form for aftaler mellem selskabsdeltagerne, der giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer af bestyrelsen. Bestyrelsesmedlemmer *skal* være udpeget af selskabsorganerne. [Gammelgaard 2004, s. 298] Til støtte for styrelsens opfattelse af § 3, stk. 7 (nuværende § 3, stk. 6) kan anføres, at en modsat forståelse, hvor der ikke bliver set analogt på vedtægter og andre aftaler, vil medføre, at bestemmelsen uden videre kan omgås.

På denne baggrund har kommunerne grund til deres bekymring vedrørende den manglende indflydelse på selskabets drift mv., idet de udelukkende får indflydelse i overensstemmelse med deres begrænsede ejerandel.

Afsætning og fortjeneste

På trods af det ikke fremgår klart af loven, at kommunerne har adgang til at deltage i selskaber, der varetager aktiviteter med fortjeneste for øje, så er det dog en klar forudsætning og et væsentlig formål med loven at give kommunerne adgang til dette [Revsbech 2005, s. 213; Gammelgaard 2004, s. 299]. Formålet med L 548 er at øge privatiseringen og markedsforberede diverse offentlige opgaver, hvori adgangen til fortjeneste heller ikke fremgår eksplicit, men det synes dog rimeligt at antage, at adgangen til fortjeneste stadig er til stede også under dette formål. Denne adgang til fortjeneste er en klar fordel ved selskaber oprettet med hjemmel i loven set i forhold til selskaber oprettet på baggrund af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der er forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed i almindelighed og opgaver med profitformål i særdeleshed. Dette er dog en hovedregel og netop ved byomdannelsesselskaber med baggrund i kommunalfuldmagten gælder som før beskrevet, at fortjeneste ved salg af grunde er muligt, hvis det blot ikke er hovedformålet.

Yderligere en ny bestemmelse i L 548 i forhold til L 384 er § 5, som fastsætter, at i selskaber omfattet af loven må højst 25 % af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år stamme fra salg til andre end kommuner. Ifølge lovbemærkningerne anses dette for en rimelig grænse, idet en højere andel af afsætning til private indikerer, at selskabet agerer på et egentlig privat marked, hvor det offentlige ikke skal agere. Det ville i givet fald gå imod hensynet bag loven,

nemlig at lægge kommunale opgaver ud til det private. [L 176 2006, afsnittet *Til § 5*] I tilfælde af at omsætningen til private stiger, skal kommunen afhænde sine ejerandele jf. § 5, stk. 2. § 5 var genstand for omfattende modstand fra bl.a. KL og Det Kommunale Kartel under høringen af lovforslaget, idet de fremførte, at både offentlige og private deltagere må formodes at tage afstand fra en model, der ikke giver mulighed for mere frit at udvikle forretningsområdet uden af skulle ændre på ejerkredsen. [L 176 2006, bilag 1, s. 16 og 26] Der blev også af Socialministeriet gjort opmærksom på, at bestemmelsen ville bevirke, at byomdannelsesselskaber ville være urealistiske at oprette i praksis [L 176 2006, bilag 1, s. 43]. Disse selskaber har som oftest til formål at byggemodne og derefter videresælge grunde til private entreprenører, der skal varetage den videre realiseringsfase, og derfor er maksimumsgrænsen på 25 % af afsætning til private for snæver. Loven indeholder dog mulighed for, at Økonomi- og Erhvervsministeren med hjemmel i § 5, stk. 4 kan fastsætte regler om, at visse typer af selskaber er undtaget fra kravet i § 5, stk. 1-3. Denne mulighed er blevet udnyttet, idet der efterfølgende er vedtaget *Bekendtgørelse om undtagelse af visse typer af virksomheder fra krav i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber*²⁷ - hvor selskaber, der har til formål at byomdanne ældre erhvervs- og havneområder (byomdannelsesselskaber) undtages fra kravet jf. bekendtgørelsens § 2, nr. 2.

Offentlighed

Spørgsmålet om offentlighed i forvaltningen i forbindelse med selskaber bliver berørt i lovbemærkningerne, men uden en egentlig sikker konklusion i forhold til, om offentlighedsloven finder anvendelse på disse selskaber. Vejledningen til lov om offentlighed i forvaltningen angiver dog klart, at institutioner, der er organiseret i selskabsform, f.eks. aktieselskaber, falder uden for loven uanset, at det offentlige er aktionær eller lignende og uanset arten af den virksomhed, de udøver [Justitsministeriet 1986, pkt. 10]. Selskaber efter L 548 er således også undtaget fra offentlighedslovens bestemmelser. Det er på denne baggrund op til selskabets parter at bestemme, om der skal sørges for gennemsigtighed i forhold til selskabets beslutninger mv.

5.3 EU-udbud ved selskabsdannelse

EU-udbudspligten ved udskillelse af kommunale opgaver vil have betydning for selskabsdannelsen, idet overførelse af kommunale opgaver til et privatretligt selskab oprettet med hjemmel i kommunalfuldmagten, som udgangspunkt er underlagt de EU-retlige udbudsregler²⁸, og ligeledes skal henlæggelse af opgaver til et selskab med baggrund i L 548 ske under hensyn til EU's udbudsregler [Gammelgaard 2004, s. 197; Karnov 2006, note 15]. I lovbemærkningerne til L 548 er beskrevet, hvordan tildelingen af opgaver til et selskab kan foregå, og denne fremgangsmåde må formodes at være den samme ved selskaber efter kommunalfuldmagten:

*»En kommune kan ikke undgå at konkurrenceudsætte en opgave ved at lægge opgaven direkte over i et fælles selskab. Henlæggelse af opgaver til et fælles selskab skal som hidtil ske under hensyn til EU's udbudsregler og de EU-retlige principper om ligebehandling og ikke-diskrimination. Principielt kan tildelingen af en opgave til et sådant selskab i etableringsfasen ske på to måder. Enten ved at opgaven udbydes med et kontraktvilkår om, at den private aktør, der vinder kontrakten, indtræder i selskabet, eller ved at selskabet etableres og herefter deltager i konkurrencen om opgaven på lige fod med andre aktører.« [L 176 2006, afsnittet *Til § 3*]*

Det kan virke begrænsende på kommunernes incitament til at indgå i selskaber, at de ved den første fremgangsmåde ikke har mulighed for at udvælge sig deres samarbejdspartner, mens parterne i selskabet ved den anden fremgangsmåde risikerer en masse spildt arbejde i forbindelse med selskabsdannelse og tilbudsgivning, hvis ikke udbuddet vindes, selv om

²⁷ Bekendtgørelse nr. 1531 af 14. december 2006

²⁸ Overdragelse af aktiviteter kan være undtaget fra udbudsreglerne i de få tilfælde, hvor en kommune har bestemmende indflydelse i selskabet. [Gammelgaard 2004, s. 198]

opgaveløsningen selvfølgelig må formodes at være faldet i bedre hænder end selskabets. Der findes forskellige fremgangsmåder ved udbud, hvor nogle udbudsformer bedre end andre vil kunne tilgodese kommunernes ønske om henlæggelse af opgaver til et fælles selskab. En gennemgang af de forskellige udbudsformer vil dog ligge uden for rammerne af dette projekt.

5.4 Opsamling på selskabsdannelse

Vi vil i det følgende foretage en sammenligning mellem selskaber dannet efter kommunalfuldmagten og selskaber dannet efter L 548. Først i forhold til erkendelsesopgave A, der omhandlede de retlige rammer for partnerskabsdannelse og dernæst i forhold til de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed jf. underspørgsmål 3 (erkendelsesopgave H-K).

5.4.1 Retlige rammer for selskabsdannelse

Både kommunalfuldmagtsreglerne og L 548 giver mulighed for at oprette byomdannelses-selskaber. I det følgende vil vi diskutere forskelle og ligheder mellem selskabsdannelse på de to forskellige grundlag.

Normalt er kommunalfuldmagtsreglerne subsidære til skreven lovgivning - ikke i den forstand at kommunalfuldmagten ligger under skreven lov i den retlige trinfølge, men i den forstand, at kommunalfuldmagtsreglerne kun kommer i betragtning, hvis der ikke i skreven lovgivning er hjemmel for en aktivitet. Dette følger bl.a. af *lex specialis* princippet, idet skreven lov typisk vil være rettet mod særlige aktiviteter, mens kommunalfuldmagten er en bred og generel regulering af kommunale aktiviteter. [Gammelgaard 2004, s. 34] Gammelgaard påviser dog i sin analyse af L 384 (nu L 548), hvordan praksis i forbindelse med loven har været, at i det omfang selskaber kan oprettes inden for kommunalfuldmagten, finder loven ikke anvendelse. Dvs. i denne lovs tilfælde er der anlagt den praksis, at kommunalfuldmagtsreglerne går forud for loven. Gammelgaard mener dog, at denne praksis er diskutabel og ukorrekt, idet der på baggrund af fortolkning af loven og dens forarbejder ikke er nogle klare tilkendegivelser om forholdet, og forholdet derfor i stedet skal vurderes ud fra, hvad der almindeligvis antages at gælde - hvilket som sagt er, at kommunalfuldmagtsreglerne er subsidære til anden lovgivning. [Gammelgaard 2004, s. 282] Denne antageligt ukorrekte praksis kan eventuelt forklare, hvorfor der ikke er set flere selskaber under L 384 eller L 548 i forhold til selskaber oprettet på baggrund af kommunalfuldmagtsreglerne.

Lige netop i forbindelse med byomdannelses- og byggemodningsselskaber er der et vist overlap mellem kommunalfuldmagten og loven. Et byggemodningsselskab kan oprettes efter L 548 § 3, stk. 1, idet det med henblik på salg af arealer kan udnytte viden oparbejdet i forbindelse med byggemodning, som antages at være en lovlig kommunal opgave. Der er dog intet til hinder for, at selskabet også kunne oprettes på baggrund af kommunalfuldmagten, idet denne indeholder hjemmel til at varetage byggemodning med henblik på at sikre et passende udbud af byggemodnede grunde.

Sammenlignes lovens og kommunalfuldmagtens muligheder for selskabsdannelse på et generelt plan, ligger den store forskel i, at et selskab på baggrund af L 548 kan varetage opgaver med fortjeneste for øje, mens et selskab på baggrund af kommunalfuldmagten vil kunne drives i kommunens eget regi eller i andre organisationsformer end selskaber med begrænset ansvar - hvilket dog vil forudsætte tilsynsmyndighedens samtykke. L 548 angiver, at kommunerne ikke må have bestemmende indflydelse, hvilket kommunalfuldmagtsreglerne også gør, men her er der mulighed for "forhandling" med tilsynsrådet, hvilket især har været inden for forsyningsvirksomhed.

Når der er tale om byomdannelsesselskaber modificeres denne forskel dog kraftigt, idet kommunalfuldmagten, som tidligere beskrevet, også giver adgang til fortjeneste i den udstrækning, det ikke er selskabets hovedformål. Samtidig vil kravet om begrænset

indflydelse efter kommunalfuldmagtsreglerne stadig gælde for byomdannelsesselskaber, fordi bestemmende indflydelse kun kan komme på tale, når den pågældende opgave kan siges at have en mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, eller hvor hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende, f.eks. forsyningsvirksomhed – hvilket ikke er tilfældet med byomdannelsesselskaber. Forskellen vedrørende mulige selskabstyper modificeres dog ikke ved, at der er tale om byomdannelsesselskaber. Samtidig gælder, at kun selskabsorganer må udpege bestyrelsesmedlemmer efter L 548, hvilket er en begrænsning i forhold til kommunalfuldmagten, og fordelene synes på denne baggrund at ligge på kommunalfuldmagts side, hvilket kan være en yderligere forklaring på, at lovhjemlede byomdannelsesselskaber ikke er så udbredte.

Sammenfatning

Samlet er der flere ligheder, end der er forskelle mellem forudsætningerne for at danne et byomdannelsesselskab under henholdsvis kommunalfuldmagten og L 548. Den væsentligste forskel synes at bestå i, at ved at anvende kommunalfuldmagtsreglerne til oprettelse af selskabet vil kommunerne have flere frihedsgrader i forhold til selskabstype. Nedenstående figur 11 giver en oversigt over forskelle og ligheder.

5.4.2 De generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed

I det følgende vil vi forholde os til, hvilke muligheder og begrænsninger det retlige grundlag for selskabsdannelsen giver i forhold til de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed.

Kommunal kontrol

I sagens natur begrænses kommunalbestyrelsens kontrol af, at den i ingen af selskabsformerne må have bestemmende indflydelse. I det omfang kommunerne ønsker fuld kontrol med byggemodning, grundkøb mv. er det således ikke et selskab de skal vælge. Ved et selskab efter kommunalfuldmagten har kommunalbestyrelsen dog en mulighed for direkte at udpege medlemmer til selskabets bestyrelse. Dette kan give en øget kontrol for kommunalbestyrelsen set i forhold til et selskab efter L 548.

Økonomisk forsvarlighed

Adgangen til at opnå fortjeneste gennem selskabet betyder, at kommunen på denne måde i princippet vil kunne tjene penge på byomdannelsen. Omvendt er der naturligvis også en tabsrisiko for kommunen, hvis projektet går galt og ikke kan sælges til investorer mv. Hvor stor denne risiko er, afhænger af omstændighederne i det konkrete projekt, men også af, om der vælges et selskab med begrænset ansvar. Efter L 548 er det kun muligt at vælge en selskabstype med begrænset ansvar, mens der er friere valg efter kommunalfuldmagten. Her tages der dog også hensyn til den økonomiske forsvarlighed i den konkrete situation gennem tilsynsmyndighedens vurdering af selskabskonstruktion, jf. lånebekendtgørelsen § 14.

En nærmere vurdering af fordele og ulemper ved forskellige selskabstyper (f.eks. aktieselskaber, kommanditaktieselskaber) falder dog uden for projektets afgrænsning.

Det kan anføres, at den økonomiske risiko ved byomdannelsen netop afhænger af hvilket projekt, der satses på, og ikke af, om dette projekt konkret gennemføres via et selskab. Da kommunen i et selskab deler risikoen med private parter, kan det endda anses for at være mere økonomisk forsvarligt, end hvis kommunen på egen hånd gennemførte jordkøb og byggemodning i forbindelse med byomdannelsen.

Offentlighed

Der er intet retligt krav om, at offentligheden skal have indsigt i selskabets dispositioner. Uanset om der er tale om et selskab efter L 548 eller efter kommunalfuldmagten, anses selskabet for

	Kommunalfuldmagten	L 548
Kommunal indflydelse	Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse. Begrænset mulighed for undtagelser til dette, men ikke i forbindelse med byomdannelsesselskaber.	Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse.
Udpegning af bestyrelsesmedlemmer	Ingen begrænsning på udpegelse af bestyrelsesmedlemmer – dvs. mulighed for at kommunalbestyrelsen direkte kan udpege medlemmer.	Kun selskabsorganer må udpege bestyrelsesmedlemmer - kommunalbestyrelsen kan ikke direkte udpege medlemmer.
Finansiell deltagelse	Ingen begrænsning på størrelsen eller formen af indskud.	
Selskabstype	Ingen begrænsning på selskabstyper. Kommunal deltagelse i selskaber uden begrænset ansvar kræver dog tilsynsmyndighedens godkendelse jf. lånebekendtgørelsens § 14.	Kun selskabstyper med begrænset ansvar.
Opgavernes karakter	Kan udelukkende varetage opgaver, som kommunen kunne varetage på egen hånd.	Opgaver skal bygge på kommunal viden, men selskabet kan varetage opgaver, der bygger på sammenhængende privat viden.
Mulighed for fortjeneste	Fortjeneste må ikke være formålet, men kan opnås som en "sidegevinst", da salg af byggemodnede grunde skal ske til markedspris.	Der er generelt mulighed for at varetage opgaver med profitformål.
Udbud ved opgaveudskillelse	Der skal ske en konkurrenceudsættelse af opgaven, når den kommunale opgave lægges ud på markedet i de tilfælde, opgaven enten falder ind under EU-udbudsreglerne eller tilbudsindhentingsloven. Selskabet er ikke underlagt EU-udbudsreglerne eller tilbudsindhentingsloven og kan til udførelse af sine opgaver hyre udvalgte leverandører.	
Udbud ved kommunalt grundsalg til selskabet	Som udgangspunkt er kommunalt grundsalg udbudspligtigt efter udbudsbekendtgørelsen. Dog stor sandsynlighed for at opnå tilsynsmyndighedens samtykke til at undlade udbud ved salg til byomdannelses-selskab.	
Udbud ved selskabets grundsalg	Selskabet er ikke underlagt udbudsbekendtgørelsen - intet krav om udbud ved videresalg.	
Offentlighedsloven	Offentlighedsloven gælder ikke – ikke mulighed for aktindsigt.	
Yderligere forhold		Kravet om, at opgaven ikke tidligere har været udliciteret, kan give problemer i forbindelse med byomdannelse, idet der for størstedelen af opgaveområderne i byomdannelsesprocessen findes et fungerende privat marked. Hvis det kun er én mindre opgave, der tidligere har været udliciteret, ud af selskabets mange andre opgaver, vil der dog stadig kunne oprettes et selskab med hjemmel i L 548.

Figur 11 Forskelle og ligheder for selskaber oprettet efter henholdsvis kommunalfuldmagten og L 548.

en privatretlig enhed, og selskabet vil således ikke være underlagt de forvaltningsretlige love, herunder offentlighedslovens regler om aktindsigt. Der er derfor en stor risiko for, at princippet om offentlighed ikke tilgodeses ved en selskabsdannelse – dette vil afhænge af en politisk vurdering og også af, hvad den private part vil gå med til.

Magtfordrejning

Kommunerne kan ved indtræden i et selskab få medgrundejerskab i byomdannelsesområdet og dertil knyttede finansielle interesser i, hvad der realiseres i området, da det påvirker salgsprisen og dermed kommunens fortjeneste gennem selskabet. Om dette øger risikoen for magtfordrejning afhænger af, om kommunen i forvejen er grundejer i området. Det er dog svært blot ud fra de retlige rammer at sige noget konkret om en øget risiko for magtfordrejning, da det i høj grad kan siges at være et spørgsmål om kommunens "moral", om der tages usaglige hensyn ved sagsbehandling af sager med relation til selskabet.

6 Aftalebaserede partnerskaber

I dette afsnit behandles de retlige rammer for kommuners indgåelse af aftaler med private parter.

6.1 Privatretlige begrænsninger - aftaleretten

Offentlige myndigheders adgang til at indgå privatretlige aftaler er naturligvis underlagt de almindelige regler for aftaleindgåelse, der findes i Danske Lov²⁹ og aftaleloven³⁰.

Danske Lovs regler om aftaler er stadig gældende, om end de nok nærmere har en principiel end en praktisk betydning. Loven fastslår således de grundlæggende forudsætninger for aftaleindgåelse - for det første, at en aftale skal holdes, og dette uanset om aftalen er indgået mundtligt eller skriftligt, jf. Danske Lovs 5-1-1. For det andet fastslås det i Danske Lovs 5-1-2, at en aftale ikke må stride mod "lov og ærbarhed" – og hvis det er tilfældet, er man ikke forpligtiget til at overholde aftalen. At en aftale "ikke må stride mod lov" indebærer, at man ikke kan aftale sig ud af lovgivningens krav om f.eks. udbud eller indgå aftaler, der gør den offentligretlige regulering illusorisk. Der kan derfor i et byomdannelsesområde for eksempel ikke aftales, at beboerne i omdannede boligområder skal finde sig i gener fra de virksomheder, der stadig befinder sig i området, da det ville gøre miljøbeskyttelsesloven illusorisk. For offentlige myndigheders vedkommende følger disse begrænsninger i aftalefriheden som før beskrevet også af legalitetsprincippet.

Af større praktisk betydning er aftalelovens § 36, hvoraf det fremgår, at "*en aftale kan ændres eller tilsidesættes helt eller delvis, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende*". En aftale skal altså være rimelig, hvilket vil sige, at der skal være en rimelig balance mellem parternes forpligtigelser. Denne begrænsning sigter dog først og fremmest på tilfælde, hvor den ene part indtager en overlegen stilling i forhold til den anden part og misbruger denne overlegenhed til at opnå urimelige fordele. [Karnov 1996b, note 125] Dette vil sandsynligvis ikke være relevant ved en aftale mellem en kommune og en privat investor i forbindelse med byomdannelse, da begge parter her må formodes at være ressourcestærke nok til at kunne gennemskue en aftales konsekvenser og ikke lade sig presse. Dog kan det tænkes, at aftalen vil være ugyldig efter § 36, hvis kommunen ved hjælp af "afslagstrusler" presser den private part til at indgå aftale på vilkår, der er åbenlyst urimelige.

²⁹ Kong Christian Den Femtis Danske Lov, Lov af 15. april 1683.

³⁰ Bekendtgørelse af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område, Lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996.

6.2 Offentligretlige begrænsninger

Da kommunen er en offentlig myndighed findes der yderligere forhold, der skal tages i betragtning ved aftaleindgåelse, end dem, der følger af den almindelige aftaleret. Bl.a. kan forvaltningsretten have en generel betydning for aftaleindgåelse og derudover vil den før omtalte planlovsændring få en stor betydning for aftaler vedrørende infrastrukturbidrag.

6.2.1 Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten sætter også grænser for økonomisk forpligtende partnerskaber uden selskabsdannelse. Først og fremmest drejer det sig om, at kommunalfuldmagtsreglerne overholdes, og kommunen således ikke forpligtiger sig til opgaver, der ligger uden for kommunalfuldmagten, herunder skal opgaverne kunne begrundes ud fra en saglig kommunal interesse. Det er derudover vigtigt at være opmærksom på, hvorvidt den privatretlige aftale kan opfattes som en (in)direkte støtte til enkelte virksomheder.

6.2.2 Forvaltningsretlige grundsætninger

Grundsætningen om magtfordrejning skal holdes in mente ved en kommunes aftaleindgåelse med private parter. Finansiell magtfordrejning vil især være en risiko i forbindelse med, at kommunen optræder som grundejer. En privatretlig aftale kan derfor give problemer, hvis kommunen selv har en direkte økonomisk interesse i det i aftalen omhandlende byområde, typisk gennem grundejerskab. En kommunes aftaleindgåelse med private parter kan også tænkes at medføre risiko for magtfordrejning, hvis samarbejdet med den private part påvirker den kommunale myndighed således, at der ved myndighedsbehandlingen inddrages usaglige hensyn.

I forlængelse af diskussionen om usaglige hensyn vil lighedsprincippet også have en betydning for aftalebaserede partnerskaber mellem private og kommunale parter. Eksempelvis så Skanderborg Kommune de ulovhjemlede infrastrukturbidrag som værende problematiske set i forhold til lighedsprincippet, men problemstillingen kan også tænkes rejst i forbindelse med andre former for aftaler - som beskrevet i foranalysen. Skanderborg Kommunes bekymring gik helt konkret på, at det ville være i strid med lighedsprincippet at give nogle en fordel frem for andre, fordi de betalte sig til det via medfinansiering af infrastruktur. Umiddelbart kunne dette også synes som forskelsbehandling på baggrund af finansielle hensyn, der jo er usaglige. Hvis der er tale om, at den private part blot indbetaler et beløb til kommunekassen, vil det helt klart være betænkeligt, men at den private part hjælper med at tilvejebringe den infrastruktur, der er en forudsætning for projektet, mener vi ikke vil stride mod lighedsprincippet, da den private part bliver givet en fordel primært ud fra varetagelse af infrastrukturmæssige hensyn, der er saglige. Med hensyn til infrastrukturbidrag ville denne problemstilling blive mindre relevant, hvis planlovsændringen L 204 vedtages, da der så kommer en klar lovhjemmel med en afgrænsning af situationer, hvor infrastrukturbidrag kan anvendes. Med hensyn til aftaler vedrørende andre aspekter, vil det stadig være en relevant overvejelse at inddrage, om aftalen på et usagligt grundlag giver den private part en fordel. Dette følger dog som før beskrevet også af kommunalfuldmagtsreglerne.

6.2.3 Offentlighedsloven

Offentlighedsloven afgrænser ikke kommunens muligheder for at indgå aftaler, men den er relevant på baggrund af normen om offentlighed i den kommunale forvaltning.

Da offentlighedsloven gælder for al kommunal virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, vil det offentliges aftaleindgåelse med private parter også være omfattet af lovens regler om aktindsigt. Som vi har været inde på i den generelle gennemgang af de offentlighedsloven, gælder der diverse undtagelser for muligheden for aktindsigt.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 vedrørende fritagelse fra aktindsigt, hvis oplysninger om forretningsforhold eller lignende kan medføre et økonomisk tab, typisk af konkurrencemæssige grunde, kan i visse situationer gøres gældende i forbindelse med privatretlige aftaler. Hvorvidt denne undtagelsesbestemmelse vil kunne anvendes for aftaler i byomdannelsesprocessen, vil afhænge af en konkret vurdering af den pågældende aftales indhold. Undtagelsen vil dog kun gælde tilbageholdelse af enkelte oplysninger og ikke hele dokumentet, jf. § 12, stk. 2, hvilket betyder, at muligheden for at tilbageholde oplysninger er forholdsvis begrænset.

Undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4 og 5 vedrørende fritagelse for aktindsigt grundet væsentlige hensyn til det offentlige gennemførelse af regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller det offentlige økonomiske interesser, vil som før nævnt kunne anvendes til at sikre det offentlige forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser. Disse undtagelser vil derfor ikke umiddelbart have nogen betydning for borgernes adgang til efterfølgende at kontrollere de aftaler, der er indgået.

På denne baggrund vil kommunens privatretlige aftaler generelt være omfattet af kravet om aktindsigt – efter en konkret vurdering af, hvorvidt en aktindsigt kan medføre et økonomisk tab for den private part, kan der dog blive tale om at tilbageholde hele aftalen eller dele heraf.

6.2.4 Planloven

I det følgende vil vi komme nærmere ind på de mulige konsekvenser af den foreslåede ændring af planloven vedrørende aftaler om infrastrukturbidrag.

En af de væsentligste pointer med lovforslaget er, at aftalerne skal være på den private grundejers initiativ, hvor kommunalbestyrelsen naturligvis er fri til at vurdere, hvorvidt de vil imødekomme den private grundejers ønske. Der lægges således vægt på, at aftalerne skal bygge på reel frivillighed. [L 204, afsnit 4.1]

Ifølge den foreslåede § 21 b, stk. 2, vil udbygningsaftaler være mulige at anvende med henblik på at:

1. *opnå en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område,*
2. *fremrykke lokalplanlægningen for et område, der i kommuneplanens rammebestemmelser er forudsat lokalplanlagt for bebyggelse, herunder byomdanning, men hvor lokalplanlægning vil være i strid med kommuneplanens rækkefølgebestemmelser,*
3. *ændre eller udvide de byggemuligheder, der fremgår af kommuneplanens rammebestemmelser eller lokalplanen for det pågældende område på betingelse af, at grundejeren kun skal bidrage til at finansiere infrastrukturanlæg, som det ikke vil påhvile kommunen at etablere*

Det ses, at forslaget om udbygningsaftaler giver mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som skulle finansieres fuldt ud af kommunerne, hvis kommunalbestyrelsen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem. For kriterium 3 udmøntes dette i, at et plangrundlag med byggemuligheder fastsat på baggrund af det eksisterende vejnet kan ændres, hvis grundejeren bidrager til en ændring af vejnettet, som kan forbedre vejbetjeningen i området og derved give mulighed for øget udnyttelse af området. Denne ændring af vejnettet må ikke have været planlagt, for så påhviler det kommunen at etablere den. Aftaler om infrastrukturbidrag må kun vedrøre infrastruktur af teknisk art. [L 204, afsnit 4.1]

Kommunerne får hermed formaliserede muligheder for at få medfinansiering af infrastruktur, men da det netop ikke må være til infrastruktur, som kommunen har aktuelle planer om at etablere, så kan fordelene herved synes begrænsede.

I høringen er udkastet til forslaget blevet modtaget pænt med generel opbakning til, at der skabes større gennemsigtighed og offentlighed i forbindelse med aftalerne.

Det er spørgsmålet, om der kan sluttes modsætningsvist fra bestemmelserne i forhold til generelle aftalefrihed. I høringen af udkastet til lovforslaget efterlyste KL en større klarhed i forhold til, om kommunerne kan fortsætte med den hidtidige praksis inden for den fri aftaleret, og anførte endvidere, at hvis dette ikke er tilfældet, kan reglerne om udbygningsaftaler komme til at vanskeliggøre igangsættelse af byomdannelse, idet der ofte indgås aftaler mellem kommunen og developer om ejendomshandel, infrastruktur mv., inden plangrundlaget er på plads [KL 2007, s. 3]. Advokatrådet nævner også i sit høringsvar, at udbygningsaftalerne må tænkes at indeholde privatretlige aspekter, som der i lovforslaget ikke er taget stilling til, og håndteringen af disse aspekter bør fremgå af bemærkningerne til bestemmelsen [Advokatrådet 2007, s. 1].

Angående den generelle adgang til at indgå infrastrukturaftaler fremføres i bemærkningerne til lovforslaget:

»Hensigten med lovforslaget er at skabe klare regler og offentlighed omkring indgåelse af aftaler om bidrag til infrastruktur af betydning for planlægningen. Det er derfor afgrænset i lovforslaget, i hvilke tre situationer, der kan indgås aftaler om infrastruktur og planlægning.« [L 204, afsnit 3.2.1]

Dette opfatter vi således, at infrastrukturaftaler udelukkende kan ske på baggrund af lovens bestemmelser, og at adgangen til at indgå aftaler om infrastrukturbidrag ved eksempelvis afslagstrusler begrænses herved.

Samtidig mener vi, at der intet sted i bemærkningerne er grundlag for at formode, at lovændringen også har haft til formål at begrænse kommunernes aftalefrihed inden for andre områder end infrastrukturbidrag. Et af formålene med lovændringen nævnes netop at være at skabe klare regler for *udbygningsaftaler om infrastruktur* – og ikke aftaler generelt:

»Det er [...] vigtigt at slå fast, at forslaget om at skabe en hjemmel i den danske planlovgivning alene omfatter aftaler om udgifter til infrastrukturanlæg, dvs. til udbygning, til færdiggørelse eller til efterbehandling af infrastrukturanlæg og arealer i forbindelse hermed.« [L 204 2007, afsnit 3.2.1]

Der kan derfor opstå praktiske problemer i forbindelse med aftaler som både indeholder elementer af infrastrukturbidrag og andre aspekter, eksempelvis anvendelseskrav som ved Slotsarkaderne i Hillerød, omtalt i afsnit 1.4 *Kommunernes brug af partnerskaber*. I sådanne tilfælde må det formodes, at aftalen skal splittes op i delelementer, der behandles i særskilte kontrakter ved siden af udbygningsaftalerne, da lovforslaget udtømmende angiver, hvad en udbygningsaftale må indeholde, hvilket fremgår af den foreslåede § 21b, stk. 3:

§ 21b, stk. 3 *Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen. Aftalen kan endvidere bestemme, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan afholdes af grundejeren.*

Med hensyn til Advokatrådets kommentar om håndteringen af de privatretlige aspekter i udbygningsaftalerne anfører Miljøministeriet, at der ikke er tænkt at skulle gælde særlige aftaleretlige principper for de enkelte aftaler, men at aftaleparterne selv skal forholde sig til disse elementer, eksempelvis hvordan aftalen skal opfyldes. [Miljøministeriet 2007a, Afsnit 2] Dvs. at aftaleformuleringerne får stor betydning for kommunernes mulighed for at sikre aftaleindholdet i gennemførelsesfasen, men da kommunerne har direkte kontrol med aftalens indhold i forhandlingen med den private part, burde dette ikke give store problemer.

Et af de væsentligste formål er, som nævnt, at skabe regler for offentlighed om udbygningsaftaler. Der er lagt op til, at udbygningsaftalerne knyttes tæt sammen med lokalplanprocessen, således der er åbenhed om planlægningens underliggende aftaleforhold. Dette skal bl.a. ske ved, at et forslag til udbygningsaftale offentliggøres samtidig med forslaget til lokalplanen og først kan endeligt vedtages på det kommunalbestyrelsesmøde, hvor den samholdende lokalplan bliver endeligt vedtaget, jf. den foreslåede § 21 b, stk. 4 og 5. Lokalplanforslagets redegørelsesdel skal desuden indeholde oplysninger om, hvordan lokalplanforslagets indhold har sammenhæng med udbygningsaftalen, jf. den foreslåede § 16, stk. 8.

Der bliver således tale om en høj grad af formalisering af aftalerne, og vi ser i dette forslag en klar forbedring af den demokratiske indsigt og fundering. Der vil dog stadig ikke være krav om den samme åbenhed i forhold til aftaler, der indgås om andre aspekter end medfinansiering af infrastruktur, da disse aftaler efter vores vurdering ikke berøres af lovforslaget.

Der kan imidlertid være et modsætningsforhold mellem demokrati og effektivitet, så den øgede formalisering besværliggør processen med de private partnere. KL har således givet udtryk for, at de fuldt ud tilslutter sig intentionerne om offentlighed omkring udbygningsaftalerne, men at de processuelle regler kan tænkes at udgøre en barriere for at benytte sådanne aftaler. I den sammenhæng fremhæver de især, at udbygningsaftaler først kan vedtages samtidig med lokalplanen, hvor praksis ofte har været aftaleindgåelse, inden plangrundlaget vedtages. [KL 2007, ss. 3-4]

I forbindelse med den demokratiske kontrol, kan et andet problem være, at det ikke vil være muligt at påklage udbygningsaftaler til anden administrativ myndighed jf. den foreslåede § 58b. Civilt søgsmål ved domstolene er således den eneste mulighed, borgerne har, hvis de finder, at lovens forudsætninger for indgåelse af udbygningsaftaler ikke er overholdt. Dette var et af de aspekter, Advokatrådet fandt problematisk under høringen af udkastet til lovforslaget, fordi aftalerne kan have afgørende betydning for indholdet af en lokalplan. Hvis Naturklagenævnet i en klage over en lokalplan ikke har mulighed for at forholde sig til hjemmelsgrundlaget for den aftale, som er forudsætning for lokalplanen, kan det være vanskeligt for nævnet at tage stilling til, om planen er båret af en saglig planlægningsmæssig begrundelse. At der kun er mulighed for civilt søgsmål, finder Advokatrådet ikke tilstrækkeligt, idet et sådant formentlig kun vil ske ud fra privatøkonomiske overvejelser, mens usaglige kommunale begrundelser ikke vil være udgangspunktet. [Advokatrådet 2007, s. 3] I Miljøministeriets kommentar til høringssvaret samt i lovbemærkningerne fastholdes, at lovforslaget har til hensigt, at indholdet af en udbygningsaftale ikke skal kunne indbringes selvstændigt for Naturklagenævnet. [L 204, til nr. 20; Miljøministeriet 2007a, Afsnit 2] Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår ingen specifik begrundelse for at afskære muligheden for administrativ rekurs i forhold til udbygningsaftaler, selv om lovforslagets udformning er bemærkelsesværdigt set i lyset af, at regeringen ellers søger at opnå en tæt sammenkædning og formalisering af aftalerne og planprocessen.

I forlængelse af diskussionen om den demokratiske kontrol kan det nævnes, at Dansk Industri (DI) ønsker, at der etableres en overvågningsordning, så det sikres, at muligheden for udbygningsaftaler ikke misbruges. Bl.a. ser DI en risiko for, at der vil ske en løbende forringelse af kvaliteten af kommunens tilbud, hvorved byrderne på de private gradvist øges, så der i realiteten bliver tale om en skat. [DI 2007, s. 1] Vi formoder, at DI henviser til det første kriterium for at indgå udbygningsaftaler, hvor der kan opnås *en højere kvalitet eller standard af den planlagte infrastruktur i et område*. Frygten går på, at kommunen ved at sænke standarden af den planlagte infrastruktur kan øge den private medfinansiering, hvilket ikke er intentionen med lovforslaget. Om denne bekymring er reel, afhænger af kommunernes moral. Men risikoen for misbrug synes at være til stede, og det kan derfor blot igen undre, at muligheden for klage afskæres. Omvendt er der også en mulighed for, at de private på baggrund af kriterium 3 kan presse kommunen til at gå på kompromis med kvaliteten i planlægningen, som Skanderborg kommune udtrykte bekymring for i foranalysen.

Alt i alt er lovforslaget ikke helt uproblematisk og i forhold til kommuner, der har været vant til at benytte aftaleretten som et middel i byomdannelsen/planlægningen, vil lovændringen medføre en begrænsning. På den anden side vil ændringen betyde nye muligheder i kommuner, der hidtil har holdt sig fra at benytte aftaler grundet det manglende lovgrundlag.

Den øgede offentlighed i forbindelse med aftalerne er generelt positiv, men på grund af de processuelle regler vedrørende offentligheden om aftalerne, kan aftalerne først vedtages på et senere tidspunkt i processen, end det har været tilfældet i den uhjemlede praksis.

6.3 Opsamling på aftalebaserede partnerskaber

I det følgende vi først foretage en opsamling i forhold til erkendelsesopgave A, der omhandlede de retlige rammer for partnerskabsdannelse og dernæst i forhold til de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed jf. erkendelsesopgave H-K.

6.3.1 Retlige rammer for partnerskab

Kommunens muligheder for at indgå i et aftalebaseret partnerskab afgrænses af følgende forhold:

- Jf. aftalelovens § 36, må en aftale ikke være *urimelig*. Det vil således ikke være lovligt for kommunen f.eks. ved hjælp af "afslagstrusler" at presse den private part til at indgå en aftale på urimelige vilkår om f.eks. et uforholdsmæssigt stort infrastrukturbidrag – det må dog i praksis formodes, at en privat investor vil være ressourcestærk nok til at kunne gennemskue en aftales konsekvenser og ikke lade sig presse til noget, der er *urimeligt* i forhold til, hvad vedkommende får ud af aftalen.
- Aftalen må ikke stride mod *lov*, hvorved også forstås, at aftalen ikke må gøre lovgivningen illusorisk – bl.a. betyder dette, at der ikke kan indgås aftaler, der omgår udbudsreglerne.
- Kommunen kan ikke gennem aftaler påtage sig opgaver, som ikke har grund i en *saglig* kommunal interesse.
- I nær sammenhæng med ovenstående skal kommunens myndighedsafgørelser hvile på *saglige* hensyn – kommunen kan derfor f.eks. ikke gennem en aftale binde sin planlægning, medmindre det kan begrundes ud fra *saglige* hensyn.
- Aftalen må ikke på et usagligt grundlag give den private en fordel frem for andre.
- Aftalen må ikke virke konkurrenceforvridende.

De ovenfor nævnte begrænsninger vil gælde alle typer af aftaler, som kommunen indgår. Hvis L 204 vedtages, vil lovens bestemmelser imidlertid få konsekvenser for så vidt angår aftaler, der omhandler infrastrukturbidrag, mens det ud fra vores vurdering ikke vil berøre andre typer af aftaler.

Lovforslaget vil betyde, at der kun bliver mulighed for at indgå frivillige aftaler om infrastrukturbidrag og dette kun i tilfælde, hvor det er for at forbedre kvaliteten af den planlagte infrastruktur, fremrykke udbygningen i forhold til kommuneplanens rammebestemmelser eller udvide byggemulighederne, sidstnævnte under forudsætning af, at der er tale om infrastruktur, som ikke er planlagt.

6.3.2 De generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed

I det følgende vil vi ud fra de retlige rammer se på, hvilken betydning et aftalebaseret partnerskab kan have for de generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed.

Kommunal kontrol

Kommunalbestyrelsen vil have fuld kontrol i forbindelse med aftalens formulering, mens sikring af overholdelse af aftalen i gennemførelsesfasen afhænger af, hvordan aftalen er udformet.

Aftaleindgåelsen er dog udtryk for en forhandlingssituation, hvor kommunen kan komme under pres fra de private aktører.

Økonomisk forsvarlighed

Dette vil afhænge af aftalens konkrete indhold – umiddelbart er det dog ikke denne norm, de aftalebaserede partnerskaber først og fremmest kan komme i konflikt med. For så vidt angår aftaler vedrørende infrastrukturbidrag, kan der være tale om en økonomisk fordel for kommunen. Ved vedtagelsen af lovforslaget angående infrastrukturaftaler begrænses de situationer, hvor det er muligt at opnå denne økonomiske fordel.

Offentlighed

Der er ikke krav om, at aftalerne offentliggøres, hvorfor det kan være svært for offentligheden at vurdere planlægningen, hvis der ikke er kendskab til det tilgrundliggende aftaleforhold. Der er dog mulighed for at søge om aktindsigt i aftalerne, hvilket forudsætter, at der er kendskab til aftalens eksistens.

Desuden kan der være undtagelser, hvis en aktindsigt kan få økonomiske konsekvenser for den private part.

Med en vedtagelse af L 204 vil offentlighedens indsigt i infrastrukturaftaler blive væsentligt forbedret, idet disse så skal offentliggøres i sammenhæng med det tilhørende lokalplanforslag. Når aftalerne vedrørende infrastrukturbidrag først kan indgås i forbindelse med lokalplanvedtagelsen, kan dette medvirke til, at planens bestemmelser ikke vil være låst fast af en indgået aftale. Dette er ofte et problem ved projektlokalplanlægning, hvor den reelle borgerinddragelse er begrænset, fordi planens indhold er fastlagt forud for den offentlige høring.

Risiko for magtfordrejning

På baggrund af domstolens praksis, kan det siges, at risikoen for magtfordrejning synes størst i de tilfælde, hvor kommunen selv er grundejer og gennem vilkår ved grundsalg får en økonomisk interesse i realiseringen af et privat projekt. Tilsvarende problemstillinger kan meget vel tænkes at gøre sig gældende ved de former for aftalebaserede partnerskaber, hvor kommunen som udgangspunkt besidder grundejerskabet. I forbindelse med benyttelsen af afslagstrusler ved ændringer i plangrundlaget, skal kommunerne også være opmærksomme på, at de vilkår, de stiller for planændringen skal være saglige, dvs. i klar sammenhæng med ændringerne i planens indhold. Der vil således være tale om magtfordrejning, hvis der stilles vilkår om infrastrukturbidrag eller lignende, der ikke har sammenhæng med det ændrede planindhold, da kommunen i dette tilfælde reelt vil varetage finansielle hensyn.

Selvom aftalen, der ligger til grund for partnerskabet, overholder kravene til saglighed mv., vil en magtfordrejning kunne opstå, hvis myndigheden "føler" en forpligtigelse til at imødekomme den private samarbejdspartners interesser, udover hvad aftalen forpligtiger til, og hvad der kan begrundes ud fra saglige hensyn. Hvor stor denne risiko reelt er, kan der ikke på baggrund af den juridiske analyse siges noget generelt om.

7 Sammenligning af de retlige rammer for partnerskaber

I det følgende vil vi søge at fremhæve de væsentligste forskelle på de muligheder og begrænsninger de overordnede partnerskabstyper giver, set ud fra den juridiske analyse.

En væsentlig forskel mellem selskabsbaserede og aftalebaserede partnerskaber ligger i kommunalbestyrelsens mulighed for kontrol. Kommunalbestyrelsen vil altid have fuld indsigt i, hvad der sker i et aftalebaseret partnerskab og til en vis grad også have fuld kontrol – der kan dog være en risiko for, at kommunalbestyrelsen indgår en aftale, de ikke fuldt ud kan

gennemskue konsekvenserne af og dermed senere bliver bundet til noget, de ikke oprindeligt havde ønsket. På trods af dette må kommunalbestyrelsens muligheder for kontrol ved aftalebaserede partnerskaber umiddelbart siges at være større end ved udskillelse af opgaver til et byomdannelsesselskab, da kommunalbestyrelsen ikke må have bestemmende indflydelse i et privatretligt selskab. Ved et selskab efter kommunalfuldmagten er der dog en mulighed for, at kommunalbestyrelsen direkte kan udpege bestyrelsesmedlemmer, hvilket ikke er tilladt ved et selskab efter L 548, hvorfor kommunalbestyrelsen har mulighed for mere direkte indflydelse i den første selskabsform.

I forlængelse af spørgsmålet om de folkevalgtes kontrol med partnerskabets aktiviteter, rejser spørgsmålet sig om borgernes mulighed for demokratisk kontrol. Ved en selskabsdannelse – både efter kommunalfuldmagten og L 548 – er denne kontrol så godt som ikke-eksisterende, da selskabets aktiviteter ikke vil være omfattet af reglerne om aktindsigt. Her er åbenheden udelukkende en politisk beslutning – i samarbejde med den private partner.

Et aftalebaseret partnerskab vil derimod være undergivet reglerne om aktindsigt og i forbindelse med udbygningsaftaler vedrørende infrastruktur vil der med vedtagelsen af L 204 endvidere være tale om en direkte offentlig debatfase i sammenhæng med den tilhørende lokalplans. Selvom det ikke vil være muligt at påklage udbygningsaftalerne, vil den åbenhed, der her er lagt op til, demokratisk set være en væsentlig fordel. På den anden side kan dette måske have nogle effektivitetsmæssige omkostninger, idet aftalen ikke i lige så høj grad kan anvendes til at "kick-starte" processen.

En anden væsentlig forskel mellem selskabsdannelse og et aftalereguleret partnerskab vedrører forholdet til udbudsreglerne. Ved selskabsdannelse efter både kommunalfuldmagten og L 548 er der ikke krav om, at de grunde, selskabet sælger, skal ud i udbud. Dette bevirker, at den private samarbejdspartner, som indgår i selskabet, efterfølgende kan erhverve grundene og stå for de efterfølgende byggeprojekter. Der kan ikke uden en selskabsdannelse indgås aftaler, der tilsidesætter reglerne i udbudsbekendtgørelsen. Der vil således f.eks. ikke kunne laves en aftale om, at den private part forestår byggemodningen af kommunale grunde mod garanti for at kunne erhverve disse, mens dette vil være muligt inden for rammerne af et selskab. Et selskab kan derfor tænkes at være et godt middel til at tiltrække private midler til de initiale investeringer, der ellers kan bremse en byomdannelsesproces. Mulighederne for at tiltrække private investeringer til infrastruktur på baggrund af privatretlige aftaler kan med planlovsændringen på én gang siges at blive forøget og begrænset alt afhængig af, hvilken praksis den enkelte kommune i forvejen havde for dette.

Caseanalyser af selskabsbaserede partnerskaber

Inden vi går i gang med caseanalyserne af de selskabsbaserede partnerskaber vil vi kort forklare de begreber, vi anvender i analyserne af byomdannelsesprocesserne – begreber der knytter sig ejendomsudvikling. Disse begreber vil blive anvendt tilsvarende ved analyserne af de aftalebaserede partnerskaber.

Byggemodning omfatter bl.a. afklaring og afhjælpning af forurening, nedrivning af bygninger, diverse jordarbejder samt etablering af infrastruktur. Etablering af infrastruktur vil dog ofte fremgå som et punkt for sig selv i analyserne. Dette hænger sammen med, at byggemodningsomkostningerne traditionelt afholdes af grundejeren/bygherren (private eller kommunale), mens etablering af og udgifter til den offentlige infrastruktur vil tilfalde kommunen, med mindre der indgås aftaler om andet.

I forbindelse med byudvikling skelnes traditionelt mellem projektudviklere, entreprenører og investorer. Projektudviklerne udvikler og muliggør et projekt ved at sørge for udarbejdelse af tegninger og indhentning af tilladelser mv., hvorefter de sælger projektet til entreprenørerne, som realiserer projektet og derefter sælger bygningerne videre til investorerne. Investorer lejer som oftest bygningerne ud, og får løbende en lejeindtægt herfra. Investorernes investeringer har en længere tidshorisont på grund af det løbende afkast, hvor projektudviklere og entreprenørernes investeringer har en kortere tidshorisont, da de får udbetalt et engangsbetøb ved salg af henholdsvis projekt eller byggeri. Ofte ses, at firmaerne fungerer på tværs af rollerne. [Rasmussen 2005, ss. 37-38; Christensen 2005, ss. 239-240]

Som vi har været inde på i den juridiske analyse, kan kommunen ikke lovligt foretage projektudvikling, og kan derfor som grundejer kun selv stå for byggemodning og evt. detaljeret planlægning for området, inden der sker videresalg til opførelse af bygninger. Når vi i det videre projekt er inde på kommunens muligheder ved at lave omdannelsen »i eget regi«, mener vi således forløbet frem til videresalg af de byggemodnede grunde.

I de følgende afsnit gennemføres 3 caseanalyser af selskabsbaserede partnerskaber. Det drejer som om Sluseholmen P/S, Sønderborg Havneselskab A/S og Kildebjerg Ry A/S. Udvælgelsen af disse cases har ikke været svær, da det er de eneste eksempler på selskabsdannelse, der kan relateres til byomdannelse - så der har ikke været tale om en fravælgelse af cases.

Københavns Kommune har som den første i Danmark etableret det, de kalder et byggemodningsselskab, med henblik på at gennemføre en byomdannelse [Jørgensen m.fl. 2006, s. 42]. Selskabet er oprettet på baggrund af kommunalfuldmagten, og casen er det eneste eksempel, vi har kendskab til, hvor denne type selskab er benyttet i forbindelse med byomdannelse, hvorfor vi finder den meget relevant at inddrage i projektet. Byomdannelsen er tæt på at være realiseret.

Sønderborg kommune er valgt som case, fordi det er den eneste kommune, der endnu har oprettet et selskab til byomdannelse med baggrund i en lovhjemmel, L 384, som nu er erstattet af L 548. Selve omdannelsesprocessen er endnu i opstartsfasen, men vi finder det alligevel muligt på baggrund af selskabskonstruktionen og kommunens overvejelser i denne forbindelse at udlede væsentlige pointer fra casen.

Projektet i Kildebjerg Ry er ikke et byomdannelsesprojekt – der er derimod tale om udviklingen af et nyt byområde ved hjælp af et selskab oprettet efter kommunalfuldmagten. Da der kun findes ganske få danske eksempler på selskabsdannelse i forbindelse med byomdannelse, har vi alligevel fundet det relevant at inddrage casen, da den indeholder aspekter, som generelt er interessante i forhold til selskabsdannelse som middel til realisering af planlægningen, idet selskabets opgaver er de samme, som kan varetages af byomdannelseselskaber. Derudover

kan der også drages paralleller fra nogle af de specifikke problemstillinger i Kildebjerg Ry området til problemstillinger i byomdannelsesområder. Det drejer sig blandt andet om, at der i området er forholdsvis komplicerede ejerstrukturer - et forhold, der ofte kan udgøre en barriere for en byomdannelse. Derudover satses der i området på at tiltrække videnserhverv og integrere bolig, erhverv og fritid. Udviklingen fra industrisamfund til videnssamfund er netop også kernen i formålet med omdannelsen af tidligere erhvervsarealer.

I det følgende analyseres casene i den nævnte rækkefølge.

8 Byggemodningselskabet Sluseholmen P/S

Byggemodningselskabet Sluseholmen P/S blev oprettet i 2003 på baggrund af kommunalfuldmagten og har virket indtil nu, hvor omdannelsen af Sluseholmen næsten er gennemført.

Casen er velbeskrevet i litteraturen, hvorfor vi blot har valgt at supplere beskrivelsen med et telefoninterview med Claus Ravn fra Københavns Kommunes økonomiforvaltning.

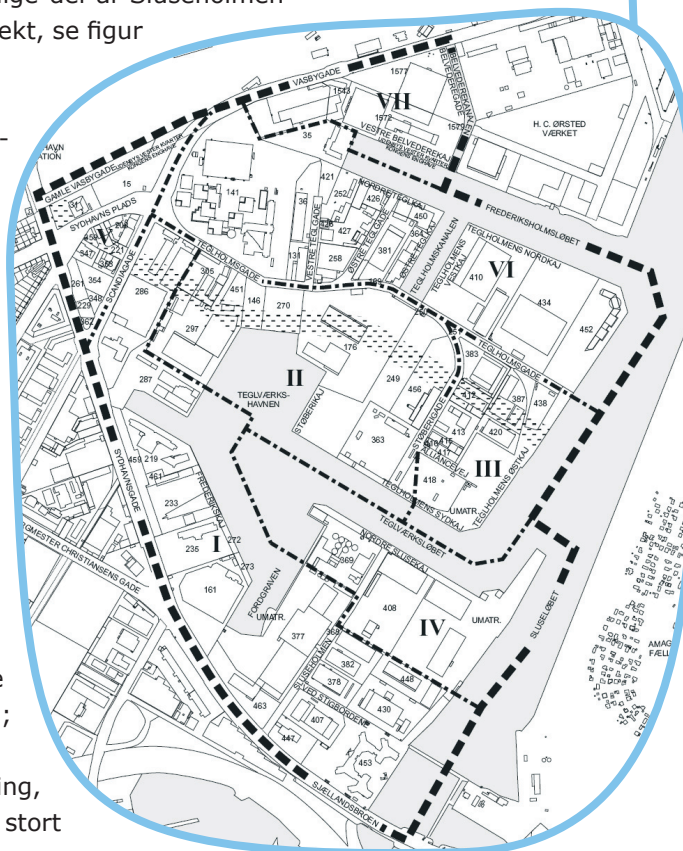
8.1 Præsentation af casen

8.1.1 Beskrivelse af området

Casen omhandler omdannelsen af den nordlige del af Sluseholmen på Københavns Sydhavn. Københavns Sydhavn blev i kommuneplan 2001 udpeget som »fokusområde med potentiale for boligudbygning«, da der var mulighed for at udnytte de herlighedsværdier, beliggenheden ved vandet giver. Omdannelsen af den nordlige del af Sluseholmen var første etape af dette boligudbygningsprojekt, se figur 12. [Københavns Kommune 2003, s. 3]

Sluseholmen har tidligere været et erhvervsområde med traditionelle havneaktiviteter og industri, men har som så mange andre havneområder været udsat for et generelt ophør og udflytning af industrivirksomheder og stop for erhvervsmæssig skibstrafik. Området var overvejende omgivet af store erhvervsvirksomheder og lediggjorte erhvervsarealer, og lå relativt afskåret fra øvrige bykvarterer: Området var omkranset af vand, på nær mod Sydøst, hvor området var afskåret af centrumforbindelsen, der er en central og trafikalt belastet forbindelse fra motorvejsnettet til det centrale København. Denne forbindelse udgjorde en fysisk barriere mellem området og den øvrige by. [Københavns Kommune 2002, s. 15; Jørgensen m.fl. 2006, s. 42]

Området var desuden præget af jordforurening, da Sydhavnen har været hjemsted for et stort antal forurenende virksomheder [Københavns Kommune 2003, s. 13].



Figur 12 Oversigt over planområderne på den del af Sydhavnen, der betegnes "Teglværkshavnen". Den nordlige del af Sluseholmen, som denne case omhandler, hører under delområde IV. [Københavns Kommune 2003, s. 45]

8.1.2 Historisk rids

En gruppe af Sydhavnens grundejere, herunder Københavns Havn, indgik i 1998 i drøftelse med Københavns Kommune vedrørende en mulig omdannelse af området. Dette resulterede i, at der blev udarbejdet en helhedsplan af den hollandske tegnestue Soeters Van Eldonk Ponc Architecten. Helhedsplanen blev videreudviklet i samarbejde med kommunen og Københavns Havn - visionen for området var en kanalby efter hollandsk model, se figur 13. [Københavns Kommune 2003, s. 3]

I 1999 blev en lokalplan for omdannelsen af den del af Sydhavnen, der betegnes "Teglværkshavnen" offentliggjort, herunder lå også Sluseholmen, se figur 12.

Den overordnede målsætning med hele omdannelsen blev angivet til at være »at forsyne København med varierede og tidssvarende boliger«. Den planlagte bebyggelse på den nordlige del Sluseholmen omfattede 135.000 etagekvadratmeter, hvoraf højst 30 % måtte være til erhverv, resten skulle være til boliger.

Med henblik på at realisere planerne for den nordlige del af Sluseholmen besluttede Københavns Havn og Københavns Kommune at stifte et byggemodnings-selskab, der skulle erhverve, byggemodne og sælge arealerne. [Københavns Kommune 2003, ss. 6 og 9] Selskabet blev etableret d. 6/8 2003 og har gennemført størstedelen af sine opgaver - bebyggelsen er pt. ved at blive realiseret, og de første beboere er flyttet ind i området. [Claus Ravn, Bilag C, s. 1; Københavns Kommune 2005, slide 15]



Figur 13 Illustration af visionens kanalmiljø [Københavns Kommune 2005, slide 18]

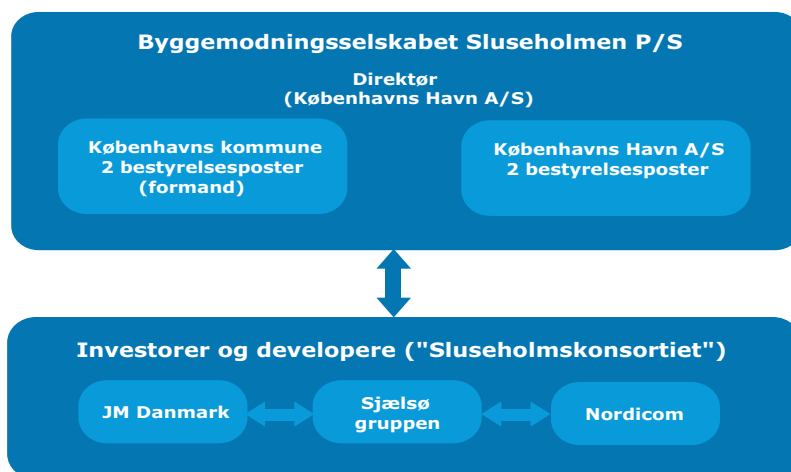
8.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

8.2.1 Partnerskabsmodellen

Organisering

Partnerskabet i casen er et byggemodningsselskab med hjemmel i kommunalfuldmagten med deltagelse af 2 parter - Københavns Havn og Københavns Kommune. Selskabsformen er et partnerselskab, og kommunen og havnen indskød hver 10 mio. kr. og stillede herudover 40 mio. kr. hver i ansvarlig lånekapital. Bestyrelsen i selskabet bestod af 2 embedsmænd fra kommunen og 2 repræsentanter fra havnen. Bestyrelsesformanden var en kommunal embedsmand, mens direktøren for selskabet til daglig var ansat i Københavns Havn A/S. Der var ikke tale om et helt lukket partnerskab - selskabet havde også et tæt samarbejde med private investorer, der kunne have interesse i at medvirke til udviklingen (Sjælsø Gruppen A/S, JM Danmark, Nordicom A/S). Disse dannede »Sluseholmskonsortiet«, der sammen med kommunen, havnen og arkitektfirmaer har stået for viderebearbejdningen af helhedsplanen. [Københavns Kommune 2005, slide 23; Københavns Kommune 2003, s. 9] Samarbejdsrelationerne i omdannelsen er illustreret i figur 14. Samarbejdet med de private investorer har også omfattet udviklingen af de konkrete byggeprojekter, hvilket har været muliggjort af, at selskabet ikke er underlagt udbudsbekendtgørelsens regler i forbindelse med grundsalg:

»Byggemodningsselskabet har ikke været udbudspligtigt og i den her sammenhæng har det været en stor fordel, fordi vi jo faktisk havde brug for at udvikle og optimere projektet med de investorer, der skulle opføre det. Det har vi haft muligheden for her.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 3]



Figur 14 Samarbejdsrelationer i forbindelse med omdannelsen af Sluseholmen. Udarbejdet på baggrund af [Københavns Kommune 2005, slide 11]

Mål

Selskabets formål blev defineret til at være at »medvirke til omdannelse af Sydhavn gennem køb, byggemodning og videresalg af arealer på Sluseholmen og i den øvrige del af Sydhavnen«. [Københavns Kommune 2005, slide 20]

Midler

For at opfylde ovenstående formål blev selskabets opgaver i aktionæroverenskomsten fastsat til at være at:

- Købe Københavns Havns arealer på Sluseholmen
- Forestå oprensning og byggemodning
- Videresælge arealer på nærmere anførte vilkår
- Arbejde for udviklingen af byggesystem og reduktion af byggeomkostninger
- Indstille om byggemodningsselskabet skal fortsættes i øvrige Sydhavn

[Københavns Kommune 2005, slide 20]

Vilkårene i forbindelse med videresalg skulle angå arkitektonisk kvalitet, blandede ejerformer til boligerne, miljøorienteret nybyggeri samt helårsboliger med bopælspligt. [Københavns Kommune 2005, slide 21]

Selskabet solgte byggeretten til de enkelte delprojekter til de 3 investorer i »Sluseholmskonsortiet«. Dette skete gennem optionsaftaler, som løbende blev forhandlet og indgået før den endelige vedtagelse af lokalplanen i oktober 2003. Udgifterne til oprensning og byggemodning blev gennem selskabet fordelt ligeligt mellem karreerne ved, at investorerne betalte et fast beløb pr. em². Dette var med til at minimere risikoen vedrørende jordforurening for den enkelte investor, hvis nogle af grundene i højere grad var forurenede.

Selskabet skulle mod betaling fra investorerne desuden forestå diverse arbejder - f.eks. etableringen af Sluse-



Figur 15 Forslag til den samlede plan for hele Sluseholmen og Teglholmen øst. Den planlagte Teglværksbro er ca. midt i billedet. [Københavns Kommune 2007, s. 7]

holmsvejen og Teglværksbroen. [Københavns Kommune 2005, slide 22] Teglværksbroen er en bro, der skal medvirke til at løse problemerne med den vanskelige transporttilgængelighed til Sluseholmen og knytte området tættere sammen med den øvrige bydel, se figur 15. Investorernes finansiering af infrastrukturen inden for området kan ikke anses for privat medfinansiering af offentlig infrastruktur, idet denne infrastruktur i lokalplanen er udlagt som private fællesanlæg og således i princippet er kommunen uvedkommende [Københavns Kommune 2003, s. 19].

Historien bag finansieringen af Teglværksbroen er derimod lidt mere kompliceret. I den første lokalplan 310 for hele Teglværkshavnen indgik denne bro også som et privat fællesanlæg. Desuden indeholdt lokalplanen en bestemmelse om, at ibrugtagning af nybyggeri først kunne ske, når der kunne ske tilslutning til denne vejbro – hvilket i sagens natur ikke kan ske før broen er opført. Dette var imidlertid uhensigtsmæssigt, da det indebar, at den første, der søgte om byggetilladelse, kom til at stå med ansvaret for at opføre broen.

»For at finde en anden konstruktion på, hvordan vi kunne få opført broen uden, at det var den første grundejer, der stod med hele pinen, så tilbød kommunen at gå ind og opføre broen mere eller mindre på vegne af grundejerne. Det betyder, at det nu bliver en kommunal bro i stedet for en privat bro, men vi fastholder grundejerne på deres pligt til at bidrage til broen.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 3]

Det var i denne forbindelse konstruktionen med et fast beløb pr. nybygget em^2 kom op, og Teglværksbroen finansieres på denne måde af alle grundejere, der nybygger omkring Teglværkshavnen – ikke kun på Sluseholmen. Konkret er infrastrukturbidraget resultatet af en frivillig privatretlig aftale mellem kommunen og en kreds af grundejere, og medfinansieringen af broen har således ikke noget med selskabet at gøre. [Claus Ravn, Bilag C, s. 3; Københavns Kommune 2007, s. 23]

Det er et interessant spørgsmål om fremgangsmåden med at fordele infrastrukturudgifterne pr. em^2 ville være mulig, hvis L 204 vedtages. Claus Ravn er af den opfattelse, at denne ikke ville have voldt problemer:

»(...) selvfølgelig havde processen nok set en lille smule anderledes ud, men resultatet var nok blevet det samme, hvis vi havde haft den lov. Det er en lovændring, som vi har ønsket rigtig meget« [Claus Ravn, Bilag C, s. 4]

Vi ser imidlertid en række problemer i ovenstående fremgangsmåde i forhold til lovforslaget i den form, det er fremlagt. Der er ikke tale om, at medfinansieringen er for at opnå en bedre kvalitet end det planlagte, en anden rækkefølge eller ændrede byggemuligheder. Fremgangsmåden falder derfor uden for ordlyden af § 21b i L 204. Spørgsmålet er dog, hvilken vægt det vil tillægges, at der *reelt* er tale om et privat anlæg, som af tekniske årsager gøres offentligt for derigennem at muliggøre en fair udgiftsfordeling. Da der endnu ikke er nogen praksis på området, og forarbejderne ikke forholder sig til situationen, har vi ingen baggrund for at vurdere dette, men vi mener ikke, at det er givet, at det kan lade sig gøre, således som Claus Ravn umiddelbart vurderer.

Kravene til miljø, boligformer og arkitektur er blevet gennemført ved hjælp af grundsalgsvilkår. Køberne af byggeretterne forpligtede sig til at følge en række arkitektoniske retningslinier, og at anerkende Sjoerd Soeters som supervisor. De blandede boligformer blev gennemført ved, at køberne forpligtede sig til at søge om kvoter til alment byggeri. Det er interessant, at investorerne faktisk var glade for dette krav.

»Vi oplevede i øvrigt, at investorerne faktisk havde det helt fint med det krav – i virkeligheden for at opnå en investorsikkerhed, for ved at få en klump almene boliger med ind i byggeriet, så har de sikkerhed for afsætningen af dem. Det minimerer risikoen.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 5]

Dette kan måske virke overraskende, da almene boliger ikke umiddelbart synes at øge områdets attraktivitet. Efter vores vurdering kan det derfor ikke forventes, at investorerne vil stille sig positive over for et krav om en andel af almene boliger i områder, de opfatter som meget attraktive at investere i, men kun i områder, hvor der er usikkerhed om investerings-sikkerheden.

Med hensyn til miljøkravene var det de eksisterende formulerede miljøkrav til kommunalt og kommunalt støttet byggeri, som køberne forpligtede sig til at overholde også ved andre typer af byggeri. [Claus Ravn, Bilag C, s. 5]

Udover de ovenfor beskrevne opgaver, som det på forhånd var forventet, at selskabet skulle løse, medførte selskabet fordele i forhold til at løse problemet med eksisterende virksomheder i de omkringliggende områder. Claus Ravn nævner engrosfirmaet Metro Cash & Carry som et eksempel, hvor selskabet spillede en rolle. Det var nødvendigt med støjdemperinger, hvis der skulle etableres boligområde side om side med virksomheden, og det var selskabet, der varetog forhandlingerne med Metro Cash & Carry. Dette lettede processen lidt, da selskabet kom tættere på grundejeren, end kommunen umiddelbart kunne, og det gjorde det nemmere at få forhandlet en løsning på plads. Den løsning, som parterne enedes om, indebar, at selskabet skulle finansiere støjskærme, mens Metro Cash & Carry skulle indrette deres varekørsel anderledes for at få støjniveauet ned. Det er dog ikke i alle tilfælde, selskabet spillede en rolle i forhandlingerne med eksisterende virksomheder – hvis der var tale om listevirksomheder efter miljøbeskyttelsesloven, forhandlede kommunen direkte med disse. Dette skyldes, at kommunen har en hel anden tilgang til listevirksomheder og allerede har en samarbejdsrelation med disse, da de er vant til at forhandle med dem i forbindelse med deres miljøgodkendelser. [Claus Ravn, Bilag C, s. 4]

8.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Da planlægningen startede i 2001 blev projektet blandt grundejere og developere anset for at være urealistisk. Boligbyggeriet i Københavns Kommune var på dette tidspunkt begrænset, og Sydhavnen fremstod ikke som et attraktivt sted at investere. Det var derfor nødvendigt, at kommunen gjorde noget for, at omdannelsen af Sydhavnen i det hele taget kom i gang, og her blev den nordlige del af Sluseholmen set som et oplagt sted at starte, fordi den udgør en stor del af den samlede Sydhavnsomdanning, og fordi der i området kun var én grundejer - Københavns Havn. [Claus Ravn, Bilag C, s. 1] Københavns havn var dog også blandt dem, der var i tvivl om, hvorvidt en omdanning af Sluseholmen ville være økonomisk rentabel. Derfor valgte kommunen og havnen at etablere et selskab, hvor risiko og gevinst blev delt lige mellem de to parter.

»Havnen var egentlig heller ikke helt »hooked« på at starte en byudvikling i Sydhavnen, da de ikke så det som en tilstrækkelig god pleje af deres kapitalinteresser. Der var for stor usikkerhed ved det. (...) den væsentligste usikkerhed ved det bestod i, om man i det hele taget ville kunne sælge grundene og ved, at kommunen gik ind i et fælles selskab med havnen, var vi jo med til at tage halvdelen af risikoen, og det var klart medvirkende årsag til, at havnen så alligevel gik med.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 1]

Udover at »kickstarte« omdannelsen havde kommunens involvering i selskabet som motiv, at kommunen fik øget indflydelse på projektet, idet der gennem selskabets grundejerskab kan øves indflydelse på en række aspekter, som ikke kan styres gennem en lokalplan. [Københavns Kommune 2005, slide 12]

På baggrund af ovenstående, kan valget af partnerskabsmodel siges at være påvirket af både økonomiske, fysiske og politiske faktorer – området lå relativt afskåret, var præget af forurening

og omgivet af endnu eksisterende virksomheder. Disse fysiske faktorer sammenholdt med den økonomiske faktor, at boligbyggeriet i Københavns Kommune generelt var begrænset, gjorde, at en omdannelse uden kommunens økonomiske indblanding på daværende tidspunkt ville have været usandsynlig. Ønsket om en øget kommunal indflydelse på projektet var en politisk faktor, der påvirkede valget af partnerskabsmodel og dets opgaver.

Deltagelsen i selskabet har ikke været i udbud, hvilket skyldes, at Københavns Havn var grundejer, og det derfor ikke var kommunale byggemodningsopgaver, der blev varetaget. Det var således nærmere kommunen, der hjalp havnen med dens opgaver end kommunen, der fik hjælp af en privat partner.

At der blev valgt et selskab under kommunalfuldmagten frem for L 384, var resultatet af en forholdsvis lang proces.

Som udgangspunkt overvejede parterne begge hjemler og rettede i september 2002 forespørgsel til både Indenrigsministeriet og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med henblik på at afklare, hvad der kunne lade sig gøre. Kommunen fik ikke rigtig noget svar på mulighederne i forhold til L 384, men efter en fornyet forespørgsel i oktober 2002, kom Indenrigsministeriet i februar 2003 med et svar for så vidt angår kommunalfuldmagten. Her gav Indenrigsministeriet udtryk for, at selskabsdannelsen kunne gennemføres med hjemmel i kommunalfuldmagten under forudsætning af, at det i vedtægterne blev angivet, at selskabet ikke havde til formål at opnå fortjeneste. Denne besked fandt kommunen imidlertid problematisk:

»Det var jo en svær besked at få, når nu vi skulle indgå i en selskabsdannelse med, hvad jeg vil betegne som en privat part, havnen. De kan jo ikke gå ind på de vilkår. Altså helt ærligt – lav lige et offentligt privat samarbejde og sig så, at den private part absolut ikke må opnå fortjeneste! Det holder jo ikke!« [Claus Ravn, Bilag C, s. 2]

Kommunen rettede derfor på ny en forespørgsel til Indenrigsministeriet og i et svar fra april 2003 modificerede Indenrigsministeriet sin opfattelse, således at det var i orden, at kommunen deltog i selskabet også uden at skrive i vedtægterne, at selskabet ikke havde til formål at opnå fortjeneste – blot måtte dette ikke være begrundelsen for, at kommunen gik ind i selskabet. Indenrigsministeriet accepterede i dette svar også, at der måtte opnås en fortjeneste svarende til normal forrentning af den investerede kapital, men alt overskud derudover skulle benyttes til kommunale formål. Den sidste forudsætning var dog stadig problematisk i forhold til den private parts økonomiske interesser, og kommunen rettede derfor en fornyet forespørgsel til Indenrigsministeriet, hvorefter Indenrigsministeriet i maj 2003 gik med til en overskudsdeling i selskabet, blot selskabets formål ikke kun var at opnå overskud – hvilket det jo heller ikke var.

»Nej, vi vil sådan set gerne have udviklet den del af byen, og hvis vi kommer til at tjene penge, så kan vi ikke gøre for det. Det var jo da en risikabel affære.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 2]

Der gik ca. 9 måneder fra kommunens første forespørgsel, indtil Indenrigsministeriet gav grønt lys for en model, som var acceptabel for Københavns Kommune og Københavns Havn. Det skal her holdes in mente, at dette var det første byomdannelsesselskab i Danmark, hvilket forklarer Indenrigsministeriets lidt famlende tilgang. Da der nu er etableret en praksis på området, må det formodes, at disse indledende faser af en selskabsdannelse vil glide nemmere ved fremtidige byomdannelsesselskaber.

Efter at der således var givet grønt lys for at danne selskabet på baggrund af kommunalfuldmagten, gik parterne videre med dette og gjorde ikke mere for at undersøge hvilke muligheder, der lå under L 384.

»Der var ingen grund til, at vi gjorde os anstrengelserne med at søge hjemlen i L 384, når vi nu havde fået at vide, at vi havde hjemlen i kommunalfuldmagten.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 3]

Der var således ifølge Claus Ravn ikke tale om, at der blev foretaget en afvejning af fordele og ulemper ved at vælge den ene hjemmel frem for den anden. Det kan dog have spillet ind på valg af hjemmel, at kommunalfuldmagten stiller kommunen friere i forhold til valg af selskabstype. Ifølge Mads Uldall fra Dansk Byplanlaboratorium var det Københavns Havns ønske om at etablere selskabet som et partnerselskab, der var afgørende for, at kommunalfuldmagten blev valgt som hjemmel [Uldall 2006, s. 179].

Organisatoriske forhold

Denne erkendelsesopgave vedrører parternes interesser og incitamentet for at indgå i partnerskabet, samt interaktionen mellem parterne.

Kommunens interesser for at indgå i partnerskabet er udtrykt gennem den ovenfor beskrevne baggrund for partnerskabet – dels var der tale om et politisk ønske om en mere detaljeret sikring af kvaliteten i projektet, og dels blev det anset for nødvendigt for i det hele taget at få sat omdannelsen i gang.

Københavns Havn kan som stor grundejer i området formodes at have en væsentlig interesse i, at de lediggjorte erhvervsarealer blev omdannet til en anvendelse, der kunne give en indtægt til havnen. Københavns Havn anså det dog for at være for risikabelt at starte omdannelsen alene – den mindre økonomiske risiko, der var forbundet med at omdanne området i et partnerskab med kommunen, var altså incitamentet for Københavns Havn til at indgå i partnerskabet.

Københavns Havn er et statsejet aktieselskab og har som sit formål at tjene penge. [Claus Ravn, Bilag C, s. 1] Københavns Havns økonomiske interesser står dog ikke nødvendigvis i modsætning til kommunens interesser om at sikre kvalitet i omdannelsen. Københavns Havn har formuleret en overordnet strategi for omdannelsen af havnearealer, der skal sikre kvalitet og liv i de nye byområder, der udvikles her. Denne strategi har også gjort havnen til en særdeles attraktiv samarbejdspartner for kommunen, der har de samme interesser. At Københavns Havn også fokuserer på kvalitet skyldes, at havnen er en stor grundejer med en lang tidshorison - *»i ejendomsbranchen betyder en lang tidshorison, at man må satse på kvalitet«* som Karl-Gustav Jensen, direktør i Københavns Havn udtrykker det. [www.byplanlab.dk (i.å.)b]

På Sluseholmen har det vigtigste for Københavns Havn været at skabe en identitet omkring byggeriet i form af diversitet. Diversiteten består i, at man på baggrund af den hollandske arkitekts helhedsplan har fulgt en idé om varieret byggestil, småerhverv i stuetagen og adgang til vandet. Disse elementer koster mere end traditionelle byggeprojekter, men gennem den øgede kvalitet skabes også en større merværdi af ejendommene, da byggeriets signalværdi har en stor betydning for efterspørgslen. [www.byplanlab.dk (i.å.)b]

Det lykkedes også at få de private developere i »Sluseholmskonsortiet« med på denne tankegang. Karl-Gustav Jensen har således udtalt:

»I begyndelsen var det svært at få developerne i Sluseholmen med på idéen, men nu kan de næsten ikke få kanaler nok.« [www.byplanlab.dk (i.å.)b]

Det tyder således på, at det gennem Sluseholmsselskabet er lykkedes at få de umiddelbart modstridende interesser mellem kvalitet og økonomi til at mødes. Det tyder desuden på, at selskabet gennem et tæt samarbejde med de private developere i »Sluseholmskonsortiet« også har blødt disses »hit and run« tilgang lidt op.

Tilførsel af ressourcer

Partnerskabet har haft de økonomiske ressourcer til rådighed, som fulgte af parternes

indskud i selskabet, og dette har været tilstrækkeligt til at løse opgaverne. Tilsvarende med videnskæssige ressourcer, hvor de kommunale repræsentanter i selskabet har været embedsmænd, og således kan formodes i højere grad at besidde relevante kompetencer, end hvis de valgte repræsentanter var politikere.

Yderligere faktorer

Der kan peges på, at der i området har været enkle ejerstrukturer, idet størstedelen af området var ejet af Københavns Havn. Dette kan have haft en positiv effekt på processen, idet det var enkelt for selskabet at opkøbe arealerne. Konjunkturerne ændredes til det bedre for boligmarkedet undervejs i processen, hvilket har medvirket til selskabets fortjeneste - fortjenesten er således ikke udelukkende selskabets skyld.

Evaluering/Feed-back

Partnerskabsmodellen opfyldte sine formål både med hensyn til at »kickstarte« omdannelsen og med hensyn til at sikre arkitektonisk kvalitet mv. gennem salgsvilkår. Deltagelsen i selskabet har også økonomisk set vist sig at være en god forretning for kommunen – selvom der fra starten var stor usikkerhed omkring projektet [Claus Ravn, Bilag C, s. 6].

Alligevel har kommunen ikke valgt at engagere sig i et selskab i den videre omdannelse af Sydhavnen - de private interesser i omdannelsen af de efterfølgende etaper har vist sig at være så store, at et økonomisk engagement fra kommunens side ikke har været nødvendigt.

»Vi overvejede det, da vi skulle til den næste fase på Teglholmen, men noget af det der afholdt os fra at gøre det, var, at nu havde vi i virkeligheden opnået det væsentligste mål, nemlig at få igangsat byudviklingen i Sydhavnen. Nu begynder det at rulle af sig selv, så vi godt kan trække os.«
[Claus Ravn, Bilag C, s. 6]

Ved ikke at involvere sig økonomisk gennem et selskab i den videre omdannelse mister kommunen den direkte indflydelse gennem grundsalgsvilkår, men ud fra Claus Ravns udtalelse er dette heller ikke den væsentlig begrundelse for at deltage i selskabet.

En yderligere grund til, at kommunen ikke ønskede at fortsætte i et selskab i den videre omdannelse var, at hvor der på den nordlige del af Sluseholmen kun var én ejer – Københavns havn – var ejerforholdene i den øvrige del af Sydhavnen mere komplicerede. Her havde investorer allerede købt sig ind i området, og der var således en større risiko for interessesammenblanding, hvis kommunen deltog i et selskab:

»Dernæst vil jeg sige, at vi også var lidt bekymrede for, om vi skulle komme for meget i kage med en investor. På Teglholmen, som er næste fase, var der en investor ud over havnen, der havde købt sig ind allerede. Så var det allerede et broget billede, og det ville vi ikke.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 6]

Fordelene ved at styre byggemodning mv. i et selskab, har Københavns Havn dog taget til sig, og de varetager den videre omdannelse af Sydhavnen i et byggemodningsselskab sammen med Sjølsøgruppen [Københavns Kommune 2007, s. 4].

Som samarbejdet er beskrevet i litteraturen, har det udelukkende haft positiv indvirkning på omdannelsen af Sluseholmen. Især har partnerskabet vist sig effektivt til at igangsætte byomdannelsen, sikre detaljerede krav til arkitektur mv. samt fordele byggemodningsomkostningerne og omkostninger til infrastruktur i området, så investorerne ikke får et incitament til ikke at arbejde for helheden. Det er svært at pege på nogen ulemper ved anvendelsen af et selskab i casen, og adspurgt om dette, kan Claus Ravn ikke umiddelbart komme i tanke om ulemper ved konceptet. Han medgiver dog at:

» (...) hvis man opererer med en selskabsdannelse, så er noget af det, man skal være allermest opmærksom på, det er da så sandelig offentlighedens og politikernes inddragelse og medbestemmelse – og synlighed og gennemsigtighed i selskabet. Det er helt klart.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 6]

Han mener dog ikke, at disse forhold har været et problem i den konkrete case, hvilket uddybes nærmere i nedenstående afsnit.

8.2.3 Generelle normer for den kommunale forvaltning

Kommunal kontrol

Kommunen havde halvdelen af stemmerettighederne i selskabet og havnen den anden halvdel. Der skulle derfor være enighed mellem de to parter, før noget blev besluttet. Det var desuden indføjet i selskabets vedtægter, at der skulle være enstemmighed om væsentlige beslutninger [København 2005, slide 20].

Efter Claus Ravns opfattelse, har kommunalbestyrelsen ikke følt manglende kontrol med processen som et problem:

»(..) vi har ikke været så tæt på politikerne på den måde. Men vi har løbende holdt dem orienteret, politikerne og et flertal i borgerrepræsentationen, som stod bag boligplanen (...).« [Claus Ravn, Bilag C, s. 5]

Det er desuden flere steder blevet fremhævet, at kommunen har set deltagelsen i selskabet som en fordel i forhold til at opnå kontrol med byomdannelsen, idet det grundejerskab, der blev opnået gennem selskabet, gav mulighed for en mere detaljeret kontrol, end der kunne opnås gennem planlægningen.

Økonomisk forsvarlighed

Kommunen påtog sig som udgangspunkt en økonomisk risiko, da projektet til at starte med blev anset for risikabelt. Det kan så siges, at selskabet har været heldigt i forhold til udviklingen på ejendomsmarkedet, og deltagelsen i selskabet har vist sig at være en god forretning for kommunen – men i starten var det ikke givet, at det ville udvikle sig sådan. Kommunen har dog ment, at hvis bare grundene blev solgt, så skulle den nok »holde skindet på næsen«. [Claus Ravn, Bilag C, s. 2]

Det kan selvfølgelig diskuteres, om kommunen økonomiske involvering ville blive anset for forsvarlig såfremt udviklingen på ejendomsmarkedet var gået den anden vej, og grundene ikke kunne sælges. Det er dog svært at diskutere denne hypotetiske situation, men som situationen har udviklet sig, har den chance, kommunen tog, ikke været uforsvarlig.

Offentlighed

Selskabet har ikke varetaget planlægningsopgaver, og efter Claus Ravns vurdering har selskabet ikke medført problemer i forhold til borgerinddragelsen i planlægningen. Det skal dog i den sammenhæng nævnes, at offentligheden generelt ikke har udvist særlig stor interesse for planlægningen af Sluseholmen.

»(...) det er ikke fordi, der har været så forfærdelig mange direkte interessenter. Den brede befolkning og beboerne i Kongens Enghave har selvfølgelig også nogle interesser i det, men de har ikke engageret sig særlig meget, når der har været offentlighedsfaser i planlægningen. Det har faktisk været overraskende fredsommeligt.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 6]

Der er ikke gjort noget specielt for, at offentligheden skulle få mulighed for at få indblik i selskabet og dets opgavevaretagelse ved, at selskabet f.eks. havde sin egen hjemmeside. Claus Ravn anser dog ikke dette for et problem i den konkrete situation, da den brede offentlighed som nævnt ikke har udvist interesse for omdannelsen og kommunen/selskabet har forhandlet med dem, der har haft direkte interesser i omdannelsen. [Claus Ravn, Bilag C, s. 6]

Magtfordrejning

Partnerskabet i denne case kan tænkes at medføre en øget risiko for magtfordrejning. Kommunen indgår gennem selskabet i et tæt samarbejde med private investorer (»Sluseholmskonsortiet«) i forbindelse med udviklingen af konkrete byggeprojekter samtidig med, at kommunen kan siges at have en økonomisk interesse i de projekter, der kan gennemføres, idet dette påvirker salgsprisen og dermed selskabets indtjening. Det er spørgsmålet, om kommunen i sin myndighedsrolle kan fristes til at inddrage dette – usaglige – hensyn. I den forbindelse er det umiddelbart bemærkelsesværdigt, at der i tillæg 2 til den oprindelige lokalplan 310 er vedtaget en væsentligt større bebyggelsesprocent end forudsat i den oprindelige lokalplan. Dog har denne ændring ifølge Claus Ravn ikke haft sammenhæng med økonomiske interesser.

»Det er simpelthen, fordi vi har vurderet, at det var det, der gav den bedste plan. Det var det, der gav det bedste bykvarter. Stor tæthed med en variation i arkitektur, og alt hvad der ellers ligger i det koncept.« [Claus Ravn, Bilag C, s. 4]

Ændringen skal desuden ses i sammenhæng med den generelle udvikling i planlægningen i Københavns Kommune, hvor der bygges tættere nu end i slutningen af 1990'erne [Claus Ravn, Bilag C, s. 4]. På den baggrund er der ikke noget, der tyder på, at Københavns Kommune har blandet de økonomiske interesser sammen med sin myndighedsrolle. Dette understøttes yderligere af, at Københavns Kommune generelt synes at være opmærksom på at holde interesserne adskilt – det var som beskrevet bl.a. frygten for en interessesammenblanding, der afholdt kommunen fra at fortsætte i et selskab i den videre omdannelse.

9 Sønderborg Havneseelskab A/S

Ud over at være den eneste kommune, der endnu har oprettet et byomdannelseelskab på baggrund af en lovhjemmel, er Sønderborg Kommune interessant, fordi den ikke umiddelbart er at betragte som en vækstkommune. Kommunen har i perioden 2000-2004 haft stagnerende udvikling og faldende befolkningstilvækst, men har dog som udkantskommune væsentligt udviklingspotentiale i forbindelse med Syddansk Universitets afdeling i byen og Danfoss' tætte tilknytning til området [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 81].

Havneområdets anvendelse er blevet diskuteret siden 2001-2002, og selskabet er oprettet i 2006.

Vi har foretaget et uddybende interview med Steen B. Laursen, som er forhenværende teknisk direktør i Sønderborg Kommune og nuværende direktør i havneseelskabet, hvilket er blevet fulgt op med et telefoninterview. Derudover har vi pr. telefon interviewet Hanne Freksen fra Sønderborg Kommunes juridiske kontor. Ud over interviewene er kommunens »Grundlag og forudsætninger« for at indgå i havneomdannelseaktieselskabet vedlagt i bilag G.

Vi vil i det følgende i korte træk give en beskrivelse af området og et historisk rids over processen, og derefter analysere partnerskab og proces på baggrund af de opstillede erkendelsesopgaver. Sidst i caseanalysen tages stilling til, hvorvidt selskabet kunne være oprettet på baggrund af L 548.

9.1 Præsentation af casen

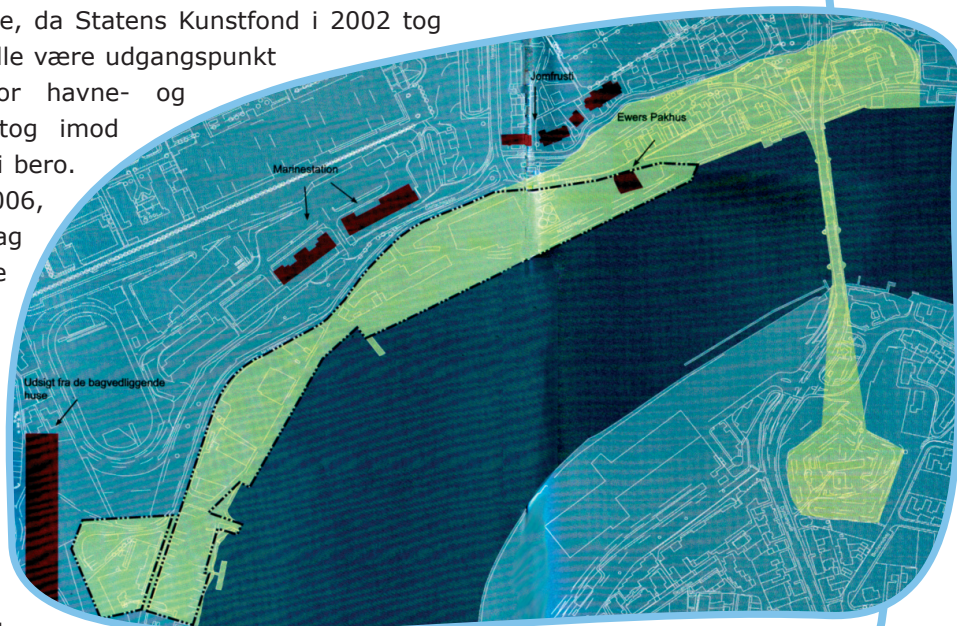
9.1.1 Beskrivelse af området

I 2001 overgik området fra at være trafikhavn til at være en kommunal havn, og der blev derfor mulighed for at skabe en helt ny bydel, da de gamle havnearealer blev frigjort til anden anvendelse. Området er beliggende på Sønderborgs Als-side, se figur 16, og er et fladt opfyldningsareal foran den gamle kyststrand. Der ligger en arkitektonisk udfordring i at skabe et nyt byområde med et moderne formsprog, der samtidig respekterer de historiske træk i landskabet og den eksisterende bebyggelse. [Sønderborg Kommune 2006, s. 4]

9.1.2 Historisk rids

Havneområdet på ca. 7,8 ha, se figur 16, var blevet kommunalt i 2001, og kommunen lagde an til at sælge ud af grundene, da Statens Kunstfond i 2002 tog initiativ til, at Sønderborg skulle være udgangspunkt for et inspirationsprojekt for havne- og byomdannelse. Kommunen tog imod dette tilbud og stillede salget i bero.

[Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 81; Steen B. Laursen, bilag D, ss. 2-3] En arbejdsgruppe under kunstfonden bestående af arkitekter og kunstnere lavede 13 projektforslag til udviklingen af havnen samlet i bogen »Byens Havn«. Disse forslag blev sendt i høring i 2004, og i samarbejde med den lokale tænketank til udvikling af Alssundområdet og Sønderjylland, Futura Syd, videreudviklede kommunen projektideerne på baggrund af



Figur 16 Det grønne område viser det samlede byomdannelseområde, hvor byomdannelseelskabets område er markeret med en stiplede linie [Sønderborg Kommune 2006, ss. 26-27].

høringen. Dette førte til Sønderborg byråds vision og målsætning for den videre udvikling af havnen – og endvidere i en helhedsplan med 17 konkrete projektforslag i sommeren 2005. Visionen er, at det nye byområde skal bidrage til, at Sønderborg fastholder og udbygger sin position som dynamo i Sønderborg-området [Steen B. Laursen, bilag D, s. 1; www.byenshavn.dk (i.å.); Sønderborg Kommune 2006, s. 4]

I juli 2005 havde byrådet besluttet, at de ville lave den overordnede planlægning på baggrund af helhedsplanen og herefter sælge arealerne til investorer. Da var det, at Futura Syd – hvor bl.a. Jørgen Mads Clausen, direktør for Danfoss deltager – kom med en alternativ model til udviklingen af havnen. Initiativgruppen kom med en pakkeløsning, som indeholdt en kontakt til den internationalt kendte arkitekt, Frank Gehry, som kunne tegne et af projektforslagene, »Hotel Sønderborg«. Det ville dog kræve oprettelse af et selskab at kunne benytte ham, fordi kommunen selv ville være bundet af udbudsreglerne, og i denne forbindelse havde initiativgruppen også skaffet en investor. [Steen B. Laursen, bilag D, ss. 1-2] Det drejede sig om Bitten og Mads Clausens fond, som har til formål at støtte aktiviteter, der har en positiv indvirkning på Danfoss A/S, Danfoss' medarbejdere og de lokalområder, hvor Danfoss har sine aktiviteter. Derudover kan fonden støtte aktiviteter, der generelt er til gavn for Sønderjylland. [www.danfoss.com (i.å.)]

Kommunalbestyrelsen var betænkelige ved at lægge en stor del af styringen over til et selskab, men ved at danne selskabet på baggrund af L 384 sikrede kommunalbestyrelsen sig, at der skulle indgå kommunal viden i selskabet, og dette blev opfattet som en mellemvej mellem at holde hele planlægningen og gennemførelsen i kommunalt regi over for en selskabsdannelse efter kommunalfuldmagten, hvor de kommunale opgaver blev lagt over til selskabet, uden der nødvendigvis skulle indgå kommunal viden i løsningen af disse.

Sønderborg Havneselskab A/S blev dannet d. 10. november 2006 med kommunen og Bitten og Mads Clausens Fond som aktionærer. Derudover har Fonden Realdania valgt at slutte op som aktionærer og er indtrådt i selskabets bestyrelse pr. 1. april 2007. Tilsynsrådet for Sønderjylland mv. havde givet samtykke til, at der kunne ske salg af de kommunale grunde til selskabet uden offentligt udbud, og selskabet har købt ca. 5 ha arealer på havneområdet fra kommunen d. 20/12 2006, se figur 16, forrige side. Derudover er tiden gået med forhandlinger med Frank Gehry, der ud over at skulle tegne et hotel også skal udarbejde en masterplan for området, som lokalplanerne efterfølgende skal tage udgangspunkt i. Aftalen med Frank Gehry blev godkendt af selskabets bestyrelse d. 16. april 2007. [Steen B. Laursen, bilag D, ss. 1-3; Statsamtet Sønderjyllands brev af 27. april 2006, j.nr. 2006-614/137] En løs tidsplan for byomdannelsen lyder på, at masterplanen skal udarbejdes i løbet af 2007. Sidst i 2008 skulle det første byggeri gerne kunne påbegyndes, mens den sidste aftale angående udbygning gerne skulle være underskrevet i 2013-14. [Steen B. Laursen, bilag E]

Allerede på nuværende tidspunkt er der kommet henvendelser fra private developere, der ønsker at bygge i området, men der vil endnu gå nogle år, før selskabet planmæssigt er klædt på til at tage stilling til ansøgninger om projekter. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 4]

9.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

9.2.1 Partnerskabsmodellen

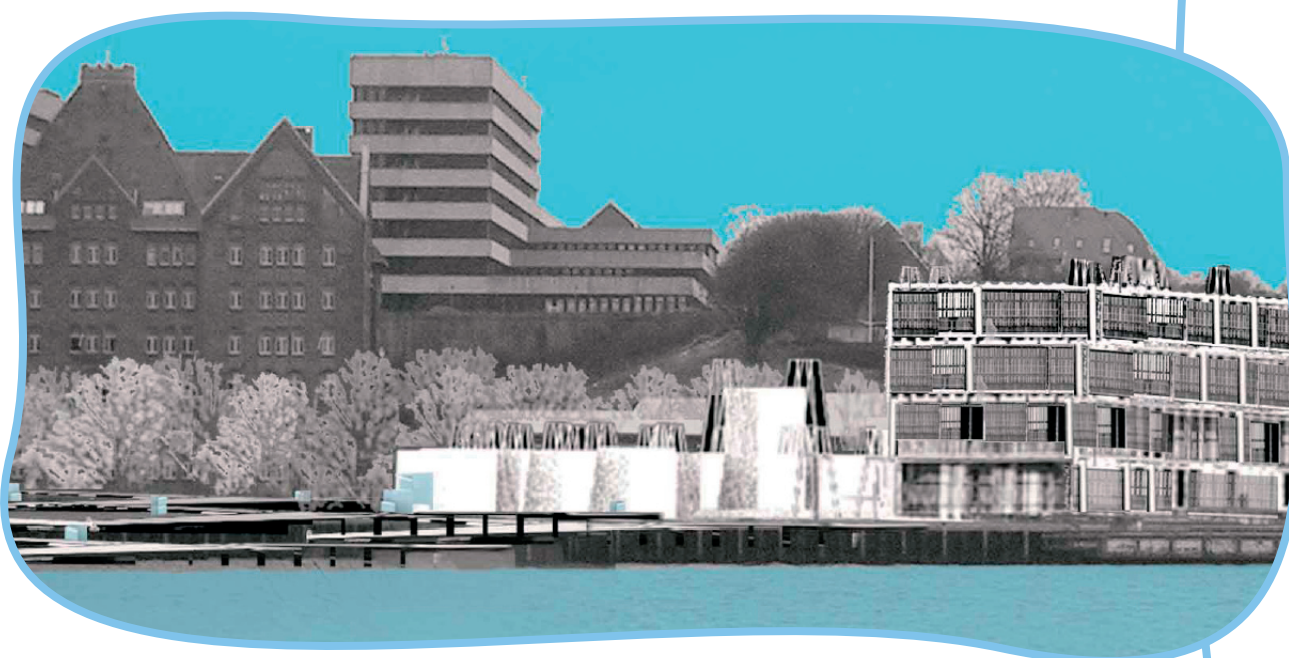
Organisering

Som beskrevet er aktionærene i Sønderborg Havneselskab A/S kommunen, Bitten & Mads Clausens Fond og Fonden Realdania. Til sammen har disse aktionærer skudt 30,7 mio. kr. i selskabet, heraf 9,9 mio. fra kommunen og 10,4 mio. fra hver af de to andre aktionærer. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 6] Kommunen har derved holdt sig under loftet for kommunale indskud i den daværende L 384 på 10 mio. kr. Aktionærene i selskabet tager deres forholdsmæssige del af selskabets tab og vinding på baggrund af deres aktiebesiddelse. [Sønderborg Kommune, bilag G, s. 6]

Selskabets bestyrelsesposter er fordelt med to poster til kommunen, som bestrides af to forhenværende borgmestre fra Sønderborg og Gråsten (fra hhv. Venstre og Socialdemokratiet). Begge sidder i byrådet for Ny Sønderborg Kommune og bidrager dermed med forbindelsen til kommunen, men også den politiske holdning. For Bitten & Mads Clausens Fond sidder tre personer: formanden for fonden, som på den stiftende generalforsamling blev valgt til selskabets bestyrelsesformand; direktøren for Danfoss samt en lokal forretningsmand, der er en af frontfigurerne i Futura Syd. Disse har en forretningsmæssig indgangsvinkel, hvor Fonden Realdanias to bestyrelsesmedlemmer bidrager med viden om omdannelsesprocesser samt har et stort netværk. Som direktør for selskabet og eneste ansatte sidder forhenværende teknisk direktør for Sønderborg Kommune, Steen B. Laursen. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 2 og 4]

Mål

Visionen for områdets omdannelse er, at den nye anvendelse af havnen skal bidrage til at gøre Sønderborg til en levende by med høj bykvalitet og stor tiltrækningskraft. Det er målet for selskabet at realisere denne vision.



Figur 17 Illustrationsoplæg for hotellet fra helhedsplanen [Sønderborg Kommune m.fl. 2005, afsnit 16].

Midler

Med udgangspunkt i den helhedsplan, som Sønderborg Kommune har udarbejdet i samarbejde med Statens Kunsthøjskole, skal selskabet lade udarbejde en masterplan for havneområdet, hvor helhedsplanen dog kun fungerer som inspiration, se figur 17. Masterplanen skal lægge stor vægt på arkitektur og byrum, værne om historiske og kulturelle spor mv. i overensstemmelse med visionen for området. Dette følger af kommunens krav om deltagelse i selskabet, hvor den har opstillet en række forhold, som masterplanen skal tilgodese. Disse krav fremgår af kommunens »Grundlag og forudsætninger« (bilag G). Heraf fremgår også, at en afgørende forudsætning for, at kommunen ville indgå i Havneseelskabet var, at arkitektfirmaet Gehry Partners med arkitekt Frank Gehry står for aktieselskabets udarbejdelse af masterplanen for området samt tegner hotellet, som skal være fyrtårnet for havneområdets udvikling og aktiviteter. Denne forudsætning er opfyldt, men hvis den var bristet, ville investorerne i enighed skulle finde frem til en anden arkitekt af tilsvarende internationalt format, som skulle overtage opgaven. [Sønderborg Kommune, bilag G, ss. 1-2]

Frank Gehry skal udarbejde masterplanen på baggrund af en lang række undersøgelser af de fysiske forhold i området, konsekvensanalyser vedrørende teknik og miljø, planforhold, finansiering og juridiske forhold. Disse baggrundsoplysninger køber selskabet af kommunen.

Derudover skal selskabet udarbejde tids- og handleplan i tilknytning til masterplanen, hvorefter alle disse planer skal i offentlig høring og godkendes politisk. Efter den politiske godkendelse vil selskabet være forpligtet til at gennemføre masterplanen, hvor selskabet skal bære udgifterne til og sørge for udførelsen af de infrastrukturelle opgaver på dets egne arealer samt sørge for, at dets arealer bliver solgt og bebygget.

Selskabet skal i denne forbindelse udarbejde detailplaner som grundlag for kommunens lokalplanlægning for området og eventuelle kommuneplantillæg.

For at sikre visionen om den høje bykvalitet er selskabet forpligtet til i samarbejde med arkitekten og kommunen at udarbejde en designguide, som skal indgå i salgsbetingelserne ved selskabets videresalg af arealerne. Ved videresalget skal selskabet endvidere stille krav om, at aftagerens projekt skal godkendes af selskabet, inden kommunen får det til myndighedsbehandling. Herved skal sikres, at designguiden overholdes, og at området får en speciel identitet og helhed. Derudover skal selskabet også gennem salgsbetingelserne kræve, at aftageren stiller en garanti for bebyggelse inden for en vis frist. [Sønderborg Kommune, bilag G, ss. 4-6] Dette skal konkret ske ved, at salgsaftalen bliver tinglyst, og af denne skal det fremgå, at hvis salgsbetingelserne ved udløbet af en bestemt frist ikke er overholdt, så annulleres handlen, og kun en del af købesummen tilbageføres [Steen B. Laursen, Bilag E].

Kommunen er på sin side forpligtet til at udføre de infrastrukturelle opgaver fra masterplanen, beliggende uden for de havnearealer, som kommunen har solgt til selskabet. Kommunen har fået tilsynsmyndighedens dispensation fra udbudsreglerne og i forbindelse med kommunens salg af havnearealet til selskabet, er dette blevet pålagt en lang række krav. [Hanne Freksen, bilag F] Kommunen sælger 5 ha havneareal til selskabet, hvis markedsværdi er blevet anslået til 80-90 mio. kr. på baggrund af helhedsplanens angivne byggemuligheder og bygningernes anvendelse – men den endelige værdi vil afhænge af arkitektens masterplan og forureningsafhjælpningen. Derfor er det forudsat, at købesummen reguleres efterfølgende, afhængigt af de nævnte forhold. Dette lader sig gøre ved, at selskabet ved grundkøbet straks betaler 9,9 mio. kr. til kommunen, og restgælden betales via et gældsbrief, hvor beløbsstørrelsen kan reguleres. Gældsbriefet forfalder løbende til betaling i takt med, at Sønderborg Kommune udfører de infrastrukturelle opgaver fra masterplanen, som ligger uden for selskabets område på kommunens egne havnearealer. Derudover vil gældsbriefet forfalde til betaling i takt med, at selskabet sælger grunde til planrealisering. Kommunens indtægter fra salget af arealer til selskabet er således øremærket til udførelsen af disse infrastrukturelle opgaver, og udførelsen er endvidere bundet til at ligge inden for den økonomiske ramme, som selskabets gældsafbetaling udgør. [Sønderborg Kommune, bilag G, ss. 3-5]

9.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Der er flere faktorer, der har spillet ind på valget af at anvende et selskab til byomdannelse og oprette det efter L 384.

Sønderborg Kommune har ved oprettelsen af selskabet ikke fundet krav om afholdelse af udbud i L 384 og aktieselskabslovens regelsæt, og de har derfor ikke fundet, at deltagelsen i selskabet skulle udbydes. [Hanne Freksen, bilag F] På baggrund af projektets juridiske analyse fremgår det dog, at kommunerne ved selskabsdannelse, alt efter selskabets påtænkte opgaver og deres beløbsstørrelse, kan være underlagt EU-udbudsreglerne. I gennemgangen af valg af policy-design vil vi tage udgangspunkt i Sønderborg Kommunes fortolkning af regelsættet, da det er denne fortolkning, der har dannet baggrund for deres valg. Vi vil i afsnit 11.2 *Forholdet til udbudsreglerne* under den generelle diskussion af selskabsbaserede partnerskaber argumentere for, at der burde være foretaget EU-udbud ved selskabsdannelsen.

I forbindelse med at opnå kvalificerede partnere i selskabet udtaler Hanne Freksen:

»Da kommunen via selskabet ikke har bestemmende indflydelse på, hvordan opgaverne for byudviklingen skal være, er det af stor betydning, at kommunen har indflydelse på, hvem der er aktionærer i selskabet. Det har været afgørende, at det er aktionærer, som kommunen har fuld tillid til vil gennemføre tankerne for området, først og fremmest Bitten og Mads Clausens Fonden og nu også Fonden Realdania. Hvis der skulle være et krav om at udbyde deltagelse i selskabet, havde vi ikke oprettet selskabet.« [Hanne Freksen, bilag F]

Planlægningsopgaven, som denne arkitekt skal varetage, er oppe i en sådan prisklasse, at kommunen ville være blevet ramt af udbudspligt, hvis den i eget regi havde forsøgt at hyre arkitekten. Denne udbudspligt ville også have ramt kommunen, hvis det var en decideret planlægningsopgave, der blev overført til selskabet, hvilket kommunen var opmærksom på, men de betragter det ikke som en sådan. Kommunen mener derimod, at det er selskabet, som definerer opgaverne inden for et bestemt formål og bestiller opgaverne. Det er ifølge kommunen gennem aktionæraftalen med Bitten & Mads Clausens Fond, at aktionærene i selskabet er kommet frem til, at selskabet er forpligtet til at købe en stor del af havnearealerne og gennemføre udbygning på baggrund af en overordnet planlægning, herunder en masterplan for havneområdet. Selskabet skal forestå udarbejdelsen af masterplanen, men kan ikke selv lave planlægningen og vælger i overensstemmelse med kommunens forudsætning for at indtræde i selskabet at lade planlægningen udarbejde af Frank Gehry. Selskabet er derfor efter kommunens opfattelse ikke overladt planlægningsopgaven fra kommunens side, men har defineret opgaven selv, og EU-udbud undgås derved. En yderligere begrundelse, som kommunen fremfører er, at masterplanlægning ikke er en lovpligtig kommunal opgave, og der derfor ikke er udbudspligt forbundet hermed. [Steen B. Laursen, bilag E; Hanne Freksen, bilag F]

En stor begrundelse for at danne selskabet kan findes i de juridiske rammer for et selskab, hvor et privatretligt selskab uanset offentlig deltagelse ikke er en offentlig myndighed og derfor ikke er forpligtet til at sende en opgave i EU-udbud, hvilket gør det muligt direkte at indgå en aftale med den internationalt kendte arkitekt. Grunden til, at denne fremgangsmåde er valgt, er netop, at der ved at undgå EU-udbud tages højde for, at udenlandske firmaer ikke er vant til usikkerheden ved udbud i forhold til, om de »vinder« opgaven:

»Frank Gehry ville aldrig nogensinde byde ind på en konkurrence. Det gør han ikke. Det er for øvrigt et generelt problem, når man snakker arkitektkonkurrencer og lignende, så er det meget sjældent, at udenlandske firmaer byder ind. Det er ikke en måde, man arbejder på ret mange andre steder i verden end i Danmark. Der er det noget med en kontakt, og så indgår man en aftale om opgaveudførelsen.« [Steen B. Laursen, bilag D, s. 1]

Ønsket om, at Frank Gehry skal tegne hotel og masterplan, for at Sønderborg kan blive sat på verdenskortet, har derfor spillet en meget stor rolle for selskabsdannelsen.

En anden begrundelse for selskabsdannelsen, der også har baggrund i udbudsreglerne, er muligheden for at kunne afsætte grunde til udvalgte investorer uden at skulle i udbud og blive tvunget til at sælge til højstbydende. Et selskab er ikke bundet af udbudsbekendtgørelsens bestemmelser ved salg af grunde, og ønsket har netop været at skabe en høj kvalitet i det byggede, hvorfor det har haft betydning, at selskabet frit kunne finde frem til investorer, som ikke »kun« er interesserede i økonomiske gevinster på kort sigt, men i højere grad tænker kvalitet med i udførelsen. Samtidig er der mulighed for, at selskabet på et meget tidligt tidspunkt kan gå i forhandlinger med de investorer, de finder interessante, og at de dermed i samarbejde kan udvikle det område, som den pågældende investor er interesseret i. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 3; Steen B. Laursen, bilag E] Ligeledes har selskabet i kraft af sin censorfunktion mulighed for at kontrollere den arkitektoniske kvalitet i byggeriet, som omfatter overholdelse

af designmanualen, inden et projekt overgår til kommunal myndighedsbehandling.

En sådan godkendelsesordning ligger ud over kommunens bemyndigelser i henhold til planloven. Derudover ligger det også ud over undtagelsesbestemmelsen i forbindelse med kommunalt udbud af grunde, hvor salg til lavere pris kan begrundes i hensynet til en saglig kommunal interesse, hvilket dog næppe kan bruges af kommunerne til at sikre æstetikken i byområdet mod - i realiteten - at give nedslag i prisen jf. Indenrigsministeriets udtalelse om brugen af undtagelsesbestemmelsen citeret i afsnit 4.2.2.1 *Nærmere om kommuners ageren på ejendomsmarkedet*.

Ved at have et tæt samarbejde med private parter - og i særdeleshed parter med så stort et netværk, som det er tilfældet - har Sønderborg haft en formodning om, at det ville blive lettere at tiltrække erhvervsliv og investorer til området.

Selskabsdannelsen er derimod ikke begrundet i de fysiske forhold i omdannelsesområdet. Jordforurening mv. udgør ikke et egentligt problem, men ud fra økonomiske overvejelser ser kommunen det dog som en klar fordel, at den betydelige udgift og risiko, der er forbundet med den samlede omdannelse af området, deles med 2 andre partnere. Buffervirkningen ved samarbejdet har derfor også indgået i overvejelserne, men det er dog primært forholdene omkring udbud, som har haft betydning for valget af selskabsdannelse. Derudover er målet med samarbejdet med parterne i selskabet at kunne øge mulighederne for at tiltrække erhvervsliv og seriøse investorer til området.

Begrundelsen for valg af selskabsform har vi været kort inde på i det historiske rids, og den har en vis sammenhæng med de politiske forhold i kommunen. Kommunalbestyrelsen har haft en forventning om, at der ved anvendelse af et L 384-selskab frem for et selskab efter kommunalfuldmagten kan bevares en større kommunal indflydelse på opgaveudførelsen, fordi der skal indgå kommunal viden oparbejdet i forbindelse med løsningen af kommunale opgaver jf. L 384 § 1. Gennem kommunalfuldmagten er der ikke krav om, at der skal indgå kommunal viden ved varetagelsen af den udskilte kommunale opgave, hvor Sønderborg Kommune har haft en formodning om, at de i et L 384-selskab derfor kan få en mere aktiv rolle og direkte indflydelse, når de bidrager med kommunal viden.

Sønderborg Kommune har i deres overvejelser om deltagelsen i selskabet taget udgangspunkt i, at det kan betragtes som byggende på kommunal viden, hvis kommunen bidrager med viden gennem sin indflydelse i selskabets bestyrelse. Da bestyrelsen først bliver udpeget på selskabets stiftende generalforsamling, og det derfor ikke kan garanteres, at der bliver kommunal deltagelse, har Sønderborg Kommune fortolket kravet om kommunal viden således, at det er nødvendigt for etablering af et L 384-selskab at forudsætte, at selskabet forpligtes til at købe ydelser af kommunen. [Sønderborg Kommune, bilag G, s. 4] Vi er ikke ubetinget enige i Sønderborg Kommunes fortolkning af, hvordan den kommunale viden skal tilflyde selskabet, og en nærmere diskussion af dette vil følge i diskussionsafsnittet angående selskabsdannelse, afsnit 11.1 *Forskel på kommunalfuldmagtsselskaber og L 548 selskaber i praksis*.

En anden politisk-økonomisk begrundelse for valget af organisationsform og fordeling af opgaver kan findes i ønsket om at binde de midler, kommunen får ved salget af havneområdet til selskabet, til udførelse af infrastrukturelle opgaver på kommunens arealer inden for byomdannelsesområdet. Kommunen vil løbende blive stillet over for krav om varetagelse af kommunale opgaver rundt om i kommunen, og konstruktionen af partnerskabet er med til at sikre, at omdannelsesopgaven fortsat vil blive prioriteret med midler frem for, at kommunalbestyrelserne fremover gives mulighed for at forvalte midlerne i den årlige budgetlægning. I disse overvejelser har den tidsmæssige ramme for omdannelsen bl.a. indgået, for da omdannelsen vil strække sig over flere valgperioder kan man ikke være sikre på, at de fremtidige kommunalbestyrelser vil prioritere havneomdannelsen i samme grad. Derudover har det også indgået i kommunens overvejelser, at kommunen stod overfor strukturreformen med

sammenlægning med andre kommuner, og det har derfor haft en betydning for den tidligere Sønderborg Kommune, at man kunne sikre sig, at midlerne blev bundet til Sønderborg. Ved denne konstruktion har man også sikret sig, at der sker en udvikling af de arealer, der støder op til selskabets, hvilket vil have en positiv betydning, når selskabet skal sælge sine arealer. [Steen B. Laursen, bilag D, ss. 5-6]

Der synes generelt at være en god overensstemmelse mellem valget af midler i forhold til målet med partnerskabet - at skabe et område med høj bykvalitet. Hvorvidt selskabet og de midler, det har til rådighed, får den ønskede effekt, vil tiden vise.

Organisatoriske forhold

Som vi har været inde på, sidder der to forhenværende borgmestre og nuværende byrådsmedlemmer i selskabets bestyrelse, og der er på denne baggrund en stærk tilknytning til kommunalbestyrelsen. Udpegelsen af tidligere borgmestre til bestyrelsesposterne kan ses som et tegn på, at kommunen i høj grad prioriterer deltagelsen i selskabet og indflydelsen på dets opgavevaretagelse. Umiddelbart tyder det på, at kommunen har udpeget deres bestyrelsesmedlemmer i selskabet på baggrund af personernes tilknytning til kommunen frem for deres kompetencer, men det er dog ikke til at sige, om disse personer ud over deres deltagelse i kommunalbestyrelsen besidder særlige kompetencer vedrørende byomdannelse. Ved at tildele den nu forhenværende tekniske direktør, Steen B. Laursen, direktørposten, er den organisatoriske sammenhæng mellem kommune og selskab yderligere styrket. Steen B. Laursen har været teknisk direktør fra 1999 frem til 1. januar 2007, og han har således været med i processen helt fra start. Han må til en vis grad være præget af dette tidligere ansættelsesforhold og afspejle kommunens interesser, hvilket bliver yderligere forstærket af, at selskabet nu »lejer ham ud« til kommunen til forskellige opgaver [Steen B. Laursen, bilag D, s. 2]. Udpegelsen af Steen B. Laursen er sket i samtykke med de private parter, som må være opmærksomme på dette interessefællesskab, hvilket altså ikke har givet anledning til betænkeligheder fra deres side. Som vi vil komme ind på i det følgende, er de private parter interesser også stort set sammenfaldende med kommunens, hvilket kan begrunde, at de ikke har set et problem i, at det er en »kommunens mand«, der er ansat som direktør.

Bitten & Mads Clausens Fonds formål er at styrke Danfoss, hvilket bl.a. også omfatter tiltag, der styrker lokalområdet generelt. Det er med formålet om at tiltrække vidensbaserede medarbejdere ved at gøre Sønderborg til en attraktiv by, at fonden går ind i selskabet, da selskabet netop skal tilvejebringe og gennemføre planer, som har til formål at sætte Sønderborg på verdenskortet.

Fonden Realdanias formål er at støtte almenyttige og almenvelgørende formål, primært inden for det byggede miljø og bredt fordelt i Danmark jf. § 2 i Realdanias vedtægter [www.realdania.dk (i.å.)a]. For at leve op til fondens kriterier for at yde fondsstøtte skal projektet bl.a. have demonstrations- og formidlingsværdi og befordre arkitektonisk kvalitet [www.realdania.dk (i.å.)b].

Begge private parter har en betydelig formue, hvor deres indskud på 10,4 mio. kr. er småbeløb, og der er således ingen af de private parter, der har til hovedformål at få et økonomisk udbytte af selskabsdeltagelsen – begge har støttevirkosomhed som formål, hvilket spiller godt sammen med kommunens interesser. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 6]

Tilførsel af ressourcer

Indtil videre er selve omdannelsesprocessen kun nået til det punkt, hvor arkitekten bag den kommende planlægning er hyret, og det er derfor ikke muligt at vurdere, om der er tilført tilstrækkelige økonomiske, tids- og vidensmæssige ressourcer til partnerskabet, til at det kan opfylde sit formål om gennemførelsen af byomdannelsen tilfredsstillende.

Med hensyn til de vidensmæssige ressourcer synes bestyrelsens sammensætning dog

umiddelbart at give et meget bredt og brugbart vidensspektrum. Selv om de kommunale bestyrelsesposter kan synes besat på baggrund af tilknytning til kommunen frem for kompetencer på området, så vidner ansættelsen af den tekniske direktør i kommunen som selskabsdirektør om et ønske om at tilgodese selskabet vidensmæssigt.

Yderligere faktorer

En af grundene til at indgå i partnerskab med de private aktører var bl.a. at øge mulighederne for at tiltrække erhvervsliv og seriøse investorer til området. Der har allerede på nuværende tidspunkt været henvendelser fra private developere, men det har ikke nødvendigvis baggrund i partnerskabet. Steen B. Laursen anfører en ekstern faktor som begrundelse. Han har fra flere investorer fået at vide, at markedet i København er usikkert lige nu, så investorerne kigger sig om efter andre steder, og det har betydet en stor interesse for investeringer i provinsen – bl.a. i Sønderborg. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 5]

Om havneomdannelsesaktieselskabet bliver en succes vides endnu ikke, men der er dog visse faktorer i processen, som formentlig vil have en positiv betydning for omdannelsesselskabets målrealisering. For det første gør de traditionelle problemer ved byomdannelse sig ikke gældende i særlig grad – her tænkes på forurening, fortsat eksisterende virksomheder i området samt komplekse ejerstrukturer. Selskabet kan derfor bedre koncentrere sig om at opnå kvalitet i omdannelsen. For det andet har Sønderborg Kommune fordelene ved at have en international virksomhed som Danfoss i området, som har en interesse i at bidrage til at styrke lokalsamfundet, og muligheden for at kunne inddrage en lokal, privat part, der ikke har profitmaksimering som sit direkte formål, må betragtes som ekstraordinær. Den større interesseoverensstemmelse mellem selskabspartnerne må alt andet lige gøre processen mindre konfliktyldt og dermed højne muligheden for et bedre resultat.

Evaluering/Feed-back

Indtil videre er selve omdannelsesprocessen ikke så langt, at det er muligt at besvare denne erkendelsesopgave fyldestgørende.

Det er dog lykkedes at få aftalen i hus med Frank Gehry om at tegne hotel og masterplan, hvilket er en meget stor del af selskabets opgaver. For nuværende er der intet der tyder på, at selskabet ikke vil kunne løse sine opgaver tilfredsstillende. Med hensyn til at tiltrække private investorer, så har der allerede, som vi har været inde på, været stor interesse, men det skyldes ikke nødvendigvis selskabet og kommunens samarbejde med de private herigennem.

9.2.3 Generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed

Kommunal kontrol

Vi har tidligere været inde på, at ønsket om kommunal kontrol har været baggrunden for at danne selskab på baggrund af L 384 frem for kommunalfuldmagten. Kommunalbestyrelsen regner med, at den har større indflydelse ved denne konstruktion, men hvorvidt dette er tilfældet er dog svært at vurdere. Umiddelbart har kommunen en stor indflydelse på selskabets opgavevaretagelse, da direktøren (den eneste ansatte) har en fortid ved kommunen, og ligeledes gives også en vis indflydelse gennem kommunalbestyrelsesmedlemmernes poster i selskabets bestyrelse. At selskabet køber ydelser af kommunen i form af baggrunds- og konsekvensanalyser, som skal danne udgangspunkt for Frank Gehrys udarbejdelse af masterplan, bør derimod ikke give kommunen en særlig indflydelse, da disse analyser skal være objektive, saglige og ikke tage særlige hensyn til kommunens interesser.

Godkendelsesordningen, hvormed selskabet er givet en censorfunktion med vurdering af projekter, inden de overgår til kommunal myndighedsbehandling, kan synes at give et problem i forhold til den kommunale kontrol, da selskabet har mulighed for at afslå et projekt, som kommunen ville have godkendt. Godkendelsesordningen kan dog ses som endnu en langtidssikring af prioriteringen af de nuværende politiske visioner for området, for det sikres,

at der også efter et kommunalvalg fortsat vil blive taget stort hensyn til at skabe helhed i området.

Økonomisk forsvarlighed

Den økonomiske risiko, kommunen påtager sig ved at indgå i selskabet, er mindre, end hvis kommunen alene skulle stå for omdannelsen. Ved selskabsdannelsen har man fået de private parter til at påtage sig 2/3 af risikoen, hvilket er klart positivt. Kommunen ville dog ved at byggemodne arealerne selv og sælge disse direkte til interesserede investorer kunne opnå hele udbyttet ved videresalg.

Selskabet har købt havnearealerne af kommunen til markedsværdi, og for at få selskabets udgifter til Frank Gehry og infrastrukturopgaverne dækket, er det regnet ud, at arealerne skal sælges 40-50 % dyrere, end de er købt. Områdets værdi skal således øges kraftigt, for at dette kan lykkes. Alle parter er dog indforståede med, at hvis det ikke lykkes at få dette salgsprovenu, så går det ud over aktiekapitalen – hvilket er en økonomisk risiko, kommunen har været villig til at løbe. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 6]

Offentlighed

Der har været en høj grad af offentlig inddragelse i forbindelse med udarbejdelsen af helhedsplanen og noget tilsvarende vil følge ved masterplanen, som også vil komme i offentlig høring inden den politiske godkendelse, hvilket ikke er et lovkrav, men et krav på baggrund af aktionæraftalen. Derefter følger udarbejdelsen af detailplaner og lokalplaner, hvor sidstnævnte også skal i offentlig høring, men det kan diskuteres, om processen her er så fremskreden, at der ved lokalplanprocesserne kan blive tale om en pseudo-høring, fordi planerne på det tidspunkt ligger meget fast. Dette medfører Steen B. Laursen kan blive et problem. [Steen B. Laursen, bilag D, s. 5]

Selskabets handlinger er ikke omfattet af reglerne om aktindsigt, og der har ikke været taget skridt til at muliggøre offentlighed om selskabets dispositioner.

Magtfordrejning

Det kan diskuteres, om selskabets censorfunktion binder den kommunale forvaltning i deres behandling af projekter. Selskabet skal bedømme om et givent projekt lever op til kravene om en særlig identitet og helhed i området, men selskabet er ikke forbudt at inddrage finansielle hensyn i sin godkendelse. Det kan derfor være en mulighed, at selskabet kommer til at inddrage finansielle hensyn ved de kommende godkendelser og på trods af, at kommunen stadig har fuld kompetence efter planloven til at afvise eller nedlægge § 14 forbud til projekter, som selskabet har godkendt, så kan kommunen føle sig forpligtet til også at godkende projektet, og vil derfor mere eller mindre direkte inddrage usaglige hensyn. Det gælder dog i dette tilfælde, at selskabet ikke er dannet på baggrund af finansielle interesser, og risikoen for, at der tages finansielle hensyn frem for planlægningsmæssige hensyn er derfor lille set på baggrund af selskabets investorer. Derudover gælder, at selskabets censorfunktion sker på baggrund af masterplanen, som på det tidspunkt vil være politisk vedtaget, og dermed vil selskabet arbejde ud fra de politiske visioner. Risikoen for magtfordrejning synes derfor ikke så stor. Risikoen ville være større, hvis censorfunktionen tilfaldt et selskab med investorer, der havde klart finansielle interesser.

9.3 Sønderborg Havneseelskab A/S på baggrund af L 548?

Siden selskabets oprettelse efter L 384 er loven ophævet, og i stedet gælder nu L 548 som lovhjælpemiddel for selskabsdannelse mellem offentlige og private. De nye bestemmelser, der skiller sig ud i forhold til den gamle lov, og som vil kunne få betydning for, hvorvidt selskabet i Sønderborg kunne oprettes efter den nye lov, er bestemmelserne vedrørende:

- En privat minimumsandel af stemmerettighederne på 25 %
- En maksimumsgrænse for selskabets afsætning til private på 25 %
- En offentlig opgave udskilt til selskabet må ikke tidligere være varetaget af private

I Sønderborg Havneseelskab A/S er den private andel af stemmerettighederne større end den kommunale andel, og selskabet lever således op til den private minimumsandel. Til gengæld vil selskabet afsætte over de 25 % af grundene til private, men med anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i *Bekendtgørelse om undtagelse af visse typer af virksomheder fra krav i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber* § 2, nr. 2, vil selskabet kunne fritages fra dette lovkrav. Med hensyn til den sidste lovbestemmelse angående tidligere udlicitering er vi ikke bekendt med, hvorvidt Sønderborg Kommune tidligere har udliciteret byggemodningsopgaver eller andre af selskabets opgaver, og vi kan således ikke vurdere, hvorvidt selskabet ville komme i konflikt med denne bestemmelse.

Selv om det efter vores vurdering vil være muligt at oprette selskabet også efter L 548, så synes de nye bestemmelser dog ikke at gøre det lettere for kommunerne at danne selskaber, da der er yderligere reguleringer at skulle tage højde for.

10 Kildebjerg Ry A/S

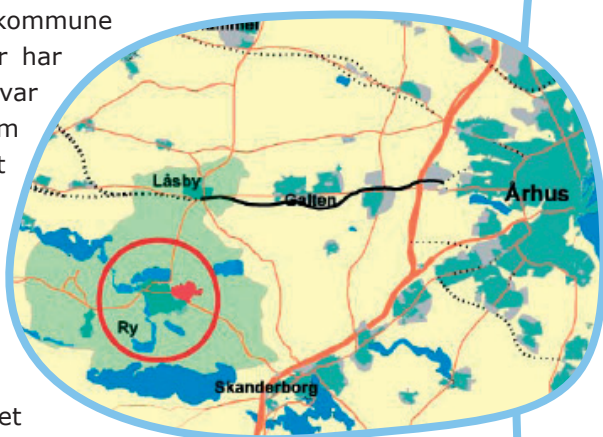
Projektet i Kildebjerg Ry drejer sig om udviklingen af et nyt byområde ved hjælp af byggemodningselskabet Kildebjerg Ry A/S, som blev dannet i 2005.

Casen er primært beskrevet på baggrund af et interview med Ole Andersen, forhenværende kommunaldirektør ved den tidligere Ry Kommune, og nu ansat ved Skanderborg kommune. Derudover er beskrivelsen suppleret med et telefoninterview med Jens Mastrup, direktør for Kildebjerg Ry A/S.

10.1 Præsentation af casen

10.1.1 Beskrivelse af området

Ry Kommune kan overordnet betegnes som en vækstkommune med en befolkningstilvækst, der de sidste ca. 10 år har været på omkring 1 % om året. I samme periode var landsgennemsnittet 0,35 %. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 82] Området, hvor Kildebjerg Ry projektet udvikles, er på 155 ha bar mark. Området ligger ca. 30 kilometer fra Århus og har gode vej-mæssige adgangsforhold, idet der er kort afstand til motorveje i både øst/vest- og nord/sydgående retning, se figur 18. Desuden er området i tæt forbindelse med skove og søhøjland. [www.kildebjerg-ry.dk (i.å.)] Området har således ikke umiddelbart fællestræk med et byomdannelsesområde.



Figur 18 Ry's geografiske placering. Kildebjerg-Ry området er markeret med rødt [Ry Kommune (i.å), s. 5]

10.1.2 Historisk rids

I 2000 vedtog byrådet kommuneplanen for perioden 2000-2012, hvori Kildebjerg Ry området blev udlagt til byudviklingsområde. Samme år ansøgte Ry Kommune det daværende By- og Boligministerium om støtte til projektet, og blev bevilliget godt 1 million kroner fra en pulje, som havde til formål at støtte projekter om tiltrækning af vidensbaseret erhverv i byer på under 5000 indbyggere. Pengene skulle bruges til at udvikle en plan, som kunne tænke helheden ind omkring den nye type videnserhverv, boliger, fritid og natur. [Ole Andersen, bilag H, s. 1; www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å)] Målet med Kildebjerg Ry projektet er at skabe et bæredygtigt erhvervs- og boligområde, der også integrerer natur og fritid – bl.a. gennem en golfbane, der både skal fungere som rekreativt område for Kildebjerg Rys beboere og medarbejderne i områdets virksomheder, se figur 19. [www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å)]



Figur 19 Skitse for Kildebjerg Ry som vedtaget af Ry Byråd den 15. juni 2004 [Ry Kommune (i.å), s. 6]

I 2001 blev der nedsat en styregruppe for projektet bestående af repræsentanter fra erhvervslivet og Ry

Kommune. Det var i denne styregruppe, at ideen om at lægge byudviklingen over i et selskab opstod. [Ole Andersen, bilag H, s. 1; www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å.)]

I februar 2002 blev fremlagt tre forskellige forslag til udvikling af Kildebjerg, hvor byrådet efter en offentlig debatfase valgte at arbejde videre med én af dem. På denne baggrund blev der udarbejdet en helhedsplan, som byrådet vedtog i juni 2004, hvorefter kommunen begyndte at købe jord i den vestlige del af området. I marts 2005 blev udviklingsselskabet Kildebjerg Ry A/S stiftet, med kommunen og Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) som aktionærer med hver 50 % af aktierne. Herefter overtog selskabet den praktiske udvikling af området, herunder jordkøb, og Ry Kommune skulle alene varetage myndighedsbehandlingen. [www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å.)]

Lokalplanarbejdet for området er gennemført, dog har der netop været høring af et forslag til ændring af lokalplanen for golfbanen, da der er opstået mulighed for at forøge dennes areal [Ry Kommune 2006, s. 4]. Realiseringen af planen er i fuld gang, og en del af området er allerede bebygget.

10.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

10.2.1 Partnerskabsmodellen

Organisering

Som ovenfor beskrevet er der 2 parter i selskabet: Ry Kommune (nu Skanderborg) og LD. Parterne besidder 50 % af aktierne hver og har hver indskudt 12 millioner i selskabet - LD kontant og kommunen ved et apportindskud i form af et grundstykke i området.

Selskabets bestyrelse består af 3 personer: en repræsentant for byrådet, Jonna Grønver, der tidligere var borgmester i Ry Kommune, en repræsentant for LD samt en advokat, der er udpeget som formand. Derudover er plan- og erhvervschefen fra Skanderborg kommune med til bestyrelsesmøderne, ikke som medlem, men som observatør. Før kommunesammenlægningen havde Ole Andersen, som kommunaldirektør i Ry Kommune, observatørposten. Som direktør for selskabet er ansat en advokat, Jens Mastrup, der var konsulent for Ry Kommune ved Kildebjerg Ry projektet, inden selskabet blev dannet. [Ole Andersen, bilag H, s. 2]

Mål

Selskabet har som sit formål at forestå den praktiske udvikling af Kildebjerg Ry området [www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å.)].

Midler

Selskabet har til opgave at opkøbe jord i Kildebjerg Ry området, byggemodne og sælge den igen. Byggemodningen omfatter bl.a. anlæg og finansiering af offentlige og private veje, som efterfølgende overdrages til henholdsvis kommunen og grundejerforeningen. Derudover har selskabet haft til opgave at stå for udviklingen af en designmanual for byinventar som f.eks. lamper og belysning, skraldespande og bænke. Designmanualen er gældende for alle arealer, der fremstår offentlige, også selvom de er privatejede. Investorerne er gennem grundsalgsvilkår blevet forpligtiget til at overholde designmanualen. [Jens Mastrup, bilag I, ss. 1-2]

Selskabet er ikke underlagt udbudsreglerne i forbindelse med salg af grunde. I starten valgte selskabet alligevel at videresælge grundene gennem udbud, men da der var fastsat en regel om, at hver person kun kunne købe én grund og mange bød på flere grunde medførte det, at mange grunde ikke blev solgt til højstbydende. Derfor er der nu på baggrund af det prisniveau, der kendes fra de første udbud, fastsat en fast pris for grundene, der afhændes via lodtrækning. [Jens Mastrup, bilag I, s. 1] Fritagelsen for udbud gennem selskabet har således ikke været udnyttet til f.eks. at udvikle projekter i samarbejde med investorer.

10.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policydesign/partnerskabsmodel

Som beskrevet under det historiske rids, blev ideen om at gennemføre projektet ved hjælp af et selskab til i styregruppen. Baggrunden for dette var formodningen om, at et partnerskab med en privat part ville gøre det lettere at udvikle erhvervsdelen af projektet:

»Kildebjergprojektet består af flere dele: en boligdel, en erhvervsdel og en fritidsdel, og så har vi det 4. ben: natur i området. Det er de 4 ben projektet står på. Den del af projektet, vi vidste, ville blive sværest at udvikle, er erhvervsdelen, og der var ideen, at hvis vi får en privat partner ind i udviklingen af området, så vil det måske tilføre noget viden og nogle kontakter, der kan være med til at udvikle den del.« [Ole Andersen, bilag H, s. 1]

Deltagelsen i selskabet har ikke været i udbud – den private partner er fundet gennem forhandlinger. Først forhandlede kommunen med PKA A/S (Pensionskassernes Administration), men de afslog, hvorefter kommunen fandt frem til LD som partner [Jens Mastrup, bilag I, s. 1].

Baggrunden for at vælge et selskab under kommunalfuldmagten frem for et selskab under den nu ophævede L 384 var primært lovens loft på 10 millioner for det kommunale indskud. Efter kommunens opfattelse var der ingen forskel på, hvad man kunne efter det ene regelsæt frem for det andet. [Ole Andersen, bilag H, ss. 1-2] En detalje er dog, at det efter kommunalfuldmagten ville have været muligt at etablere et partnerselskab, i stedet for et aktieselskab, som var den selskabsform, der blev valgt. Kommunen er efterfølgende blevet opmærksom på en væsentlig forskel mellem de to selskabsformer, og selvom det falder uden for projektets afgrænsning at diskutere, vil forskellen kort blive nævnt: Et partnerselskab ville give mulighed for, at den fortjeneste, kommunen opnår gennem selskabets grundsalg, ikke skal beskattes, da parterne i et partnerselskab beskattes efter de skatteregler, der gælder for den enkelte part, og normalt beskattes kommunens fortjeneste ved grundsalg ikke. Ved at etablere et aktieselskab, kommer fortjenesten ind under skattereglerne for aktieselskaber, og kommunen skal derfor betale skat af udbyttet fra selskabet. Efterfølgende har kommunen ærgret sig over, at de ikke havde været opmærksomme på dette og i stedet etableret et partnerselskab for dermed at øge fortjenesten. [Ole Andersen, bilag H, s. 3]

Organisatoriske forhold

Kommunens interesser i at indgå i partnerskabet var som før nævnt bl.a. formodningen om, at det ville bidrage med et netværk, som ville gøre det lettere at tiltrække erhverv. På baggrund af ovenstående diskussion vedrørende selskabsformen fremgår det indirekte, at kommunen har en interesse i at opnå fortjeneste gennem selskabet.

LD's interesse i at indgå i partnerskabet var først og fremmest muligheden for at opnå fortjeneste ved grundsalget - ikke ved at udnytte de efterfølgende byggemuligheder:

»Deres [LD's] interesse i det her er fortjeneste ved grundsalg (...). Kildebjerg A/S opkøber jord (...) så sælger man den videre til bolig, erhverv og golfbane, og det er der, fortjenesten skal ligge.« [Ole Andersen, bilag H, s. 2]

Udover at opnå fortjeneste ved grundsalg er LD indstillet på at opføre og udleje byggeri til erhverv, hvilket er den måde LD typisk investerer kapital på. Dette kan i princippet være nødvendigt for at tiltrække videnserhverv, der typisk kun er interesseret i at leje bygninger og ikke ønsker at eje dem. Selskabet vil ikke kunne gøre dette, da selskabet som før beskrevet kun må varetage opgaver, som Ry Kommune lovligt kunne varetage på egen hånd. Derfor havde Ry Kommune fra starten ønsket at finde en partner, der ville være interesseret i at varetage en

evt. opførelse og udlejning af byggeri, hvis de rette virksomheder ønskede at benytte denne mulighed. Dette har dog endnu ikke været nødvendigt. [Jens Mastrup, bilag I, s. 1]

LD's interesse i at opnå fortjeneste betyder dog ikke, at LD ikke også har en interesse i kvaliteten i området. Dette hænger sammen med, at LD er en investor med en lang tidshorizont, hvilket fra starten også var det kriterium, Ry Kommune ønskede at vælge samarbejdspartner ud fra.

»Vi har søgt en investor, en samarbejdspartner, der var indstillet på at satse på de her ting [kvalitet]. Hvis man havde valgt en hurtig udvikler, så er det ikke sikkert, man havde haft den samme interesse i at sikre kvaliteten i det, der blev lavet.« [Ole Andersen, bilag H, ss. 3-4]

Der har været en positiv interaktion mellem de to parter i partnerskabet. Partnerskabet er blevet betegnet som »et frugtbart partnerskab«, hvor parterne har bidraget med hver deres kompetencer, og hvor begge parter har fået noget ud af det. [www.byplanlab.dk (i.å)b, s. 3]

Tilførsel af ressourcer

Selskabets kapital på 24 mio. kr. har ikke været nok til at finansiere opkøb og byggemodning af hele området. Selskabet har derfor undervejs optaget lån, som er blevet tilbagebetalt i takt med, at grundene sælges fra. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 84] Selskabet har derfor undervejs haft negativ likviditet, men der er nu positiv likviditet [Ole Andersen, bilag H, s. 3]. Med hensyn til videnskæssige ressourcer synes disse bl.a. at være sikret gennem ansættelsen af Jens Mastrup som direktør. Jens Mastrup har erfaring med at sætte projekter i gang, og har været med til at starte Udviklingsparken i Århus, Viby. Derudover er formanden for bestyrelsen advokat. [Ole Andersen, bilag H, ss. 2 og 4] Der synes således at være en god faglig ballast i selskabet.

Evaluerings/Feed-back

Selve projektet er endnu ikke færdigt, men byggeriet i området er påbegyndt, og der har været en stor interesse, især for boligdelen. Med hensyn til projektets erhvervsdel, som egentlig var begrundelsen for at igangsætte projektet, har det imidlertid været svært at komme i gang. Der er dog for nylig solgt for 30 millioner kr. erhvervsgrund til en investor, der har købt et større område af erhvervsdelen. Det var netop med henblik på at skabe et netværk, der kunne tiltrække investorer til projektets erhvervsdel, at kommunen ønskede at indgå i et partnerskab med en privat investor. På dette punkt har partnerskabet dog ikke levet helt op til forventningerne:

»Nej – vi havde håbet på, at den investor [LD] gennem vedkommendes netværk kunne være med til at tiltrække nogle investorer, men det er ikke det, der har været tilfældet her. Det er en lokal investor fra Silkeborg, som kendte projektet, fordi det er i det her område ... Jeg vil sige, at den direktør, der er ansat, Jens Mastrup, har et bredt netværk, så hans netværk har været en gevinst for selskabet også i forhold til den investor, der nu er på banen. Det er mere i kraft af hans netværk end af LD's netværk.« [Ole Andersen, bilag H, s. 4]

Jens Mastrup kunne dog ligeså godt have været ansat i kommunalt regi, og har da også tidligere været ansat som konsulent for projektet af Ry Kommune. [Ole Andersen, bilag H, s. 4] Det kan derfor siges, at netværket ikke var en direkte følge af partnerskabet.

Partnerskabet har imidlertid vist sig at have nogle andre væsentlige fordele, især med hensyn til køb af jord. Her peger Ole Andersen på, at beslutningsprocessen har været langt hurtigere og mere enkel i forhold til, hvis beslutningen om købene skulle have været taget i byrådet. I selskabet er det til daglig direktøren, der køber, efter at have forelagt købene for bestyrelsen, der som før nævnt består af 3 personer. De administrative beslutningsprocesser i en kommune er mere bureaukratiske, hvilket er grunden til, at beslutningerne om køb efter Ole Andersens

vurdering med fordel kan varetages af et selskab frem for af byrådet. Desuden har selskabet bedre kunnet se handlerne i en helhed:

»I nogle af de handler og også i nogle af de salg, der har fundet sted, har man måske været nødt til at købe lidt dyrere eller sælge lidt billigere, end man normalt ville have gjort, for at få det hele til at falde på plads. De overvejelser, tror jeg, man bedre kan gøre sig i et selskab end i et byråd.« [Ole Andersen, bilag H, s. 2]

Disse erfaringer kan også overføres til, hvilke fordele et byggemodningselskab kan have i forbindelse med byomdannelsen. I byomdannelsesområder, hvor komplekse ejerstrukturer udgør en barriere for omdannelsen, vil de effektivitetsmæssige fordele ved at lade jordkøb foretage af et selskab, frem for byrådet, efter vores vurdering være tilsvarende.

10.2.5 Generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed

Kommunal kontrol

Selve selskabskonstruktionen, hvor kommunen har halvdelen af aktierne og LD den anden halvdel, betyder, at der ikke i selskabet kan besluttes noget uden, at kommunen er enige i det – der har derfor ikke været nogen betænkeligheder vedrørende den overordnede kommunale indflydelse i selskabet:

»Jeg vil ikke sige, vi har nogle betænkeligheder ved at gå ind i det, for vi synes ikke, vi risikerer noget. Vi synes ikke, vi mister indflydelse. Vi synes kun, vi vinder noget.« [Ole Andersen, bilag H, s. 1]

Dog har byrådsmedlemmerne følt, at de er kommet længere væk fra beslutningsprocessen. Det har været svært for de kommunale repræsentanter i selskabet hele tiden at få videregivet informationer til byrådet om, hvad der skete i selskabet.

»Så ulempen kan være, at byrådsmedlemmerne synes, at de kommer længere væk fra beslutningsprocessen og ikke ved, hvad der foregår - at de mister styringen. Og det er rigtigt.« [Ole Andersen, bilag H, s. 3]

Det er bemærkelsesværdigt, at det forhold, at beslutningsprocessen bliver fjernet fra det normale politiske system, på én gang synes at have været den største fordel og den største ulempe ved selskabet. På den ene side har dette medvirket til en langt mere effektiv – og helhedsorienteret – opgavevaretagelse. På den anden side har nogle byrådsmedlemmer netop set det som et problem, at de er længere fra beslutningstagningen. Ved valg af et selskab til gennemførelse af et projekt synes en meget central overvejelse derfor at være den prioritering, der skal tages mellem ønsket om kommunalbestyrelsens kontrol og effektivitet.

Økonomisk forsvarlighed

Undervejs i projektet har der været negativ likviditet, men lige nu er der positiv likviditet – det ser således ud til, at projektet ender med at give overskud. Dette kan dog ikke vides på forhånd, og der er naturligvis en risiko for, at projektet går dårligt og ender med et underskud, hvilket kommunen også har overvejet, inden den gik ind i selskabet – men som Ole Andersen udtrykker det:

»(...) når det er tilladt en kommune at indgå i et aktieselskab, så har man jo også tilladt, at det kan ende negativt.« [Ole Andersen, bilag H, s. 3]

Ole Andersen nævner også det forhold, at kommunen i princippet kunne have tjent det dobbelte ved at gennemføre projektet på egen hånd, da fortjenesten så ikke skulle deles med LD. [Ole Andersen, bilag H, s. 3] Omvendt kan også peges på, at risikoen jo også er delt med LD, hvorfor partnerskabet i princippet kan virke mere økonomisk forsvarligt.

Offentlighed

Selv om et enigt byråd har stået bag Kildebjergprojektet, har der ikke været den store opbakning til projektet blandt befolkningen i Ry, hvor mange borgere har ment, at Ry ikke skulle være større, og der har været nogle ret stormfulde borgermøder på denne baggrund. [Ole Andersen, bilag H, s. 4] Denne »folkestemning« er dog ikke blevet tilgodeset, og der har som nævnt været bred politisk opbakning til projektet. Dette har dog for så vidt ikke noget med selskabet at gøre, da visionerne og planerne for området ikke er blevet udviklet af selskabet. Selskabets opgaver har netop drejet sig om udførelsen af planerne og det forhold, at der principielt ikke er aktindsigt i selskabets dispositioner, synes derfor ikke problematisk. Desuden er der gjort en del for at tilgodese offentlighedens indsigt i selskabet, idet selskabet har sin egen hjemmeside, hvor der er offentliggjort informationer om Kildebjerg Ry-projektet, selskabet og dets opgavevaretagelse.

Magtfordrejning

Vi har ikke empiri til at behandle dette punkt fyldestgørende, men risikoen for magtfordrejning synes umiddelbart ikke at være stor i den selskabskonstruktion, der er valgt i Kildebjerg Ry A/S. I modsætning til de øvrige selskaber, der er behandlet i projektet, har selskabet ikke været involveret i f.eks. at udvikle projekter i samarbejde med investorer eller lignende, hvorfor risikoen for interessesammenblanding ikke synes at være forøget. Kommunen har dog en økonomisk interesse i at godkende projekter mv. i forbindelse med grundejerskabet og fortjenestemuligheden gennem selskabet.

11 Diskussion af selskabsbaserede partnerskaber

I dette afsnit vil vi søge at forholde os til, hvordan et fælles selskab kan bidrage til at løse problemer i byomdannelsen, hvilket bl.a. gøres ved at trække på caseanalyserne.

Indledningsvist vil vi diskutere forskellen mellem selskaber dannet på baggrund af henholdsvis kommunalfuldmagten og L 548 i praksis samt forholdet til udbudsreglerne, idet dette vil bidrage til besvarelsen af projektets underspørgsmål 1.

Dernæst vil vi diskutere selskabernes rolle som problemløsere i byomdannelsen. Herunder vil vi komme ind på de faktorer, som påvirker partnerskabets evne til at løse problemer i byomdannelsen, hvilket vil bidrage til besvarelsen af underspørgsmål 2. Disse faktorer vil i høj grad været centreret om partnerskabernes anvendelse af diverse midler, men også andre forhold vil gøre sig gældende som faktorer af betydning for problemløsningen, eksempelvis forhold vedrørende den politiske kultur i kommunen. For at skabe den største læsevenlighed vil de identificerede faktorer fremhæves med fed skrift.

På baggrund af diskussionen af selskaberne som problemløsere vil vi kunne udtale os om, hvilke intentioner og formål en selskabsdannelse kan tjene. I forlængelse af dette vil vi også behandle spørgsmålet om valg af private selskabspartnere, idet den private parts interesser, ressourcer mv. generelt er faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning på tværs af de specifikke problemer. Denne diskussion er dermed også et yderligere bidrag til besvarelsen af underspørgsmål 2.

Afslutningsvist vil vi diskutere forholdet mellem en selskabsdannelse og de generelle normer for den kommunale forvaltning (underspørgsmål 3).

11.1 Forskel på kommunalfuldmagtsselskaber og L 548 selskaber i praksis

I de gennemgåede cases har der været forskellige begrundelser for at vælge et selskab efter kommunalfuldmagten henholdsvis et selskab efter L 384 (nu L 548). I Kildebjerg Ry var opfattelsen, at der ikke var nogen forskel på, hvad selskabet kunne ud fra de 2 forskellige hjemmelsgrundlag, hvorfor grænsen på kapitalindskuddet i et lovhjemlet selskab blev afgørende for valget af kommunalfuldmagten. Som før beskrevet er denne grænse nu ophævet – og havde desuden allerede på daværende tidspunkt begrænset betydning. At et selskab efter kommunalfuldmagten giver større frihed i forhold til selskabsformer, var ikke et forhold, Ry Kommune overvejede nærmere, men efterfølgende er de blevet opmærksomme på de skattemæssige fordele, der ville være ved at danne et partnerselskab – hvilket kun er muligt efter kommunalfuldmagten. Muligheden for at danne et partnerselskab har muligvis haft indflydelse på valg af hjemmel i Sluseholmen. Dog var den primære begrundelse forholdsvis »tilfældig«, idet den hjemmel, der først blev afklaret, var kommunalfuldmagten, og derefter så kommunen ingen grund til at gå videre med overvejelserne i forbindelse med L 384. Sønderborg Kommune er den eneste kommune, der har valgt at danne et byomdannelsesselskab på lovhjemlet baggrund. Deres overvejelser skiller sig ud fra de øvrige kommuners overvejelser, da deres valg af selskabsform primært skyldes deres fortolkning af kravet om kommunal viden i den nu ophævede L 384. Der gælder et tilsvarende krav efter L 548, hvorfor vi i det følgende vil gå nærmere ind i Sønderborg Kommunes fortolkning af kravet om kommunal viden, samt hvilken betydning det kan have i forbindelse med valg af selskabsform.

Sønderborg Kommune har fortolket L 384 således, at de så det som nødvendigt, at selskabet skulle købe sig til kommunal viden for at opfylde lovens krav. I loven er der intet krav om, på hvilket organisatorisk niveau i selskabet, den kommunale viden skal indgå, bare der reelt indgår kommunal viden – der opstilles således heller ikke et direkte lovkrav til, at det forud for selskabets oprettelse skal kunne godtgøres, at der indgår kommunal viden. Den kommunale viden kan jf. Gammelgaard [bilag B] bl.a. tilflyde selskabet ved simpelthen at flytte en opgave fra kommunen til selskabet. Da Gammelgaard endvidere anfører, at »kommunal viden«

betyder viden, der er oparbejdet i kommunen som led i varetagelsen af en kommunal opgave, forstår vi hans fortolkning således, at kravet om kommunal viden i dette tilfælde først vil være opfyldt, hvis selskabet sammen med opgaven også tilføres kommunens viden om, hvordan opgaven løses ved f.eks. at overtage arbejdsgange. Den kommunale viden kan derudover jf. Gammelgaard [bilag B] tilflyde selskabet ved at overflytte eller udlåne relevante medarbejdere fra kommunen, hvilket selskabet til fulde lever op til ved ansættelsen af Steen B. Laursen, der var teknisk direktør i Sønderborg Kommune. Derudover kan den kommunale viden i nogle tilfælde indgå ved strategisk viden tilført gennem selskabets bestyrelse, og selskabets parter har derfor kunnet sørge for at stemme personer ind i bestyrelsen med kommunal strategisk viden om byomdannelse og planlægningsprocesser. Dette kan have været tilfældet, idet de kommunale bestyrelsesposter er gået til to tidligere borgmestre, som kan have erfaring på planlægningsområdet. På denne baggrund finder vi, at Sønderborg Havneselskab A/S har levet op til lovens krav om at bygge på kommunal viden - også selv om selskabet ikke havde forpligtiget sig til at købe viden og analyser af kommunen. Hvis vi alligevel går ind i spørgsmålet om tilførsel af kommunal viden ved køb, så synes det at gøre en forskel for tilførslen af viden, om det er færdiglavede analyser, selskabet køber af kommunen, eller det er konsulentvirksomhed, hvor kommunens planlæggere stilles til rådighed for selskabet i forbindelse med udarbejdelse af analyser mv. Sidstnævnte kunne i Sønderborg eksempelvis udmøntes ved, at en del af kommunens finansielle indskud i selskabet ikke var kontant men derimod blev tilbageholdt som selskabets betaling for kommunale planlæggeres timeløn i forbindelse med bistand til selskabet ved udarbejdelsen af analyser mv. Diskussionen om formen på tilførslen af den kommunale viden er dog fortrinsvis af akademisk betydning, da kravet om kommunal viden i hovedsagen skal betragtes som et krav, der skal sikre, at kommunen ikke bevæger sig ind på et privat markedsområde uden at have en udbygget og specialiseret viden på området. Da byomdannelse er godkendt som et område, hvor kommunerne kan bidrage med viden, kan kravet som sådan opfattes som opfyldt.

En grund til, at Sønderborg Kommune har ønsket at sikre sig særligt ved at stille det, efter vores vurdering, overflødige krav om køb af kommunal viden, kan eventuelt findes i kommunalbestyrelsens betænkeligheder ved at overlade en stor del af styringen til selskabet, og kravet om køb af kommunal viden er derfor set som en mulighed for at bibeholde en vis styring af områdets udvikling. Dette bekræftes af, at kommunens fortolkning af L 384's krav angående kommunal viden har været direkte medvirkende årsag til, at selskabet blev oprettet på baggrund af L 384 frem for kommunalfuldmagten.

Sønderborgs skelnen mellem mulighed for indflydelse ved selskaber efter L 384 og efter kommunalfuldmagten er vi dog ikke ubetinget enige i. I Sønderborgs selskabskonstruktion skal kommunen bl.a. bidrage med baggrunds- og konsekvensanalyser og ser hermed en mulighed for øget indflydelse på byomdannelsen og selskabets ageren. Da de ydelser, kommunen har forpligtet sig til at levere, er rent objektivt, sagligt funderede, synes det dog efter vores vurdering ikke muligt for kommunen at varetage sine interesser herigennem. Derimod ligger muligheden for indflydelse i L 548 selskaber i ansættelse af kommunale personer eller ved strategisk viden gennem selskabets bestyrelse. Ved et selskab efter kommunalfuldmagten er der ikke et lignende krav om kommunal viden – til gengæld er der mulighed for, at kommunen kan udpege selskabsbestyrelsesmedlemmer direkte, og denne mulighed synes i lige så høj grad at kunne garantere kommunal indflydelse, se dog nedenstående afsnit *11.5.1 Kommunal indflydelse* for en nærmere diskussion af dette.

Alt i alt ligger forskellen mellem de to selskabstyper ikke i, hvad de kan anvendes til efter oprettelsen, men derimod i de retlige rammer for oprettelsen af selskabet, hvor kommunerne ved oprettelse efter L 548 skal være opmærksomme på flere bestemmelser, bl.a. om selskabets påtænkte opgaver tidligere har været i udbud. Rent formelt består en forskel mellem de to hjemmelsegrundlag i kravet om kommunal viden kontra kravet om, at selskabet udelukkende må varetage kommunale opgaver. I forbindelse med byomdannelsesselskaber,

har denne forskel dog ingen praktisk betydning. Den praktiske forskel på at vælge et selskab efter kommunalfuldmagten henholdsvis L 548 er derfor efter vores vurdering begrænset – den større grad af frihed i selskabsformer efter kommunalfuldmagten synes stadig at være den væsentligste forskel. På baggrund af caseanalyserne vurderer vi, at selskaberne i praksis vil have de samme forudsætninger for problemløsning og derfor fungere ens i forhold til at løse problemstillinger i byomdannelse, og vi vil i det efterfølgende behandle dem under ét.

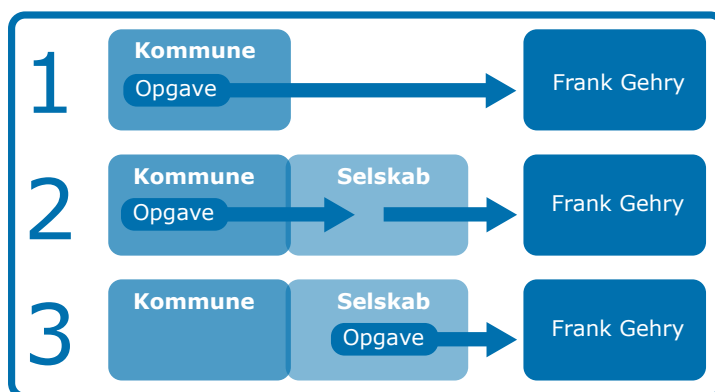
11.2 Forholdet til udbudsreglerne

Ud fra den juridiske analyse fremgår det, at kommunerne ved selskabsdannelse alt efter selskabets påtænkte opgaver og deres beløbsstørrelse kan være underlagt EU-retlige udbudsregler, idet der kan være tale om, at selskabet fungerer som en ekstern leverandør af tjenesteydelser eller bygge- og anlægsvirksomhed til kommunen, dvs. at der er tale om opgaveudskillelse. I ingen af casene har udskillelsen af opgaver til selskabet imidlertid været i EU-udbud.

For Sluseholmens vedkommende er dette, fordi der ikke indgik kommunale opgaver i forbindelse med selskabets opgavevaretagelse, idet byggemodningen ikke foregik på kommunale arealer og infrastrukturanlæggene ligeledes ikke var offentlige. I Kildebjerg Ry varetog selskabet grundkøb, hvilket ikke er udbudspligtigt på baggrund af udbudsdirektivet. Derudover varetog Kildebjerg Ry A/S byggemodning på selskabets jord, som det havde opnået ved kommunens apportindskud og grundkøb. Kommunen anlagde selv den offentlige infrastruktur. Hvorvidt byggemodningsopgaven for den kommunale ejendom fra apportindskuddet skulle have været i EU-udbud, vil vi vende tilbage til, efter en diskussion af Sønderborg Kommunes udlægning af udbudsreglerne. I Sønderborg er forholdet til udbudsdirektivets bestemmelser uklart.

Spørgsmålet er, hvorvidt EU-udbudsreglerne skulle være anvendt i forbindelse med, at Sønderborg Havneseelskab A/S har som opgave at sørge for udarbejdelse af masterplan og tegning af hotellet. På trods af, at masterplanlægning er en uformel plantype, vil den efter vores vurdering falde ind under udbudsdirektivets tjenesteydelseskategori *Arkitektvirksomhed* i stil med tegning af hotellet. Der er således tale om en arkitektvirksomhedstjenesteydelse, som kommunen ønsker udført for dens ejendomme ved havnen. Dernæst går vi ud fra, at opgaven med at tegne masterplan og hotel er af en anslået værdi, der overstiger tærskelværdien for tjenesteydelser, idet Steen B. Laursen fremfører, at opgaven skulle have været i udbud, hvis kommunen i eget regi havde forsøgt at få den løst af en ekstern leverandør, dvs. arkitekten til at tegne planer mv. Dette illustreres ved Scenarium 1 i figur 20, hvor kommunen selv søger at hyre arkitekten til at udføre opgaven for dens arealer - denne fremgangsmåde vil som sagt være udbudspligtig.

En anden fremgangsmåde er, at kommunen forpligter selskabet til at varetage arkitektvirksomheden i forbindelse med kommunens indtrædelse i selskabet ved at formulere grundkøb og opgavevaretagelse som en forudsætning for kommunens indtræden i selskabet. Et sådant vilkår for kommunal selskabsdeltagelse vil vi opfatte som en forpligtelse af selskabet til at varetage en opgave, som er defineret i kommunalt regi for et kommunalt område, men søgt overført til selskabet. Dvs. de private parter i selskabet accepterer kommunens krav, men selve opgaven er ikke



Figur 20 Illustration af forskellige scenarier for, hvordan arkitektvirksomhedstjenesteydelsen kan udføres af en ekstern leverandør.

defineret inden for selskabets rammer. Vi har illustreret dette ved Scenarium 2 i figur 20. Hvis forpligtelsen af selskabet til at købe arkitektvirksomhed for den i udgangspunktet kommunale grund sker som en kommunal forudsætning for selskabsdeltagelse, er det mindre relevant, hvordan selskabet tilegner sig den kommunale grund. Dette kan ske ved køb, som det gjorde i Sønderborg, men også som et apportindskud ved den kommunale indtræden i selskabet.

Scenarium 3 indebærer også selskabets overtagelse af den kommunale grund, men i dette tilfælde defineres selskabets opgaver for det købte område først i en fælles beslutning blandt selskabets parter på baggrund af et overordnet formål med selskabet. Ønsket om at få udarbejdet en masterplan for det købte område samt tegnet et hotel defineres således inden for selskabets rammer af partnerne i fællesskab.

Sønderborg Kommune mener, at de har fulgt Scenarium 3, hvor selskabet selv definerer opgaverne inden for et bestemt formål og bestiller opgaverne. For den kommunale grund, som selskabet køber, kunne det i princippet godt lade sig gøre, at selskabet selv definerer sine opgaver, men det skal holdes in mente, at masterplanen skal dække et større område end det, selskabet har købt, og at disse »ekstraområder« fortsat er kommunale. Den del af planlægningsopgaven, som er uden for selskabets egen grund, er en kommunal opgave, som skal i EU-udbud, hvis værdien heraf er over tærskelværdien - hvilket den dog formentlig ikke er. Alligevel mener vi, at forløbet ikke falder ind under Scenarium 3, da selskabet ikke uden videre kan definere sine opgaver som varetagelse af kommunale opgaver, nemlig masterplanlægning for de kommunale »ekstraområder«. En sådan kommunal opgave vil ikke opstå ud af et samarbejde med et delvist privat selskab, da den skulle være udført af kommunen.

Vi mener desuden, at der er gode argumenter for, at der er tale om et forløb efter Scenarium 2. Dette baserer vi på kommunens forudsætninger for at indgå i selskabet:

- a) Selskabet skal købe den kommunale ejendom
- b) Selskabet skal forestå udarbejdelse af en masterplan specificeret af kommunen for det samlede havneområde, herunder et arkitekttegnet hotel
- c) Selskabet skal hyre Frank Gehry til udbudsdirektivets tjenesteydelseskategori »Arkitektvirksomhed«.

Disse forudsætninger er et udtryk for, at kommunen i særlig grad forpligter selskabet vedrørende forhold, som for kommunen selv skulle have været i udbud (pkt. b og c). Der er derfor ikke tale om, at selskabet selv har defineret sine opgaver for sit eget område inden for et overordnet mål om havneområdet som en levende bydel mv. Vi opfatter således kommunen som ordregiver, hvor selskabet får til opgave at være leverandør af den specificerede plan og hoteltegning med Frank Gehry som underleverandør, som udfører selve opgaven. Selv om grundejerskabet for en del af området vedkommende overføres til selskabet og der derfor ikke principielt er tale om en kommunal opgave i forbindelse med masterplanlægningen herfor, så mener vi dog, at kommunen har forpligtet selskabet i særlig grad til foreståelse af den i udgangspunktet kommunale opgave at udarbejde en masterplan mv., som ydermere for »ekstraområdenes« vedkommende stadig vil være en opgave, der skal udføres for kommunen. Vi vurderer derfor, at kommunen indirekte og direkte har overført opgaver til selskabet ved at stille ovennævnte betingelser for sin indtræden i selskabet. Selv om der i bemærkningerne til L 548, refereret i afsnit 5.3 *EU-udbud ved selskabsdannelse*, kun fremføres, at opgaver ikke må lægges direkte over i et fælles selskab, så vurderer vi, at der her er tale om omgåelse af udbudsreglerne. Vi vurderer derfor, at opgaven som leverandør af arkitektvirksomheden skulle have været i EU-udbud, hvilket kunne være sket som udbud om selskabsdeltagelse.

I andre selskabskonstruktioner vil det være muligt for selskabet at hyre særligt udvalgte arkitekter eller andre former for leverandører til opgaveudførelse, dvs. hvor Scenarium 3 vil gøre sig gældende. Det kan eksempelvis være i et selskab konstrueret som Sluseholmen P/S, som køber områder, som ikke har været kommunale, og hvor masterplanlægning, eller for den

sags skyld byggemodning, for de købte områder derfor ikke kan betragtes som en mere eller mindre direkte varetagelse af en kommunal opgave.

Ved Kildebjerg Ry A/S apportindsköd kommunen jord ved selskabets oprettelse, og der kan derfor diskuteres, om selskabets byggemodning af denne jord vil kunne betragtes som varetagelse af en kommunal opgave, som selskabet overtager uden udbud i stil med Sønderborg Kommunes udskilning af »arkitektvirksomheden«. Det mener vi ikke er tilfældet, idet Ry Kommune ikke har stillet detaljerede krav om, hvordan selskabet skulle varetage byggemodningen, hvilket det således var op til selskabet at definere. Derudover er Kildebjerg Ry A/S ikke blevet betalt for deres anlæg af offentlige veje, hvilket derfor svarer til et infrastrukturbidrag og ikke en udbudspligtig opgave.

Med hensyn til salg af grunde fra kommunen til selskabet uden udbud jf. udbudsbekendtgørelsen, har tilsynsmyndighederne givet samtykke til dette både i Sønderborg og Kildebjerg Ry (i Sluseholmen ejede kommunen ikke grunde i omdannelsesområdet). Dette viser, at tilsynsmyndighederne er indstillet på at give samtykke til undladelse af udbud, hvilket er en væsentlig forudsætning for en vellykket selskabsdannelse i de tilfælde, hvor der er tale om byomdannelse på kommunalt ejet jord.

At grundene ikke skulle i offentligt udbud jf. udbudsbekendtgørelsen ved salg fra selskabet, har gjort det muligt at udvikle projekter i tæt samarbejde med projektudviklere og fremtidige investorer. Et sådant tæt samarbejde er ikke muligt, hvis kommunen selv står for omdannelsen og grundsalg, idet disse herved risikerer at diskvalificere sig til efterfølgende at kunne byde ind på projekterne i overensstemmelse med udbudsreglernes principper om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling. I Sønderborg og Sluseholmen er dette blevet fremhævet som en stor fordel ved selskaberne.

11.3 Selskaber som problemløsere i byomdannelsen

Et byomdannelsesselskabs evner til problemløsning har naturligvis en sammenhæng med de opgaver, selskabet er sat til at varetage. I de 3 cases har opgavevaretagelsen været centreret omkring køb af grunde, byggemodning og salg. Derudover har selskaberne i forskellig grad haft til opgave at styre omdannelsen gennem grundsalgsvilkår. Dette er benyttet mest i Sluseholmen og mindst i Kildebjerg Ry. I Sønderborg Kommune har selskabet yderligere opgaver i forbindelse med planlægningen og godkendelse af projekter.

De problemer i byomdannelsen, som de forskellige selskabskonstruktioner giver mulighed for at påvirke, kan deles op i 2 kategorier: Dels muligheder i forhold til de problemer, der er afledt af de fysiske forhold i området, f.eks. en kompleks ejerstruktur, og dels muligheder i forhold til de problemstillinger, der relaterer sig til byomdannelsens resultat, men som ikke er direkte afledt af byomdannelsesområdets fysiske forudsætninger - f.eks. sikring af helhed og kvalitet i området. Sidstnævnte type problemstillinger vil fremover blive benævnt »ikke-fysiske« problemstillinger, selv om de i realiteten også udmøntes i et fysisk udtryk. Hvor byomdannelsesproblemer i relation til de fysiske forhold primært er udledt på baggrund af Erhvervs- og Bypolitisk Udvalgs betænkning, er de ikke-fysiske problemstillinger identificeret i forbindelse med caseanalyserne. Vi vil først behandle de problemstillinger, der er direkte afledt af de fysiske forhold.

11.3.1 Fysiske problemstillinger i omdannelsen

Eksisterende virksomheder

Det er kun i Sluseholmen, at eksisterende virksomheder har været et problem i forbindelse med byomdannelsen – Sønderborg er heldigt stillet, da der i dette byomdannelsesområde ikke er problemer af denne type, og da Kildebjerg Ry er et byudviklingsområde, kan denne case i sagens natur ikke bidrage til dette punkt.

I Sluseholmen har selskabet varetaget forhandling med virksomheder, der ikke er i besiddelse

af en miljøgodkendelse. Selskabets forhandlinger har medvirket til en **tættere dialog** med disse virksomheder end kommunen ville have fået på egen hånd. Dette kan efter vores vurdering skyldes, at kommunen normalt kun er i dialog med disse virksomhedstyper i forbindelse med påbud eller forbud, og dette udgangspunkt kan vanskeliggøre en dialog også om andre emner. Selskabets mellemkomst har derfor gjort det nemmere at få forhandlet en løsning på plads. For så vidt angår listevirksomheder efter miljøbeskyttelsesloven spillede selskabet ingen rolle - her forhandlede kommunen direkte med virksomhederne i forbindelse med disses miljøgodkendelser.

Vi mener ikke, at den fordel selskabet gav i forhandlingerne skyldes specielle forhold i Sluseholm-casen - et selskab vil derfor generelt kunne medvirke til at lette processen i forhold til eksisterende virksomheder i eller omkring byomdannelsesområdet, for så vidt angår virksomheder, der ikke er listevirksomheder.

Byggemodning og infrastruktur

Håndteringen af jordforurening samt andre byggemodningsomkostninger kan ofte udgøre en barriere for at igangsætte en byomdannelse, idet de initiale investeringer til disse formål kan være ganske omfattende. Fordelingen af omkostninger til forureningsrensning, infrastruktur mv. kan også udgøre en barriere, hvis der er flere ejere i området.

Som nævnt har byggemodning i alle casene været en central del af selskabets opgaver, og en selskabsdannelse er derfor oplagt til at løse problemer i forbindelse med byggemodning. Der kan dog være forskellige tilgange til dette, alt afhængig af forholdene i byomdannelsesområdet.

I tilfælde, hvor kommunen er grundejer, kan en selskabsdannelse være en god måde at **inddrage private investeringer** til de initiale byggemodningsomkostninger, hvilket de også var opmærksomme på i Sønderborg Kommune, hvor byomdannelsesområdet var kommunalt ejet.

En selskabsdannelse som middel til at overkomme barrierer med byggemodning mv. i områder, hvor kommunen ikke i forvejen er grundejer, kan især tænkes at være relevant i udkantkommuner, eller hvor byomdannelsesområdet er af en sådan beskaffenhed, at det ikke fremstår som et attraktivt sted at investere. Her kan det være nødvendigt, at kommunen hjælper til med de initiale omkostninger for at kickstarte processen, hvilket kan ske ved, at **kommunen skyder penge ind i et selskab** med den private grundejer. Sluseholmen illustrerer dette – godt nok var det stadig investorerne, der i sidste ende finansierede byggemodningen, herunder også oprensning af jordforurening, men det var kommunens medinvestering, der bidrog kraftigt til at sætte processen i gang. Fordelingen af udgifterne på de forskellige investorer blev efterfølgende pålagt i form af et fast beløb pr. nybygget em². Dette reducerede risikoen for de private investorer, da den enkelte investor således ikke blev ramt hårdere, hvis der viste sig at være en særlig høj grad af forurening på netop de grunde, vedkommende havde investeret i. En sådan **omfordeling af byggemodningsomkostningerne** kan få omdannelsesprocessen til at glide lettere, og i kraft af sit grundejerskab vil et selskab kunne lave en fordelingsnøgle. I jo højere grad der tages hensyn til forureningsgraden af dele af byomdannelsesområdet i forbindelse med fastlæggelsen af den fremtidige anvendelse af området, des større mulighed er der for at nedbringe forureningsrensningsomkostningerne, fordi de forskellige anvendelser kræver forskellige grader af forureningsrensning. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 30] I denne forbindelse kan muligheden for en tæt dialog mellem et selskab og de fremtidige projektudviklere være medvirkende til dette, og de nedsatte byggemodningsomkostninger kan betyde, at en omdannelse, der ikke kunne ske på markedsvilkår alligevel kan tiltrække interesserede projektudviklere.

I forhold til etablering af infrastruktur, kan en selskabsdannelse være en væsentlig fordel i en langsigtet omdannelsesproces, hvis der i kontrakten tages højde for dette. Her tænker vi på situationen i Sønderborg, hvor kommunen forpligtigede sig til at bruge indtægterne fra salget

af havnearealerne til selskabet til etablering af infrastruktur i de omkringliggende områder. De indtægter, kommunen får gennem grundsalget, er således bundet til omdannelsesområdet, og det er herved sikret, at denne også fremover vil blive prioriteret frem for, at kommunalbestyrelsen gives mulighed for at forvalte midlerne i den årlige budgetlægning. Derudover har selskabet også til opgave at etablere infrastruktur i området. Det overskud, som selskabet får ved videresalg af grundene til investorer, kan derfor anses for **bundet til finansiering** af infrastrukturen i området.

Ved en vedtagelse af planlovsændringen vil infrastrukturbidrag fra selskaber også blive begrænset til de 3 scenarier, loven opstiller for mulige infrastrukturbidrag.

En selskabsdannelse kan generelt medvirke til at lette etableringen af infrastruktur samt håndteringen af byggemodningsomkostninger, herunder oprensning af forurenede jord.

Vanskelig transporttilgængelighed

Vanskelig transporttilgængelighed kan tænkes løst ved etablering af infrastruktur, hvorfor de forhold ved en selskabsdannelse, der er beskrevet under ovenstående punkt, også gør sig gældende her. Sluseholmen er den eneste case, hvor vanskelig transporttilgængelighed udgjorde et problem i forhold til at igangsætte byomdannelsen, idet dette var et af de aspekter, der gjorde området uattraktivt for investorer. Problemet er blevet løst ved hjælp af Teglholsbroen, der er med til at skabe bedre forbindelse mellem Sluseholmen og centrum. Den private medfinansiering af denne bro er dog ikke sket gennem selskabet.

Komplekse ejerstrukturer

Selskabernes opgaver i forhold til jordkøb og -salg kan selvsagt medvirke til at løse problemer med en kompleks ejerstruktur. I begge byomdannelsescases har omdannelsesområdet kun haft én ejer, men i Kildebjerg Ry har matrikelstrukturen været mere kompliceret, og på dette punkt minder casen derfor om situationen i mange byomdannelsesområder. Det er her peget på, at de mere **effektive beslutningsprocesser** i et selskab, gør selskabet bedre egnet end kommunalbestyrelsen til at foretage jordkøb og dermed forenkle ejerstrukturerne. Efter vores vurdering vil denne fordel gøre sig tilsvarende gældende ved anvendelse af et selskab i et byomdannelsesområde. Ved at forenkle ejerstrukturerne i området vil selskabet medvirke til, at investorerne får bedre mulighed for at realisere større projekter, idet det vil være lettere at købe jorden fra selskabet i stedet for at forhandle med en række forskellige grundejere, hvor nogle grundejere af forskellige årsager måske ikke umiddelbart er indstillet på at sælge. Herved kan det blive lettere at igangsætte byomdannelsen i de tilfælde, hvor komplicerede ejerstrukturer udgør en barriere for, at investorerne på egen hånd realiserer omdannelsen.

11.3.2 Ikke-fysiske problemstillinger i en byomdannelsesproces

De offentlig-private selskaber har også mulighed for at gøre en forskel i forhold til de forskellige problemstillinger i en byomdannelsesproces, som ikke relaterer sig til områdets fysiske forhold. Disse problemstillinger er som følger: *Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer* til området; *sikring af kvalitet og helhed* i det byggede samt uderummene; *sikring af realisering* af planerne for området samt *fastholdelse af visioner og politisk prioritering* igennem hele realiseringsprocessen.

Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer

Den vigtigste forudsætning for, at byomdannelsen bliver realiseret, er, at det er muligt at tiltrække private investeringer til området. Det har både i Sønderborg og Kildebjerg Ry været formodningen, at en væsentlig fordel ved at indgå i et selskab med en privat part kan være, at den private part er i besiddelse af et **netværk**, hvorigennem der kan skabes kontakt til mulige investorer. I Kildebjerg Ry var hovedbegrundelsen for at indgå i et selskab netop denne formodning om, at den private parts netværk kunne bidrage til at tiltrække investorer

til projektets erhvervsdel, hvilket kommunen fra starten vidste, ville blive svært. Imidlertid blev denne forventning ikke indfriet gennem den private part i selskabet (LD), men gennem den direktør, der er ansat i selskabet, men som i princippet også kunne have været ansat som konsulent for kommunen. I Sønderborg er bestyrelsesmedlemmerne fra Fonden Realdania i besiddelse af et godt netværk og har tidligere været involveret i byomdannelseprojekter, mens bestyrelsesmedlemmerne fra Bitten og Mads Clausens fond især bidrager med en forretningsmæssig indgangsvinkel. En selskabsdannelse kan dermed give adgang til de private kompetencer i form af **netværk og viden om at igangsætte projekter**, men det er ikke en nødvendig følge – det afhænger i højere grad af de personer, der er involveret. En selskabsdannelse med private må dog under alle omstændigheder formodes at give adgang til kompetencer vedrørende en forretningsmæssig drift.

En dannelse af et byomdannelsesselskab kan også medvirke til at tiltrække private investeringer i kraft af, at **kommunen aktivt involverer sig** og påtager sig en del af risikoen for omdannelsen, hvilket især kan tænkes at være relevant i de tilfælde, hvor en omdannelse ikke kan realiseres på markedsvilkår. Af casen om Sluseholmen fremgik det, at det blev mere attraktivt for de private investorer at investere i byomdannelsen, hvis kommunen aktivt deltog og påtog sig en del af risikoen. Dette var også forudsætningen for, at ejeren af området, Københavns Havn, i det hele taget selv ønskede at deltage i omdannelsen.

Sikre kvalitet og helhed

Et byomdannelsesselskab giver mulighed for en mere helhedsorienteret byomdannelse gennem de forskellige styringsmidler, som kan benyttes på baggrund af grundejerskabet. Sluseholmen er den case, hvor dette er blevet udnyttet i størst grad. Her er **grundsalgsvilkår** blevet anvendt til at sikre områdets helhed og kvalitet gennem krav om arkitektur, blandede boligformer samt miljørigtigt byggeri. I Sønderborg skal selskabet tilsvarende stå for udarbejdelse af en **designmanual**, som investorerne gennem grundsalgsvilkår vil forpligtiges til at overholde. Desuden tillægges selskabet kompetence til at godkende de konkrete projekter i området, hvilket skal medvirke til at sikre helheden. Ved Kildebjerg Ry er grundsalgsvilkår blevet benyttet til at sikre overholdelsen af en designmanual for de arealer, der fremstår offentlige, dvs. offentlige arealer samt private veje og parkeringspladser, som offentligheden også har adgang til at bruge.

En selskabsdannelse kan således give en langt mere konkret indflydelse på byomdannelsesresultatet, end kommunen kan opnå gennem planlægningen. Da de nævnte selskabsmidler er mulige i kraft af grundejerskabet, kan kommunen i princippet opnå de samme styringsmæssige fordele ved selvstændigt at erhverve arealer. Her skal dog holdes in mente, at grundkøb i et omdannelsesområde kan være en bekostelig og besværlig affære, hvilket kan være lettere at gennemføre i et selskab.

Den konstruktion, der er valgt i Sønderborg Kommune med en **godkendelsesordning**, fremstår særlig velegnet til at sikre helheden i området, hvor selskabet måske bedre end kommunen vil kunne fastholde et helhedsfokus også over længere tid. Selskabet vil kunne stille krav til projekter med henblik på områdets arkitektoniske helhed, æstetik mv., hvilket ikke vil være muligt for kommunen på baggrund af en lokalplan, med mindre denne indeholder detaljerede og lovhjemlede bestemmelser herom. En kommunes kompetence til at godkende projekter ligger således ved den almindelige byggesagsbehandling i forlængelse af en detaljeret, men lovlig udformning af lokalplanerne. Kommunen har dog, hvis den er grundejer, mulighed for en godkendelsesordning tilsvarende Sønderborg Havneselskabs gennem en servitut, der tinglyses selvstændigt på de omhandlede ejendomme eller kræves overholdt ved grundsalget og dermed indskrives i skødet. Denne mulighed kan dog begrænses af, at kommunale ejendomme skal i offentligt udbud, hvor kommunen er forpligtet til at sælge til højeste bud. Hvis dette bud og tilhørende skitseprojekt ellers overholder lokalplanen og lever op til bestemmelserne om

tilbudsgivning, kan kommunen ikke affærdige budet med henvisning til særlige visioner for den arkitektoniske helhed. [Hvingel & Tophøj Sørensen 2007, ss. 4-5] Dette stiller således igen krav til kommunens udformning af lokalplanen. Et selskab er ikke underlagt udbudsreglerne ved grundsalg, og deres godkendelsesordning begrænses derfor ikke heraf. Umiddelbart vil en selskabsdannelse med følgende grundejerskab derfor give kommunerne i samarbejde med de private særlige muligheder for at regulere kvalitet mv. Hvordan ordningen i Sønderborg i praksis vil virke er dog endnu uvist, da processen ikke er så langt, at godkendelsesordningen har været i brug.

Igen skal det fremhæves, at selskaber som tidligere anført ikke er underlagt reglerne om udbud hverken ved grundsalg eller ved udførelse af opgaver for selskabet, hvilket især giver en fordel i forhold til at tilgodese kvaliteten i omdannelsen ved hjælp af selskaber. Det manglende krav om udbud efter udbudsbekendtgørelsen giver mulighed for en **længerevarende dialog** med projektudviklere om udformningen af et projekt inden grundsalg, hvilket ikke er muligt for kommunen på grund af ligebehandlingsprincipperne i udbudsreglerne. At selskabet ikke er underlagt pligt om EU-udbud gør det muligt at hyre en **specialudvalgt arkitekt** til at udarbejde de overordnede planer for området, hvis der er tale om en opgave, som er defineret inden for selskabets rammer for dets egne arealer og ikke dikteret af kommunen eller omfattende kommunale arealer.

Fastholdelse af visioner og politisk prioritering

Ved at lægge omdannelsen over i et selskab, der er tillagt kompetencer til at stille vilkår om arkitektonisk kvalitet, godkendelse af projekter eller lignende, kan helheden i området som før nævnt sikres. Selvom dette i princippet også kan opnås gennem kommunens eget grundejerskab, kan der være en fordel ved at lægge disse opgaver i et selskab, hvilket var en af begrundelserne for en selskabsdannelse i Sønderborg Kommune: Ved en langvarig omdannelsesproces, hvor byrådet måske skiftes ud flere gange, kan selskabets varetagelse af de nævnte opgaver medvirke til at sikre en fastholdelse af de oprindelige visioner og politiske prioriteringer for området, ved at den konkrete godkendelse af projekterne bliver bundet til de oprindelige visioner for området uafhængig af senere ændringer i den politiske sammensætning i byrådet.

Denne fordel ved en selskabsdannelse vil dog i højere grad gøre sig gældende i en kommune med et ustabilt politisk miljø eller forvaltningskultur – dvs. i kommuner, hvor der efter ændringer i byrådsammensætningen også sker markante ændringer i visionerne for kommunens fysiske planlægning. I andre kommuner vil et kommunalvalg ikke medføre særlige ændringer i de eksisterende planer, og i disse kommuner vil fastholdelse af visioner og politisk prioritering derfor ikke være så vægtigt et argument for en **overførelse af ansvaret for omdannelsen** til et selskab. Fremgangsmåden vil formentlig være mest relevant i forbindelse med store omstruktureringer i kommunerne ligesom ved strukturreformen, hvor der i særlig grad sker omvæltninger i den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen.

Sikre en realisering

Selskabet i Sønderborg skal som en del af grundsalgsvilkårene stille krav om, at bebyggelsen skal opføres inden for et vist tidsrum, hvorved selskabet kan medvirke til at sikre, at omdannelsen rent faktisk realiseres – hvilket den kommunale planlægning alene ikke kan sikre. Dette kan løbende medvirke til at forøge værdien af området, idet der opnås en sikkerhed for, at der ikke opstår bare pletter i byomdannelsesområdet, når grundene er solgt. Dette kan dog også opnås ved kommunalt grundejerskab.

11.4 Mål for selskabsbaserede partnerskaber

Ud fra ovenstående gennemgang af byomdannelsesselskabers evne til at løse problemer i byomdannelsen, kan der opstilles 3 overordnede formål for, at en kommune kan ønske at deltage i et sådant selskab. Disse mål ses i forhold til de muligheder, kommunen vil have, hvis den selv er grundejer i området. Da en stor del af omdannelsesområderne er privatejedeskal målene for selskabsdannelse også ses i forhold til, at kommunerne i disse tilfælde først skal ud at erhverve sig områderne.

Hvis kommunen ikke er grundejer, kan en byomdannelse billigere og mere effektivt hjælpes i gang på et privatejet areal via kommunens finansielle deltagelse i et selskab end ved kommunalt opkøb og realisering af omdannelsen.

Udgangspunktet er her, at kommunen ønsker en omdannelse, og at denne ikke vil kunne igangsættes på markedsvilkår. Dette tilfælde er direkte udledt på baggrund af situationen i Sluseholmen. Lignende forhold må tænkes at kunne gøre sig gældende ved mange andre gamle havne- og erhvervsområder, hvor området er privatejet, og de private betragter det for at være for risikofyldt at igangsætte omdannelsen. Her vil kommunen ved deltagelse i selskabet og kapitalindskud til de initiale investeringer kunne sætte gang i omdannelsesprocessen. Investeringer i forbindelse med selskabsdeltagelse vil alt andet lige være billigere for kommunen end at skulle opkøbe området og stå for omdannelsen på egen hånd.

Kommunen kan ved at indgå i et selskab opnå større mulighed for at påvirke kvaliteten, udformningen og helheden i det byggede miljø, end det lader sig gøre via lokal- og kommuneplanlægningen eller ved grundsalgsvilkår ved kommunalt grundsalg.

Denne bevæggrund vil kunne gøre sig gældende både for områder, hvor kommunen er ejer, og for privatejede områder.

I privatejede områder vil kommunen ved at indgå i selskabet så at sige købe sig til større indflydelse på områdets udformning end deres almindelige plankompetence giver dem. Dette følger direkte af, at kommunen gennem selskabet opnår et medejerskab til området og herigennem opnår indflydelse på designmanual og andre af selskabets grundsalgsvilkår. Denne bevæggrund ligger til dels også bag Københavns kommunes indtrædelse i selskabet med Københavns Havn – og ligeledes kan dette have spillet ind i Ry Kommunes overvejelser.

Sønderborg Kommune var grundejer, og havde mulighed for at påvirke kvaliteten i området ved hjælp af salgsklausuler, men muligheden for godkendelsesordninger er bedre ved grundsalg fra et selskab end ved kommunalt grundsalg, hvor godkendelsesordningen kan begrænses af kravet om offentligt udbud og salg til højstbydende. Samtidig er det påpeget, at et selskab har bedre muligheder for i dialog med developerne for området at udarbejde passende projekter, fordi selskaber ikke er pålagt udbudspligt i forbindelse med grundsalg. For kommuner der i forvejen ejer omdannelsesområdet, kan der således være en gevinst i at indgå i et selskab set i forhold til mulighederne for at opnå en særlig kvalitet og helhed i et område.

Ved at indgå i et selskab med en privat part kan de store følgeudgifter, som omdannelsen vil medføre for kommunen, finansieres af de overskud, der skabes via omdannelsen; kommunen kan få de initiale investeringer medfinansieret og beslutningsprocessen effektiviseres.

Denne bevæggrund vil også kunne ses i forhold til, om omdannelsesområdet er privat eller offentligt ejet.

Hvis kommunen i første omgang ikke eller kun delvist er grundejer, vil et offentligt-privat selskab kunne mindske kommunens udgifter ved at skulle købe grunde i området, og som det er set i Kildebjerg Ry kan beslutningsprocessen blive mærkbart effektiviseret ved at lade et selskab stå for jordkøb- og salg. Ved at deltage i selskabet påføres kommunen selvfølgelig

nogle yderligere byggemodningsomkostninger sammen med de andre selskabsdeltagere, men dette kan opvejes af fordelene ved selskabsdannelsen. Hvis Ry Kommune ikke havde deltaget i selskabet, og projektet var gennemført privat, ville kommunen have risikeret betydelige udgifter til den offentlige infrastruktur i området, hvor LD i selskabet nu er med til at bære en stor del af udgifterne, idet selskabet anlægger de offentlige veje på selskabets regning.

Det har været en af Sønderborgs mange bevæggrunde for at indgå i Sønderborg Havneseelskab A/S, at de som oprindelige grundejere ved denne selskabskonstruktion får betydelige midler fra salg af grundene til selskabet, og disse midler bindes til at etablere infrastrukturen i de omkringliggende områder. Derudover har selskabet selv til opgave at etablere infrastruktur, og en del af det overskud, som selskabet får ved videresalg af grundene til investorer, er derfor bundet til at skulle finansiere infrastrukturen i området. Dvs. at der ved selskabsdannelsen gives en ekstra sikkerhed for, at områdets infrastrukturudbygning prioriteres finansielt uafhængig af kommunens årlige budgetlægning.

Denne fordel skal i de tilfælde, hvor kommunen i forvejen er grundejer, vejes op mod, at kommunen kan opnå en større indtægt ved i så tilfælde at byggemodne og sælge grundene alene samt bevare den fulde indflydelse på områdets udvikling. Dette er et vægtigt argument mod selskabsdannelse, men igen skal det holdes in mente, at i de tilfælde, hvor kommunerne ikke er grundejere i forvejen, vil der være betydelige omkostninger til køb af grunde, store initiale investeringer i byggemodning mv. som de private kan medfinansiere og derudover den ovenfor nævnte fordel med hensyn til mulighed for øget kvalitet i det byggede. Der skal netop også tages højde for, at kommunen vil bære hele risikoen, hvis de står med omdannelsen selv, så om det økonomisk set vil være en fordel for kommunen at gennemføre omdannelsen alene, afhænger af, hvor attraktivt området er.

Disse 3 punkter beskriver kommunens mulige bevæggrunde for at indgå i et byomdannelsesselskab. I forlængelse af dette rejser spørgsmålet sig om, hvilken type privat part, kommunen med fordel kan inddrage som partner i et selskab.

11.4.1 Valg af private selskabsparter

De private parter kan spille forskellige roller i forbindelse med et byomdannelsesselskab. I casene har eller vil de private parter i selskaberne stort set alle nøjes med at deltage i planlægnings- og byggemodningsfaserne i omdannelsesprocesserne. Det gælder for Københavns Havn, Fonden Realdania og Bitten & Mads Clausens Fond, at de som private parter har investeret i den indledende fase. LD har derimod også været parat til at agere som den endelige investor i Kildebjergområdets erhvervsprojekter, hvor fonden skulle have lejet bygninger ud til erhverv, hvilket dog ikke har været nødvendigt.

I valget af private parter til et selskab er det vigtigt at kende parternes interesser i at deltage i byomdannelsesprocessen.

Københavns Havn og LD's incitament til at gå ind i selskabet har været af økonomisk karakter, mens der i Sønderborg kan der siges at være tale om »almennyttige« interesser. Fonden Realdania og Bitten & Mads Clausens Fond er ikke gået ind i projektet med profitformål for øje – hvilket for Realdanias vedkommende illustreres ved, at selskabsdeltagelsen hører under fondens filantropi-afdeling. Det er dog ikke alle kommuner, der er i en så heldig situation, at en større fond/investor har en så væsentlig interesse i et områdes udvikling, at de vil gå ind i et selskab med et støtteformål, hvorfor generaliseringsværdien er begrænset for dette forhold i Sønderborg-casen.

I Kildebjerg Ry havde kommunen fra starten til hensigt at finde en privat selskabsdeltager, der også ville have interesse i at gå ind som den endelige investor i området, da det blev anset for nødvendigt for at kunne realisere erhvervsdelen. En lige så vigtig begrundelse for at opsøge en investor med langsigtede økonomiske interesser var, at kommunen anså det for mere

sandsynligt, at en sådan investor ville satse på kvaliteten i projektet i forhold til en almindelig projektudvikler. Dette bunder i, at en pensionskasse som LD, der bl.a. tjener penge på at leje byggeri ud, også skal kunne sikre sine medlemmers penge på langt sigt, hvorfor en høj og langtidsholdbar kvalitet er nødvendig i byggeriet. LD bliver generelt betragtet som en investor med langsigtede investeringsinteresser.

Københavns Havns investeringsinteresser må betragtes som mindre langsigtede end LD's interesser, idet deres deltagelse i byomdannelsen kun strakte sig til byggemodning og salg af grunde til projektudvikling. Havnen finder det dog nødvendigt som stor grundejer med en lang tidshorizont at have et stort fokus på kvalitet. Dette fokus på kvalitet må forklares med, at for at kunne holde investorernes interesse for udvikling på havneområderne over længere tid, må de delområder, der løbende udvikles på havnen, være af en vis kvalitet, så de ikke får et dårligt ry, og dermed vanskeliggør fremtidig udvikling i naboområderne. Københavns Havns lange tidshorizont udmønter sig således i investeringer i kvalitet, hvor afkastet er fremtidige udviklingsprojekter på havnens områder. LD og andre pensionskassers investeringer i kvalitet giver et afkast i lejeindtægter. Havnen har reelt i højere grad end LD været med til at pålægge diverse grundsalgsvilkår relateret til ønsket om kvalitet, men LD's investeringer i Kildebjerg har da også fået en mere begrænset tidshorizont end først antaget.

Private parter med fokus på kvalitet må anses for at være gode samarbejdsparter i et selskab, da kommunernes interesser i en byomdannelse ofte er at skabe gode og attraktive byområder, hvilket bl.a. hænger sammen med kvalitet i det byggede. Interesseoverensstemmelse giver alt andet lige et bedre samarbejde.

Spørgsmålet er, om det er et tilfælde, at der i de selskaber, vi har kendskab til, kun har været deltagelse af private parter med almenyttige interesser eller parter, der i princippet opererer med en lang tidshorizont for deres investeringer.

Vi har gennem eksisterende undersøgelser kendskab til et eksempel, hvor en selskabsdannelse har været overvejet med en privat part, hvis investeringsinteresser havde en kort tidshorizont, da der var tale om en firma, der normalt fungerede som kombineret projektudvikler og entreprenør. Eksemplet drejer sig om omdannelsen af Unicon-grunden i Roskilde, hvor kommunen var grundejer, men overvejede en selskabsdannelse for herigennem at få adgang til private initiale investeringer i infrastruktur, byggemodning mv. samt en større politisk indflydelse på detailudviklingen end det traditionelt er muligt. Derudover havde kommunen også formodninger om, at selskabsdannelsen kunne bidrage med privat viden og innovation i visionsudviklingen af området og i selve omdannelsesprocessen. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, ss. 38-39] Kommunens vision for området var at skabe en levende bydel med kreative erhverv og kulturelle foretagender ind i mellem hinanden i forskellige bevarede bygninger. Kommunen har dog valgt at forsøge at klare omdannelsen på egen hånd af flere grunde:

- Roskilde Kommune anså det for muligt at tjene mere ved at forestå omdannelsen i eget regi end ved at gå sammen med private parter.
- Roskilde Kommune ønskede at bevare muligheden for alene at styre udviklingen af området

Problemet var især, at de private projektudviklere, som kommunen var i forhandlinger med, ikke kunne tilslutte sig kommunens visioner om en levende bydel, da der ikke er nær så stor profit i kreative erhverv mv. som i boliger. Kommunen vurderede derfor, at den kunne styre omdannelsen bedre i eget regi uden at afgive kompetence til en særskilt enhed og dermed risikere at skulle give køb på visioner og værdier – selv om den med en selskabsdannelse kunne have opnået større handlekraft og privat medinvestering i området. [Jan Bille, bilag J] At det således kun har været parter med almenyttige interesser eller parter, der i første omgang har givet udtryk for langsigtede økonomiske interesser, der har deltaget i de realiserede selskaber, skyldes derfor ikke nødvendigvis, at parter med interesse i investeringer med en kort tidshorizont ikke ønsker at deltage i selskaber. Det kan i lige så høj grad skyldes,

at kommunerne generelt efterspørger partnere, som de formoder vil være villige til at tænke kvalitet ind i byomdannelsen – hvilket der er størst chance for ved parter med almennyttige eller langsigtede interesser i området.

I ingen af de selskaber, vi har kendskab til, har der været et udbud af selskabsdeltagelsen, og deltagelsen af private parter med almennyttige eller langsigtede interesser kan således skyldes, at kommunerne har været meget selektive i deres valg af partnere. Det fremgår direkte af casen om Sønderborg Havneselskab A/S, at selskabet ikke ville være oprettet, hvis ikke kommunen var sikker på, at Bitten & Mads Clausens Fond udgjorde den private part i selskabet. Der har derudover været tale om, at de private parter i Sønderborg og Sluseholmen har haft en specifik interesse i området og derfor mere eller mindre har opsøgt kommunen med henblik på selskabsdannelse. Det er således kun i Kildebjerg Ry, kommunen har været direkte opsøgende i forhold til at finde en partner at gennemføre projektet sammen med. Her har udgangspunktet fra starten været, at Ry Kommune ønskede et samarbejde med en investor med lang tidshorizont, som netop ville være villig til at investere i området efterfølgende.

Om det altid er muligt at tiltrække private parter med almennyttige eller langsigtede interesser, er det ud fra vores analyse svært at bedømme, da der blot kan være tale om, at casekommunerne har haft gunstige vilkår, der ikke altid vil gøre sig gældende, hvilket situationen i Roskilde tyder på. Dette er som før nævnt klart tilfældet i Sønderborg og til dels også i Sluseholmen, hvor den private part så at sige gav sig selv. I Kildebjerg Ry kan det tænkes, at det har været forholdsvis let at finde frem til den ønskede partner, da Ry Kommune kan betegnes som en vækstkommune - dog førte forhandlingerne med den første mulige partner, kommunen havde kontakt til, ikke til noget.

På grund af der ikke findes eksempler på en selskabsdannelse i en udkantskommune, bliver vores undersøgelse ikke så bredt dækkende som ønsket. Den manglende selskabsdannelse i udkantsområder kan tænkes at skyldes, at det er mere vanskeligt at finde egnede private parter, eller det kan simpelthen skyldes det faktum, at projektet skal have en vis størrelse, før en selskabsdannelse bliver relevant. I den forbindelse kan nævnes, at LD har givet udtryk for, at de er betænkelige ved at investere i udkantsområder, der oftest kun kan tilbyde projekter inden for fritidsbyggeri eller andet med en kortere tidshorizont, som er meget konjunkturfølsomt. En sådan konjunkturfølsomhed stemmer ikke overens med LD's interesser i at sikre deres medlemmers penge ved bl.a. efterfølgende at kunne leje byggeriet ud – her skal der være sikkerhed for efterspørgsel efter bygningerne også på langt sigt. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, ss. 10-12]

Selv om de private parter i casenes selskaber har været almennyttige partnere eller parter med en i udgangspunktet lang tidshorizont, så adskiller deres funktion i praksis sig ikke væsentligt fra parter med en kort tidshorizont for investeringerne, fordi de alle kun har medvirket i den indledende fase af byomdannelsesprocessen. Det er muligt, at de private parter i casene med deres individuelle interesser har været mere orienterede mod at sikre kvaliteten og helheden i området end en privat part, der »til daglig« fungerer som projektudvikler og/eller entreprenør. Set i forhold til de 2 andre bevæggrunde for at gå ind i et selskab – kommunens kick-start af en omdannelse samt medfinansiering af følgeudgifter mv. – så synes private parter med investeringsinteresser med en kort tidshorizont at kunne være lige så fordelagtige for kommunerne at danne selskab med, som investorer med en lang tidshorizont. Meget generaliserende vil fordelene ved projektudviklere være deres innovative og forretningsmæssige tilgang til udviklingen af et byomdannelsesområde, fordelene ved entreprenører være deres viden om den praktiske del af byggemodningen og infrastrukturanlæg, mens investorerne ud over et kapitalindskud kan bidrage med deres forretningsmæssige viden.

11.5 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning

I det følgende vil vi bl.a. på baggrund af praktiske erfaringer kunne give en vurdering af de selskabsbaserede partnerskaber set i forhold til de generelle normer for kommunal forvaltning.

11.5.1 Kommunal kontrol

De effektive beslutningsprocesser i et selskab er blevet fremhævet som en af de største fordele ved en selskabsdannelse, idet omdannelsen herved i højere grad bliver gennemført på forretningsmæssige vilkår. I Kildebjerg Ry er denne fordel blevet fremhævet i forbindelse med jordkøb- og salg. Fordelen ligger i så at sige at skære byrådet ud af beslutningsprocessen – men netop dette forhold giver på den anden side problemer i forhold til normen om kommunal indflydelse. I Kildebjerg Ry casen blev det derfor også påpeget, at det største problem ved en selskabsdannelse havde været, at nogle af medlemmerne i byrådet havde følt sig afskåret fra beslutningsprocessen og mistede føling med, hvad der foregik – hvilket også havde været tilfældet. Det blev i den forbindelse fremført, at de kommunale repræsentanter i selskabet ikke havde været gode nok til at videregive informationer om, hvad der skete i selskabet til byrådet.

Der synes på den baggrund at være et dilemma mellem ønsket om effektivitet og ønsket om kommunal indflydelse. Det er spørgsmålet om en kommunikation mellem kommunalbestyrelsen og kommunens repræsentanter i selskabet er hensigtsmæssig, eller om hensynet til de effektive beslutningsprocesser skal vægtes, hvilket på et generelt plan er behandlet af *Udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber*³¹ (Styringsudvalget), som afrapporterede i december 2006. Det er interessant, at det af udvalgets undersøgelse fremgår, at det generelt er medlemmer af kommunalbestyrelsen, der udpeges som de kommunale repræsentanter i selskaber med kommunal deltagelse, og at der er en formodning om, at dette sikrer en vis kommunikation mellem selskabets bestyrelse og kommunalbestyrelsen. I praksis er denne kommunikationsstrøm dog personafhængig. Udvalget understreger, at det i den forbindelse er vigtigt at være opmærksom på, at bestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt ikke er berettiget til at videregive informationer, medmindre der er tilslutning til det fra den samlede selskabsbestyrelse. Udvalget anbefaler derfor, at der i selskaberne fastsættes retningslinier for videregivelse af informationer mellem selskabet og kommunalbestyrelsen. [Styringsudvalget 2006, s. 192]. Udvalget anser det altså for hensigtsmæssigt, at der tilflyder kommunalbestyrelsen informationer om selskabet, men samtidig fastholder udvalget udgangspunktet om, at selskabets bestyrelse til daglig skal fungere uden kommunalbestyrelsens indblanding. Kommunalbestyrelsens indflydelse udøves gennem generalforsamlingen³², mens de kommunale repræsentanter i bestyrelsen ikke må modtage instruktioner fra kommunalbestyrelsen, hvilket følger af de almindelige selskabsretlige regler. Styringsudvalgets undersøgelser viser imidlertid, at den praktiske anvendelse af instruktion fra kommunalbestyrelsens side er større, end de retlige rammer giver mulighed for. Udvalget anbefaler derfor, at kommunalbestyrelserne informeres om den manglende adgang til instruktion fra kommunalbestyrelsens side. Imidlertid kan kommunalbestyrelsen frit udtrykke

³¹ Udvalget blev nedsat af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Opgaverne var bl.a. at klarlægge den nuværende brug af kommunalpolitikere og embedsmænd i helt eller delvist kommunalt, herunder indirekte kommunalt, ejede aktieselskabers og anpartsselskabers bestyrelser. Herudover skulle udvalget »klarlægge gældende ret for så vidt angår de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet, dvs. kommunalbestyrelsesmedlemmernes og de kommunale ansattes habilitet og kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser over for kommunalbestyrelsesmedlemmerne og de ansatte«. [Styringsudvalget 2006, s. 9]

³² Kompetencefordelingen mellem selskabets ledelse (bestyrelsen/direktionen) og generalforsamlingen er fastlagt på en sådan måde, at selskabslovene obligatorisk henlægger de for selskabet afgørende beslutninger til generalforsamlingen. Dette gælder blandt andet beslutninger om kapitalændringer og vedtægtsændringer, valg af bestyrelse og evt. revisor, godkendelse af regnskab og fastsættelse af udbytte samt beslutninger om selskabets ophør ved likvidation eller fusion. [Styringsudvalget 2006, s. 82]

sin holdning over for det kommunale medlem af selskabets bestyrelse, hvilket i praksis kan gøre det svært at skelne mellem uforpligtende holdningstilkendegivelser og formel instruktion i strid med instruktionsbeføjelsen. På det statslige område har disse problemstillinger ført til, at politikere og embedsmænd som hovedregel ikke indsættes i statslige selskabers bestyrelser. Udvalget har drøftet, om der tilsvarende på det kommunale område skal ske en afskæring af kommunalbestyrelsens mulighed for at udpege politikere og embedsmænd til et selskabs bestyrelse, men har ikke fundet dette hensigtsmæssigt, bl.a. fordi de kommunale selskaber sammenholdt med de statslige aktieselskaber er forholdsvis små. Udvalget anbefaler dog, at udvælgelsen af de kommunale bestyrelsesrepræsentanter udelukkende sker på baggrund af deres kompetencer, således at selskabsbestyrelsens kompetenceprofil tegnes bedst muligt. [Styringsudvalget 2006, ss. 14-16]

Ud fra dette synes det mindre hensigtsmæssigt at udvælge bestyrelsesmedlemmerne ud fra deres tilknytning til kommunen. Selvom udvalgets overvejelser gælder selskaber med kommunal deltagelse generelt, finder vi, at de også har relevans i forbindelse med byomdannelsesselskaber. I den sammenhæng har vi tidligere været inde på, at en fordel ved at vælge et selskab under kommunalfuldmagten frem for L 548, er, at dette giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan udpege medlemmer af selskabets bestyrelse direkte, og dermed vælge kommunale folk ind – ud fra ovenstående diskussion, kan dette dog også ses som en ulempe i forhold til den forretningsmæssige drift, hvor bestyrelsens uafhængighed i højere grad er sikret ved et selskab efter L 548.

Samlet set er det vigtigt at være opmærksom på, at selvom det er rimeligt, at kommunalbestyrelsen som medejere af selskabet bliver informeret om selskabets drift og opgavevaretagelse, må dette ikke betyde, at kommunalbestyrelsen gives mulighed for at påvirke selskabets drift. Kommunerne skal således være opmærksomme på, at f.eks. planlægningsmæssige opgaver kan være mere problematiske at lægge over i et selskab end f.eks. byggemodningsopgaver, idet planlægning kan siges at være en politisk orienteret opgave, hvor kommunalbestyrelsens indflydelse har relevans. Dog er vedtagelsen af planer en myndighedsopgave, hvorfor det vil være naturligt, at kommunalbestyrelsen indgår i forhandlinger med selskabet om planens indhold – blot må de kommunale repræsentanter i selskabets bestyrelse ikke opfattes som kommunalbestyrelsens forhandlingsrepræsentanter. Det må formodes, at denne formelle rollefordeling i praksis kan være svær at holde adskilt. I Sønderborg står selskabet for at få udarbejdet en masterplan, som efterfølgende skal til politisk godkendelse, hvor der er tale om, at en ekstern arkitekt udarbejder planen. Risikoen for rollesammenblanding ved kommunens deltagelse i selskabet vil derfor ikke være nær så står som i tilfælde, hvor selskabet udarbejder planen.

Med hensyn til udvælgelsen af de kommunale repræsentanter til selskabets bestyrelse, har der i casene om Kildebjerg Ry og Sønderborg været lagt vægt på disses kommunale tilknytning, hvilket kan tyde på, at kommunen har ønsket, at kommunalbestyrelsen som sådan fik indflydelse i selskabets drift – men i hvert fald i Kildebjerg Ry har dette ikke været tilfældet. I Sønderborg er det endnu for tidligt at sige noget om kommunalbestyrelsens indflydelse, da omdannelsen her endnu er i forberedelsesfasen. I Sluseholmen har de kommunale repræsentanter i selskabets bestyrelse været embedsmænd, og det kan derfor formodes, at disse primært har været valgt på baggrund af deres kompetencer. Dette har dog ikke medført, at kommunalbestyrelsen har set manglende indflydelse som et problem, og kommunalbestyrelsen er løbende blevet holdt orienteret om selskabet og dets opgavevaretagelse. Det tyder således på, at kommunalbestyrelsen i Sluseholmen i højere grad har været indstillet på at overlade styringen til selskabet, hvilket er i overensstemmelse med de generelle principper for selskabsdannelse, hvorved fordelene ved en forretningsmæssig drift også udnyttes mest muligt.

Hvis kommunalbestyrelsen vælger at lægge en del af opgaverne over i et selskab, må den ud fra ovenstående også være indforstået med at miste den direkte daglige styring. Kommunalbestyrelsen kan dog udøve indflydelse på anden vis: Gennem generalforsamlingen

har den direkte indflydelse på vedtægterne, og det kan heri være fastsat, at selskabet skal virke med henblik på at realisere de visioner og mål, kommunalbestyrelsen har for omdannelsen, hvilket har været fremgangsmåden i alle casene. At kommunalbestyrelsen mister indflydelse på den daglige opgavevaretagelse, der er af mere teknisk karakter, vurderer vi derfor er mindre vigtigt, og skal ikke i sig selv afholde kommunen fra at indgå i et selskab. Det er vigtigt her at pointere, at kommunens fysiske planlægning for byomdannelsesområdet vil sætte rammer for selskabet, i det omfang selskabet ikke selv står for planlægningsopgaven. Selv om selskabet selv står for planlægningen vil de fleste planlægningsopgaver kræve politisk vedtagelse. Det er således fortrinsvis den direkte, daglige indflydelse på de økonomiske forhold, som kommunen mister ved en selskabsdannelse.

11.5.2 Offentlighed

Styringsudvalget forholder sig også til spørgsmålet om offentligheden i selskaberne. Udvalget er overordnet af den opfattelse, at kommunen som offentlig myndighed bør inddrage hensyn som åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed – også når de deltager i et privatretligt selskab. Udvalget anbefaler derfor, at kommunalbestyrelsen stiller krav om, at selskabet udarbejder en kommunikations- og informationspolitik, hvilket dog vil kræve tilslutning fra de øvrige deltagere i selskabet. [Styrelsesudvalget 2006, ss. 24 og 197-198] Vi er enige i udvalgets betragtninger om, at det vil være hensigtsmæssigt med en politisk beslutning om at sikre åbenhed om selskaberne, idet udgangspunktet er, at offentlighedsloven ikke gælder for privatretlige selskaber. At der vedtages en sådan politik, mener vi, kan have stor betydning for offentlighedens tillid til selskabet. I de 3 cases er offentlighedens indsigt søgt tilgodeset i forskellig grad. I Kildebjerg Ry har der været stor åbenhed om selskabet, og det har via selskabets hjemmeside været muligt for offentligheden at få informationer om selskabet og følge status for jordkøb mv. I Sønderborg Kommune er der endnu ikke gjort noget for at tilgodese offentlighedens indsigt i selskabet, men der er planer om, at selskabet ligeledes skal have sin egen hjemmeside. I Sluseholmen er der ikke umiddelbart gjort noget for at sikre en grad af offentlighed omkring selskabet, men her har offentligheden generelt også udvist meget lille interesse for omdannelsen.

En anden del af spørgsmålet om offentlighed i selskabet angår spørgsmålet om, hvorvidt borgerinddragelsen i planlægningen påvirkes. Hvorvidt dette kan blive et problem afhænger af selskabets opgaver. I Kildebjerg Ry, hvor selskabet stort set kun varetog opgaver i forbindelse med jordkøb, byggemodning og salg, synes der ikke at kunne opstå problemer i forhold til borgerinddragelsen i planlægningen. Ligeledes har dette ikke været opfattet som et problem i Sluseholmen, hvor selskabet heller ikke har varetaget planlægningsopgaver, og hvor borgerne desuden generelt har været ret uinteresserede i omdannelsen. Det er derimod en overvejelse, kommunen har gjort sig i Sønderborg – her er der gjort meget ud af borgerinddragelse i forbindelse med den indledende overordnede planlægning. Derudover er der stillet krav til selskabet om gennemførelse af offentlighedsfase for selskabets masterplan, hvilket ellers ikke er lovpligtigt. Men når de enkelte projekter når til lokalplanniveau, vil det formentlig kun være detaljer i projektet, der kan rokkes, og borgerinddragelsen kan derfor på dette niveau anses for værende »pro-forma«. Dette kan vil kunne være en følge af den tætte dialog med projektudviklerne, som fremhæves som en fordel ved Sluseholmen og Sønderborg. Selv om borgerne har gode muligheder for at få indflydelse i de indledende faser, vil det stadig være et principielt problem i strid med hensigten bag plansystemet, at den reelle indsigelsesmulighed er begrænset på lokalplanniveau. Dette forhold adskiller sig dog ikke væsentligt fra det store antal projektlokalplaner, der vedtages i landets kommuner, hvor de reelle indsigelsesmuligheder kan være mindst lige så ringe. De kommunale betæneligheder ved selskabsdannelse af hensyn til normen om borgerinddragelse er derfor ikke ubegrundede, men hensynet bør dog ikke kun trækkes frem i forbindelse med selskabsdannelse.

11.5.3 Økonomisk forsvarlighed

Om en selskabsdannelse er økonomisk uforsvarlig har naturligvis en vis sammenhæng med, hvilken selskabsform, der bliver valgt. Men hvis kommunen efter kommunalfuldmagten ønsker at indgå i en selskabsform uden begrænset ansvar, vil dette kræve tilsynsmyndighedens samtykke, hvorfor det må formodes at den økonomiske forsvarlighed vil blive prøvet her. Generelt ser vi ingen konflikt mellem en selskabsdannelse og normen om økonomisk forsvarlighed.

I casen om Sønderborg Havneselskab A/S, hvor kommunen var grundejer i området, blev det fremført, at en selskabsdannelse var mere økonomisk forsvarlig, end hvis kommunen havde forestået omdannelsen på egen hånd, idet risikoen blev delt med private investorer.

I de øvrige cases gik de respektive kommuner ind i områder, hvor de ikke i forvejen var grundejere, og påtog sig herved en økonomisk risiko. Risikoen blev dog formindsket af, at kommunen involverede sig økonomisk gennem et selskab i forhold til, hvis kommunen på egen hånd havde søgt at købe, byggemodne og videresælge arealer. Vi mener derfor, at en selskabsdannelse ikke i sig selv er i konflikt med normen om økonomisk forsvarlighed. Hvis der er tale om et urealistisk projekt, kan det naturligvis være økonomisk uforsvarligt, at kommunen involverer sig økonomisk – men som vi ser det, vil det under alle omstændigheder være mere forsvarligt at gøre gennem et selskab end på egen hånd. Dog skal det holdes in mente, at kommunalbestyrelsen som beskrevet ovenfor, mister den daglige kontrol med de økonomiske dispositioner, som selskabet varetager, og det kan netop derfor ses som særligt vigtigt at vælge selskabets bestyrelsesmedlemmer efter kompetencer frem for tilknytning til kommunen.

11.5.4 Magtfordrejning

Vi må konstatere, at det har været overordentligt svært at finde empiri til at belyse dette punkt, hvorfor vi desværre ikke kan komme med nogen fyldestgørende besvarelse af, hvordan en selskabsdannelse i praksis påvirker risikoen for magtfordrejning. Risikoen for magtfordrejning synes dog at afhænge af de opgaver, selskabet er tillagt, og af de private investorer, der indgår i selskabet. Sidstnævnte punkt illustreres af, at Københavns Kommune i Sluseholmen ikke har ønsket at fortsætte selskabet i den videre omdannelse af Sydhavnen, da investorer her allerede havde købt sig ind i området, hvorfor kommunen var bange for, at det ville blive sværere at holde interesserne adskilt.

Hvis selskabet er tillagt en censorfunktion til at godkende projekter som i Sønderborg, kan spørgsmålet om magtfordrejning tænkes at komme på tale, hvis investorerne har kortsigtede økonomiske interesser, og kommunen samtidig føler sig bundet af selskabets godkendelser – selvom den ikke vil være formelt bundet. I casen om Sønderborg var der tale om almenyttige investorer, hvorfor censorfunktionen efter vores vurdering ikke er problematisk i dette tilfælde. I Kildebjerg Ry synes der ikke at være en øget risiko for magtfordrejning gennem selskabet, idet selskabets opgaver stort set kun vedrører køb, byggemodning og salg. Kommunen opnår gennem selskabet ganske vist en økonomisk interesse i de projekter, der kan gennemføres i området, da dette påvirker salgsprisen og dermed kommunens indtjening gennem selskabet. Der er dog ikke noget, der umiddelbart tyder på, at kommunen har ladet sig påvirke af dette forhold. Vi vurderer desuden, at denne risiko vil være større i tilfælde, hvor kommunen alene er grundejer, så alt efter om kommunen oprindeligt var grundejer for det område, selskabet omdanner, vil risikoen for usaglige hensyn henholdsvis mindskes eller øges gennem selskabsdeltagelsen.

11.6 Opsummering

Det er spørgsmålet, om et selskab efter kommunalfuldmagten eller L 548 i praksis er mest fordelagtigt. I praksis har der været lagt vægt på forskellige aspekter ved de to hjemmelsgrundlag, hvor de vægtigste grunde for at vælge kommunalfuldmagten frem for L 384 (L 548) har været den frihed, dette giver i forhold til valg af selskabstype. Sønderborg

har som den eneste kommune forholdt sig til den daværende L 384's krav om, at der skal indgå kommunal viden i selskabet, hvilket efter Sønderborg Kommunes fortolkning giver øget mulighed for kommunal indflydelse. Denne fortolkning er vi dog ikke helt enige i og sammenholdt med, at der ved et selskab efter kommunalfuldmagten er mulighed for direkte at udpege bestyrelsesmedlemmer, er det efter vores vurdering ikke dette forhold, der bør være afgørende for valg af grundlag for selskabsdannelsen. Med vedtagelsen af L 548 er der desuden kommet yderligere krav om, at de opgaver, der lægges over i selskabet ikke tidligere må have været udliciteret, hvorfor der ud fra en samlet vurdering synes at være flest fordele ved at vælge et selskab efter kommunalfuldmagten. Generelt synes den praktiske forskel på selskabernes evne til at løse problemstillinger i byomdannelse dog at være forsvindende lille.

Uanset hjemmelsgrundlag er en stor fordel ved en selskabsdannelse, at dette stiller kommunen mere frit i forhold til diverse udbudsregler, da selskabet ved sin opgavevaretagelse ikke er underlagt disse. I forbindelse med grundsalg åbner dette mulighed for at udvikle projekter i samarbejde med mulige investorer, samt at udvælge projekter primært på baggrund af kvalitetskriterier frem for budpris.

Den begrænsning EU-udbudsreglerne kan udgøre i forhold til udskillelsen af kommunale opgaver til et selskab, hvis de udskilte opgaver falder ind under EU's udbudsregler, har ikke været et problem i casene. Dette kan skyldes, at opgaverne ikke har overskredet tærskelværdierne for udbud eller at kommunerne ikke har været opmærksomme på EU-direktivets rækkevidde. Hvis tærskelværdierne overskrides vil fordelene ved en selskabsdannelse klart mindskes, da det enten ikke er sikkert, at kommunen kan få de særlige investorer til at deltage i selskabet, som de ønsker, eller også kan opgaven gå til en anden end selskabet.

En selskabsdannelse kan på flere måder være en fordel i forhold til at løse problemer i byomdannelsen. I forhold til de problemer, som er afledt af de fysiske forhold i omdannelsesområdet, kan inddragelsen af private investeringer gennem et selskab hjælpe med at overkomme den barriere, som nødvendige investeringer i infrastruktur og byggemodning kan udgøre for byomdannelsen. De mere effektive beslutningsprocesser i et selskab gør desuden et selskab mere egnet til at foretage køb og salg, end kommunalbestyrelsen er på egen hånd, hvorfor et selskab er velegnet til at løse problemer med komplicerede ejerstrukturer. Et selskab kan derudover bidrage til at løse en række problemstillinger, som ikke hidrører fra de fysiske forhold i området. Det drejer sig om tiltrækning af investeringer til området, hvilket der har været en formodning om, ville være lettere at opnå gennem en privat partners netværk – dette er dog ikke en nødvendig følge af en selskabsdannelse, men er personafhængigt. En selskabsdannelse kan også bidrage til at tiltrække investeringer alene i kraft af, at kommunen aktivt går ind og påtager sig en del af risikoen ved omdannelsen i områder, hvor kommunen ikke i forvejen er grundejer. Dette kan især tænkes at være relevant i udkantsområder. I områder, hvor kommunen ikke i forvejen er grundejer giver en selskabsdannelse yderligere en fordel i forhold til, at der gennem selskabet opnås grundejerskab, hvorved der bliver mulighed for at benytte de styringsmidler, grundejerskabet giver. Dette kan benyttes til at sikre kvaliteten og helheden i området i langt højere grad, end det er muligt at styre alene gennem den kommunale planlægning. Her skal det holdes in mente, at i de tilfælde hvor kommunen ikke i forvejen er grundejer, vil det være billigere at gå ind i et selskab end at kommunen skulle opkøbe og byggemodne på egen hånd. Styringen kan opnås gennem konkrete grundsalgsvilkår, eller ved at selskabet tillægges en godkendelseskompetence. I forlængelse af dette kan et selskab i kommuner med et ustabil politisk miljø yderligere bidrage til at fastholde de oprindelige politiske visioner og prioriteringer med området, hvis der er tale om en langvarig omdannelsesproces, ved at f.eks. selskabets godkendelsesprocedurer bliver bundet til de oprindelige visioner for området.

I tilfælde, hvor kommunen er grundejer vil der stadig være gevinster ved at gå ind i et selskab, idet udbudsreglerne ikke gælder for et selskab, og der dermed er mulighed for at samarbejde tæt med de kommende købere af grundene i projektudviklingen.

På baggrund af de muligheder en selskabsdannelse giver for at løse problemer i byomdannelsen, kan der opstilles 3 situationer, hvor en selskabsdannelse vil være fordelagtig for kommunen:

1. Hvis kommunen ikke er grundejer, kan en byomdannelse billigere og mere effektivt hjælpes i gang på et privatejet areal via kommunens finansielle deltagelse i et selskab end ved kommunalt opkøb og realisering af omdannelsen.
2. Kommunen kan ved at indgå i et selskab opnå større mulighed for at påvirke kvaliteten, udformningen og helheden i det byggede miljø, end det lader sig gøre via lokal- og kommuneplanlægningen eller ved grundsalgsvilkår ved kommunalt grundsalg.
3. Ved at indgå i et selskab med en privat part kan de store følgeudgifter, som omdannelsen vil medføre for kommunen, finansieres af de overskud, der skabes via omdannelsen; kommunen kan få de initiale investeringer medfinansieret og beslutningsprocessen effektiviseres.

Det er bemærkelsesværdigt, at ulemperne ved en selskabsdannelse alle knytter sig til de generelle normer for den kommunale forvaltning. I forhold til normen om kommunal indflydelse, må kommunalbestyrelsen ved en selskabsdannelse være indstillet på at miste styringen med den daglige opgavevaretagelse, som lægges over i selskabet. I vores øjne er dette dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at kommunen mister styringen med omdannelsen – der er blot tale om, at kommunen skal lære at styre på en ny måde, ved at forudsætningerne for selskabets opgavevaretagelse er gennemarbejdede og udtrykker kommunalbestyrelsens ønsker.

Et af de svage punkter ved en selskabsdannelse er forholdet til offentligheden, der ikke har nogen ret til indsigt i selskabets dispositioner. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en strategi for dette, og at selskabet f.eks. får sin egen hjemmeside, som det har været tilfældet i Kildebjerg Ry. Dette kræver dog, at de øvrige deltagere i selskabet slutter op om ønsket om offentlighed. I den forbindelse kunne kommunen måske spille på, at en stor offentlighed om selskabet også kunne være med til at markedsføre området. Hvis selskabet også tillægges opgaver i forbindelse med planlægningen, vil dette kræve, at der lægges meget vægt på at inddrage offentligheden i de indledende planfaser, da den reelle borgerinddragelse i forbindelse med lokalplanlægningen i så fald vil være begrænset. Dette bør også være tilfældet, hvis der gennem selskabet har været en tæt dialog med projektudviklerne.

I forhold til normen om økonomisk forsvarlighed mener vi ikke, at en selskabsdannelse i sig selv er problematisk. Tilsvarende med risikoen for magtfordrejning, som vi mener, vil være større i de tilfælde, hvor kommunen alene er grundejer. Vi har dog ikke haft empiri til i tilstrækkelig grad at belyse dette punkt, hvorfor denne konklusion er behæftet med en vis usikkerhed.

Samlet vurderer vi, at betænelighederne i forhold til de generelle normer er reelle, men også kan ses som et udtryk for, at kommunerne sidder fast i gamle mønstre, idet hensynet til normerne godt kan varetages gennem et selskab – blot kræver det, at kommunen og de private parter er opmærksomme på disse forhold og tænker i lidt nye baner. Det bør derfor ikke være disse betæneligheder, der holder kommunen tilbage fra at benytte et selskab i tilfælde, hvor det kan være en fordel for omdannelsen.

Caseanalyser af aftalebaserede partnerskaber

Vi har haft kendskab til en række mulige cases, som har været omtalt i eksisterende undersøgelser. Af disse har vi udvalgt 3, som belyser forskellige typer aftalebaserede partnerskaber og forskellige problemstillinger, således at de vigtigste muligheder og begrænsninger ved at benytte forskellige former for aftalebaserede partnerskaber bliver belyst – det er dog ikke praktisk muligt at belyse alle tænkelige situationer, hvor et aftalebaseret partnerskab kan bidrage til byomdannelsen, idet denne type partnerskaber i meget høj grad er tilpasset den konkrete situation, hvor de benyttes, men vi mener som nævnt, at de valgte cases dækker de mest centrale problemstillinger.

Vi har valgt at medtage en case omhandlende et uformelt partnerskab baseret på mundtlige aftaler samt to cases, der omhandler mere formaliserede kontraktregulerede partnerskaber. Som et eksempel på et uformaliseret partnerskab baseret på mundtlige aftaler har vi valgt at inddrage byomdannelsen af et industriområde (tidligere kaldet DAC-området, men efter omdannelsen kaldet Lindholm Brygge) i Aalborg. Casen illustrerer et aftalebaseret partnerskab omhandlende forureningsbekæmpelse, infrastrukturudbygning, genanvendelse af ældre industribygninger samt skabelsen af blandede bymæssige formål. Desuden er casen et eksempel, hvor samarbejdet mellem kommunen og den private part ikke er gået gnidningsfrit.

Som et eksempel på et formaliseret og kontraktreguleret partnerskab har vi medtaget omdannelsen af Nordstensområdet i Hillerød til Slotsarkaderne, der også kort blev inddraget i foranalysen. Denne case illustrerer, at de aftalebaserede partnerskaber har været anvendt gennem tiden, og således ikke er et nyt fænomen. Processen ligger tilbage i 1987-1992 og på trods af, at der er tale om en ældre sag, så er der nyttige pointer at hente i forbindelse med muligheden for genanvendelse af bygninger, komplekse ejerstrukturer mm., som en konsekvens af anvendelsen af aftaleinstrumentet. Parterne i partnerskabet har udtrykt stor tilfredshed med samarbejdet.

Til sidst har vi fundet det relevant at inddrage omdannelsen af Schweizerpladsen i Slagelse midtby. Der er her ikke tale om en decideret byomdannelse men om en områdefornyelse, der kan siges at være en »blød udgave af en byomdannelse«. Partnerskabet i casen står langt hen ad vejen for at udføre det praktiske anlægsarbejde mv., der viser sig at være meget kompliceret. Der kan derfor hentes pointer fra casen vedrørende partnerskaber, der omhandler den praktiske udførelse af f.eks. byggemodning og jordoprensning – også i forbindelse med en traditionel byomdannelse. Partnerskabet har som i casen om Slotsarkaderne i Hillerød været et kontraktreguleret og formaliseret partnerskab – men til forskel fra Hillerød-casen har samarbejdet ikke forløbet helt problemfrit.

12 Lindholm Brygge i Aalborg

Analysen af byomdannelsen af det fjordnære, ældre industriområde i Aalborg er primært baseret på et interview med Knud Tranholm, Stadsarkitekt ved Aalborg Kommune.

12.1 Præsentation af casen

12.1.1 Beskrivelse af området

Området, der er på 16,5 ha, ligger i Nørresundby lige ud til Limfjorden, placeret på grænsen mellem by og land. Området var ved byomdannelsesprocessens start et tidligere industriareal ejet af Dansk Andels Cement S.m.b.a (DAC) med markante industribygninger fra cementproduktionens tid – bl.a. en 47 m høj silo og en katedrallignende produktionsbygning, se figur 21. Inden for området var der flyttet forskellige anvendelser ind i de eksisterende bygninger – primært undervisningsformål såsom teknisk skole. Lokalplanen har givet mulighed

for 70.000 m² til nybyggeri, hvor mindst en tredjedel skal være boliger. [Aalborg Kommune 2000, ss. 1-2]

På tidspunktet for omdannelsen stod boligmarkedet forholdsvis stille, og der var ikke særlig populært at have virksomhedsadresse på Nørresundby-siden af Limfjorden. Området var derfor ikke ubetinget et attraktivt udviklingsområde på trods af sin fjordnære placering.

12.1.2 Historisk rids

DAC lukkede i 1979, og arealet lå i en lang årrække ubenyttet hen med store ubenyttede produktionsbygninger og siloer. Investorenes interesse for at udvikle området begyndte først i slutningen af 1990'erne. [Jørgensen m.fl. 2006, s. 19] Der var som sagt ikke gang i byggeriet i slutningen af 1990'erne, og omdannelsestanker blev derfor modtaget med god vilje fra kommunens side. DAC-området blev udpeget til et højt prioriteret byomdannelsesområde i Fjordkataloget, som indeholdt politiske mål for fjordområdet. Fjordkataloget blev vedtaget af Aalborg byråd i 1999, og katalogets rammer blev herefter indsat i kommuneplanen. [Aalborg Kommune 1999, s. 3]

Lokalplanen blev udarbejdet som en i et samarbejde, hvor DAC hyrede et konsulentfirma til at udarbejde lokalplanen, hvori de forskellige aftaler mellem kommunen og DAC blev indarbejdet, inden kommunen godkendte planen i juni 2000. Af kommunale krav indgik bl.a. krav om genanvendelse og sikring af kulturhistoriske spor fra cementproduktionen, som skulle understreges og fastholdes. Ved at love at genanvende Katedralen fik DAC lov til at bygge højere på erhvervsstrengen gennem området (Siemens bygningen). Kommunen



Figur 21 De karakteristiske industribygninger var med til at give området identitet, og kommunen ønskede de mest markante genanvendt. [Aalborg Kommune 2000, s. 2]

stillede endvidere krav om anvendelse af en landskabsarkitekt samt, at gennemgående stier blev gjort offentlige, uden kommunen dermed ville blive mødt med krav om overtagelse. Kommunen forpligtede sig på sin side til at bygge 100 almene boliger i området for at kick-starte omdannelsesprocessen. DAC har endvidere fået lov til at lægge noget af områdets forurenede jord i depot på et af friarealerne, frem for at skaffe det bort fra området. [Knud Tranholm, bilag K, ss. 1-3] Endvidere indgik både DAC og kommunen i projektet Lindholm 21, som var et EU-støttet projekt, der havde til formål at udvikle DAC-området til en bæredygtig bydel, hvor der blev tænkt økologi, miljø og bæredygtighed ind i udviklingen. Dette rendte dog ud i sandet, fordi DAC ikke følte sig forpligtede overhovedet. [Knud Tranholm, bilag K, s. 2]

Kommunen har bygget 50 almene boliger, og derudover er der bygget ustøttede almene boliger og statsstøttede ungdomsboliger. DAC fik trods kravet om genanvendelse lov til at rive siloen ned og genopføre en ny twin-silo med samme facon som den tidligere silo. Ligeledes har DAC søgt om nedrivningstilladelse for den katedrallignende bygning to gange, hvilket kommunen har afslået begge gange, på trods af DACs løfte om at genopføre en ny bygning magen til. Katedralen blev derefter solgt videre til en entreprenør, som også har søgt om nedrivning med samme begrundelse. Dette blev igen afvist, og kommunen måtte i stedet ud i påbud til entreprenøren, og da de var tæt på politianmeldelse blev det muligt at komme i dialog med entreprenøren om genanvendelsen. Der blev udskrevet arkitektkonkurrence for omdannelsen,

som mundede ud i 3 forslag med et vinderforslag, men dette er ikke blevet udnyttet. Bygningen er nu solgt videre igen, og kommunen står endnu engang overfor at skulle anvende påbud om genanvendelse. [Knud Tranholm, bilag K, ss. 2-3]

Der har endvidere været tvist mellem kommunen og DAC med hensyn til aftalen om depotlægningen af forurenede jord på et af området friarealer, hvor jordlaget efter kommunens mening er blevet for højt. Kommunen har dog ikke haft tilstrækkelig belæg i lokalplanbestemmelserne eller byggesagsbehandlingen til at kunne kræve jorden fjernet. [Knud Tranholm, bilag K, s. 5]

Området fremstår på nuværende tidspunkt, som et boligområde med blandede boligtyper.

12.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

12.2.1 Partnerskabsmodellen

Organisering

Der er ikke tale om et skriftligt aftalegrundlag i form af en kontrakt eller lignende. Der er udelukkende tale om en mundtlig aftale mellem kommunen og DAC, hvor kommunen på et borgmestermøde med DAC har lovet at bidrage til omdannelsen med 100 almene boliger, mens der løbende har været forhandlet mellem parterne med baggrund i kommunens plankompetence. Der har derfor heller ikke været tale om et tæt samarbejde. Partnerskabet er så uformelt og aftalegrundlaget så løst og uigennemsigtigt, at det ikke ud fra vores oplysninger er muligt helt udtømmende at udpege de gensidige forpligtelser, parterne imellem. Forpligtelserne i de indgåede aftaler blev søgt udmøntet i lokalplanens bestemmelser, men det er ikke herigennem muligt at sige, hvilke forhandlinger der har ligget til grund.

Samarbejdet i Lindholm 21 udmøntedes ikke i lokalplanen, men foregik sideløbende hertil.

Mål

Der er ikke noget klart defineret officielt mål for dette uformelle partnerskab.

Midler

I byomdannelsesprocessen havde kommunen og DAC hver især forpligtet sig til opgaver, og kommunen har tilladt forskellige ting gennem planforhandlingerne. Vi har i det følgende søgt at opstille de forskellige forpligtelser på punktform:

Kommunen har forpligtet sig til:	At bygge 100 almenboliger At ændre plangrundlaget
Kommunen har tilladt:	Deponering af forurenede jord på friarealer At bygge i højden ved Siemens bygningen
DAC har forpligtet sig til:	At genanvende industribygninger – Silo og Katedral At anlægge al infrastruktur inden for området, også offentlige stier, rundkørsel mv. At anvende landskabsarkitekt og følge en udarbejdet designmanual At tænke bæredygtighed ind i områdets bebyggelse

I forbindelse med at sikre omdannelsen i overensstemmelse med de visioner, kommunen havde for området, som der til dels blev lavet aftale om, er der ikke tale om, at der er opstået en selvstændig organisation, der tildeles nogle midler – der er derimod tale om, at de to parter skulle have mulighed for at holde hinanden op på de aftalte punkter. Den eneste mulighed kommunen har haft for at holde DAC op på deres del af aftalen, har været med baggrund i lokalplanen, og kommunen har også påbudt genanvendelse og været tæt på at politianmelde mv. Dvs. det er udelukkende de almindelige forvaltningsretlige sanktionsmuligheder, kommunen

kan anvende, fordi der ikke foreligger en reel kontrakt med indskrevne muligheder for at holde modparten op på kontraktbrud. Omvendt har DAC formentlig heller ikke haft mulighed for at holde kommunen op på deres brud på aftalen om at bygge de 100 almene boliger – det melder historien intet om – ud over, at området på baggrund af andre støtteordninger har fået tilført en stor del andre støttede boliger.

12.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Af de aftaler, der har direkte relevans for problemstillinger forbundet med byomdannelse kan nævnes genanvendelsen af bygninger, aftaler om forurenede jord og infrastruktur som en del af byggemodning samt kick-start af processen. Der var ingen problemer i forbindelse med eksisterende virksomheder i området, fordi de erhvervstyper, der var rykket ind i området, ikke var forurenende.

Når der kigges på de indgåede aftaler, finder kommunen selv, at de har imødekommet DAC på en del punkter. Det har bl.a. baggrund i, at byggebranchen stod lidt stille på tidspunktet for omdannelsesprocessens start, og kommunen ønskede gang i byggeriet uden dog at blive økonomisk involveret. Kommunens placering af almene boliger i området var således af afgørende betydning for, at processen blev igangsat, for det kunne ikke være sket på almindelige markedsvilkår:

»Hvis de skulle gå i gang med at investere i byggemodning og de der store investeringer, som de trods alt startede med, DAC, så... på det tidspunkt så samfundet helt anderledes ud med hensyn til økonomi og marked. Hele boligmarkedet så jo totalt anderledes ud. Det var nødvendigt på det tidspunkt.« [Knud Tranholm, bilag K, s. 6]

Kommunen har på sin side anvendt afslagstrusler i forbindelse med lokalplanudarbejdelsen, bl.a. til at kræve en landskabsarkitekt og designmanual. Kravet om designmanual må betragtes som værende i strid med legalitetsprincippet, da kommunen ikke har hjemmel til at stille dette krav. Kommunen har regnet med, at de forskellige aftaler, som blev udmøntet i lokalplanen ville forpligte DAC tilstrækkeligt til, at de ville stå ved deres ord. Kommunen er usikker på, hvor langt de kan gå i forbindelse med deres myndighedsudøvelse, hvilket er grunden til, at de ikke har lavet en skriftlig aftale. Derudover har kommunen gjort brug af vejloven til at pålægge DAC at betale til infrastrukturændringerne – herunder rundkørslen i områdets udkant. [Knud Tranholm, bilag K, s. 5]

Det har ikke været overvejet at lave et selskab, for et så omfattende partnerskab var tiden slet ikke moden til på det tidspunkt – hverken økonomisk set i forhold til områdets beskaffenhed eller videnskæssigt.

Organisatoriske forhold

Vi vil her først beskæftige os med de to parters incitament for at indgå i det uformelle partnerskab.

Kommunen havde som sagt et incitament i muligheden for at få sat processen i gang – og samtidig sikre sig, at de offentlige stier blev anlagt uden kommunale udgifter. Derudover regnede kommunen med, at området kunne blive attraktivt for både erhverv og beboelse.

Grunden til kommunens formodning om det attraktive område skal ikke udelukkende findes i områdets fysiske placering, men også de daværende udmeldinger fra DAC om deres bevæggrunde i forbindelse med omdannelsen. DAC meldte fra starten ud, at de ikke havde økonomiske interesser i området, men kun ønskede at komme derfra på en god måde. Dvs. kommunen regnede egentlig med, at de talte samme sprog, men DACs udsagn holdt ikke i længden, hvilket tydeligt kunne ses efterfølgende.

»... dengang de var færdige med at byggemodne og sælge grunde, så lukkede DAC, og de havde altså over 100 mio.kr. i kassen. Så de tjente rigtig godt på det. Det er sådan lidt ærgerligt. Der kunne man godt have ønsket sig, at man havde haft en kontrakt.« [Knud Tranholm, bilag K, s. 7]

DACs engagement i Lindholm 21 viste sig også fortrinsvis at være for at skabe god pr.

»... det med at de gik ind i Lindholm 21. Det lød jo også godt, ikk? Når man præsenterede det, var det jo næsten ren idealisme... De profilerede sig faktisk på det. Det var med til at skabe merværdi, som de ikke ydede noget til.« [Knud Tranholm, bilag K, s. 7]

Der har således vist sig klare interesseuoverensstemmelser mellem de to parter efterhånden i processen, og samarbejdet har bestemt ikke været gnidningsfrit.

Det er også muligt at se en sammenhæng mellem samarbejdet med DAC og forhold internt i kommunen. Lokalplanen blev som sagt til i et samarbejde mellem kommunen og den private part, hvor vores indtryk heraf er, at det i høj grad var den private part og deres konsulentfirma, der kom med forslag, som kommunen efterfølgende skulle tage stilling til. Der var således ikke tale om en klar politisk vision for området ud over ønsket om en erhvervsstreng ned gennem området, genanvendelse af bygninger samt sikring af offentlighedens adgang gennem området. Derudover var der en mere eller mindre klar vision om boligbebyggelsens udformning. Denne forholdsvis uklare politiske vision for områdets udvikling kan have medvirket til, at der på visse punkter er blevet givet efter for DACs krav. Aftalen om den kommunale opførelse af almene boliger er indgået på et borgmestermøde, og Knud Tranholm betegner kommunens godkendelse af nedrivning og genopbygningen af siloen som hovsa-agtigt (se resultatet på figur 22). Med hensyn til bebyggelsens udformning har kommunen heller ikke fået visionen opfyldt, hvilket skyldes at lokalplanen har været for upræcist udformet – byggefelterne har været for store til at sikre en god regulering. [Knud Tranholm, bilag K, s. 3 og 7]

På trods af, at politikerne til dels har ligget under for ønsket om at få skabt en udvikling i området, har der været politisk opbakning til at stå fast på mærkesagen i forbindelse med genanvendelsen af Katedralen. Der var ligeledes opbakning fra teknisk udvalg til at lade forvaltningen gå ind i sagen om forureningsjorden, som var påført i så tykt et lag, at det hindrede fjordudsigten. Her betød en upræcis lokalplanbestemmelse (+/- 50 cm) igen, at det ikke var muligt for kommunen at forfølge dette mål.

Problemet ved at aftalerne er udmøntet i lokalplanen kan ligge i, at det er meget politisk afhængigt, hvorvidt der gives dispensation fra en bestemmelse eller lokalplanen endda udskiftes – og spørgsmålet om Katedralens videre skæbne er således i høj grad afhængig af, at forvaltningen har det tekniske udvalgs opbakning til påbud mv. også i sammenlægningskommunens nye politiske sammensætning.

Tilførsel af ressourcer

Selve processen tyder på, at der ikke var nok viden i kommunen om byomdannelsesprocesser på tidspunktet til at kunne gennemskue de



Figur 22 Lindholm Brygge med den karakteristiske twin-silo i forgrunden [www.Aalborgkommune.dk 2006]

forskellige faldgruber forbundet med byomdannelse. Kommunen har eksempelvis formuleret sig for løst i lokalplanen, som ellers er det dokument, hvor de havde mulighed for at holde DAC op på nogle af de aftalte emner – hvilket bl.a. bunder i manglende viden. Ved denne form for uformelt partnerskab er det således vigtigt for kommunerne at tænke langsigtet og gennemarbejde deres planer.

Med kommunens indstilling til, at de ikke ville bruge penge på området, og DAC's profitmaksimeringsperspektiv som kom til udtryk gennem processen, ses der en tendens til, at der ikke blev tilført nok penge til at sikre visionen om kvaliteten i byomdannelsen. DAC's manglende økonomiske prioritering af området havde kommunen ikke regnet med, dengang de indgik aftalerne.

Evaluering/Feed-back

I en evaluering af byomdannelsesresultatet er Knud Tranholm nogenlunde tilfreds. Der er flere arkitektoniske mangler, men han synes især godt om, at det er lykket at skabe et blandet boligområde. Med hensyn til samarbejdet med DAC er hans klare udmelding, at de bestemt ikke har opført sig ordentligt. Det har de efterfølgende developere desuden heller ikke i forbindelse med genanvendelsen af Katedralen, for de er i lige så høj grad bundet af lokalplanen, som DAC var – her er der dog ikke tale om en decideret aftale. Knud Tranholm finder det meget beklageligt, at der ikke findes virkemidler i planlægningen, som kan medvirke til at sikre genanvendelse af eksisterende bygninger. [Knud Tranholm, bilag K, s. 8] Problemet er, at lokalplanens bestemmelse om genanvendelse af bygninger ikke kan afholde grundejerne fra at sælge bygningerne videre, hvilket kan ske i det uendelige uden en genanvendelse sikres, og efterhånden bliver bygningerne i så dårlig stand, at genanvendelse ikke længere er mulig. Hvis lokalplanen skal fungere som udmøntning af diverse aftaler, er det nødvendigt, at kommunen i høj grad går i detaljen med de forskellige bestemmelser for herigennem at give mulighed for efterfølgende at sikre aftalens overholdelse. Dette har kommunen lært af processen, og lokalplanerne for de efterfølgende byomdannelsesprocesser i andre områder har derfor også været meget mere detaljerede.

Der skal ikke på baggrund heraf udledes, at det altid er nødvendigt med en skriftlig kontrakt med entreprenører eller developere. Det afhænger af den enkelte entreprenør mv. om vedkommende føler sig forpligtet af en uformel aftale indgået på møde.

»Der er altså entreprenører, der normalt ikke løber fra en aftale, som du har skrevet ind i referatet eller et eller andet, som ligger skriftligt, for der ved de godt, at næste gang de kommer, så... men de er så også svære at lave en aftale med, for de ved godt, at de er bundet af den.« [Knud Tranholm, bilag K, s. 5]

De private udviklere kan i det hele taget have en interesse i et godt samarbejde med kommunen, så de ikke gør sig unødigt upopulære i en kommune, hvor de har planer om fremtidige projekter. Derudover vil de også være interesserede i, at byudviklingen ikke bliver fremhævet som en »dårlig historie« i medierne, da det kan have en negativ effekt i forhold til at tiltrække interesserede investorer, beboere mv.

12.2.3 Generelle normer for kommunal forvaltning

Kommunal kontrol

Pga. den manglende kontrakt har kommunen ikke fået særlig stor kontrol med partnerskabet. Faktisk nærmest tværtimod – de har givet lov til højere bebyggelse mod genanvendelse – hvor genanvendelsen ikke er sket, og kommunen har ikke nogle særlige muligheder for at sikre aftalen ud over de almindelige påbudsregler. Kommunen har dog udnyttet deres mulighed for afslagstrusler ved at sige, at hvis de skal lave lokalplan for området, så er der nogle forhold der skal tilgodeses. Her tænkes særligt på sikringen af den offentlige adgang, hvor DAC har udformet deres stier som offentlige stier:

»Vi sagde, vi har ikke noget økonomi, så reelt er vi kommet igennem og har fået sikret offentlig adgang igennem området. Det er sådan lidt magtmisbrug, fordi vi faktisk ikke har noget at have det i. Reelt kunne de godt sent i forløbet have begæret dem overtaget, når vi udlægger dem som offentlige stier...« [Knud Tranholm, bilag K, s. 1]

Økonomisk forsvarlighed

Kommunens udgangspunkt var, at de ikke ville involveres økonomisk i omdannelsen. Det er de heller ikke blevet, da de almene boliger, de bidragede med, alligevel skulle være bygget, og det derfor udelukkende var et placeringsspørgsmål. Kommunen har desuden opnået, at offentligheden har fået adgang ad offentlige stier uden kommunale omkostninger forbundet hermed. Der har således ikke været en økonomisk risiko forbundet med kommunens involvering i omdannelsen, men spørgsmålet er, hvor mange kommunale midler, der skulle være tilført, før resultatet var blevet mere tilfredsstillende i kommunale øjne.

Offentlighed

Da aftalerne er udmøntet i lokalplanen, har det haft den betydning, at projektet i høj grad har været fastlagt inden planen blev sendt i offentlig høring, og at der derfor kan have været tale om en pseudo-høring. Dette er meget problematisk ved denne aftaleform, bl.a. fordi det i denne forbindelse ikke har fremgået klart af plangrundlaget, hvilke aftaler der har ligget til grund for lokalplanens udformning. Der var ifølge Knud Tranholm ingen særlige borgerprotester i forbindelse med den offentlige høring. [Knud Tranholm, bilag K, ss. 8-9] Der var til gengæld stor borgerdeltagelse i forbindelse med Lindholm 21, hvis principper om økologi mv., der var stor opbakning til. I denne forbindelse kan det tænkes, at nogle af områdets beboere netop har fundet området attraktivt på grund af, at det blev promoveret som en bæredygtig bydel – hvilket det ikke har været muligt at leve op til, fordi DAC ikke følte sig forpligtede af samarbejdet i Lindholm 21. Vi har ikke kendskab til borgere, der efterfølgende har protesteret mod den manglende udmøntning af de bæredygtige tiltag.

Magtfordrejning

Kommunen har ikke haft økonomiske interesser i området, og der synes ikke at have været særlig risiko for usaglige hensyn. I forbindelse med nedrivningen af siloen, som stred med lokalplanens principper, forelå der øjensynligt det saglige hensyn, at genanvendelse ikke var mulig grundet siloens særlige konstruktion.

13 Slotsarkaderne i Hillerød

Den følgende gennemgang af casen vedrørende Slotsarkaderne i Hillerød er baseret på plandokumenter og kontraktdokumentet mellem kommunen og den private part og derudover på procesbeskrivelsen og analyser i Aunsborg [1999] *Plan og virkelighed*.

13.1 Præsentation af casen

13.1.1 Beskrivelse af området

Nordstensområdet var et 3 ha stort, tidligere industriområde ejet af Nordsten fabrikken (ejet af Thrige Agro A/S), som siden 1877 havde udviklet landbrugsmaskiner på området. Fabrikken startede i lokalerne fra et tidligere jernstøberi, men siden 1877 var der udvidet kraftigt. Støberiet og flere af områdets bygninger blev betragtet som bevaringsværdige på baggrund af deres arkitektoniske, miljømæssige og historiske værdier. I 1960'erne koncentrerede fabrikken sine aktiviteter på den sydlige del af det areal, som indgik i omdannelsen (syd for den gennemgående vej i området, Nordstensvej, se figur 23) og kommunen købte arealet på den nordlige del af området og anlagde en parkeringsplads.

Derudover var der enkelte ejendomme i byomdannelsesområdet, som ved processens start var ejet af andre parter. [Hillerød Kommune 1992, s. 6; Hillerød Kommune & Chr. Islef & Co. A/S 1990, § 4]

Nordstensområdet lå meget tæt op ad Hillerød centrum og grænsede bl.a. op til byens handelsstrøg i nordøst, hvorfor anvendelsen var med til at begrænse bycenterets udvikling. [Hillerød Kommune 1990, ss. 2-4] Det var dog begrænset med udvikling i Hillerød på tidspunktet for omdannelsesprocessens start. Selv om Hillerød var udpeget til egnscenter i regionplanen, var byens handelsliv reduceret kraftigt i 1970-1980'erne, og handelsoplandet var efterhånden begrænset til kommunens egne indbyggere. [Aunsborg 1999, s. 234]



Figur 23 Illustrationsplan for Nordstensområdet. I det nordøstlige hjørne ses Frederiksborg Slotssø. [Hillerød Kommune 1990, s. 37]

13.1.2 Historisk rids

Fabrikken Nordsten fusionerede i midten af 80'erne med en anden fabrik i Jylland, hvorefter produktionen blev flyttet dertil. Dette havde kommunalbestyrelsen ikke forventet, og de havde på intet tidspunkt udarbejdet planer, der dedikerede området til andet end industriområde.

D. 23/11 1987 annonceredes, at Chr. Islef & Co. A/S (fremover kaldet Islef) havde købt grunden, og i denne sammenhæng fremførte selskabet deres planer for udviklingen af området til centerformål, kulturelle formål og boliger. Islef var et af de største entreprenørfirmaer i Danmark og havde gode erfaringer med handels- og butikcentre – de var yderst professionelle, og deres projektforslag var meget gennemarbejdet. Kommunalbestyrelsen stod nu i en vanskelig situation, hvor den skulle tage stilling til, om omdannelsesforslaget skulle afvises med henvisning til kommuneplanens udlægning til industriområde, eller om der på baggrund af projektet skulle udarbejdes et nyt plangrundlag.

På tværs af kommunens forvaltninger blev der udarbejdet en procedureplan, og med baggrund

heri forhandlede kommunen sig frem til med Islef, at der skulle foretages forskellige analyser, borgerinddragelse mv., før kommunen kunne tage stilling til det fremsatte projektønske. Analyserne omhandlede bl.a. handels-, forurenings- og trafikanalyser, og derudover blev der også udarbejdet debatmateriale og gennemført en offentlig debat. Som følge af forureningsundersøgelsen blev en del af området klassificeret som kemikalieaffaldsdepot bl.a. på baggrund af den tidligere anvendelse som jernstøberi. Disse forundersøgelser stod på frem til sommeren 1988, hvor kommunen havde fået gjort sig klart, hvilke visioner den havde for områdets udvikling. [Aunsborg 1999, ss. 240-241; Hillerød Kommune 1990, s. 4]

I efteråret 1988 frem til 20. januar 1989 forløb en fordebatperiode til den kommuneplanrevision, som kommunalbestyrelsen havde besluttet sig for at gennemføre. I fordebatten blev stillet forskellige scenarier op for udviklingen af byens centrum, som borgerne kunne tage stilling til – herunder var Islefs projektforslag et af scenarierne. Efterfølgende blev Forslag til kommuneplan 1989-2001 udarbejdet, og her blev Nordstensområdet udpeget til det nye handelsområde *Slotsarkaderne* på bekostning af to tidligere udpegede handelsområder. I planforslaget var der foretaget forskellige tilpasninger af Islefs projektforslag, bl.a. med hensyn til bygningsstruktur, arkitektur og parkeringsløsning. I høringen af planforslaget kom der flere negative indsigelser fra nabogrundejere til Nordstensområdet, men også mange positive tilkendegivelser. Kommuneplanen blev vedtaget d. 21. december 1989.

Sideløbende med kommuneplanhøringen var lokalplanudarbejdelsen startet op, og her kom en nedsat koordineringsgruppe til at spille en stor rolle – og ligeledes også i den videre realiseringsproces. Koordineringsgruppen bestod indledningsvist af repræsentanter fra Islef og teknisk forvaltning men blev senere udvidet med en repræsentant fra en investor. I løbet af lokalplanudarbejdelsesfasen holdt gruppen møde 1-2 gange om måneden, og med møderne under realiseringsprocessen blev det til 28 møder. Gruppen fik koordineret forskellige spørgsmål angående den detaljerede planlægning og design og gik ind i spørgsmål, der normalt ligger uden for den normale interaktion mellem kommunen og entreprenør/developer. På grund af det store forarbejde i forbindelse med kommuneplanudarbejdelsen blev lokalplanforslaget vedtaget allerede d. 2. februar 1990, og få dage efter indgik Islef og kommunen en kontrakt vedrørende udviklingen af Nordstensområdet og fordelingen af omkostningerne i forbindelse med udviklingen. Lokalplanen blev endeligt vedtaget d. 10. maj 1990. Som følge af realiseringen af Slotsarkaderne skete der en omstrukturering af trafikstrukturen i Hillerød – en omstrukturering som Islef var med til betale.

I foråret 1991 begyndte realiseringsfasen og først i sommeren 1991 blev der fundet en endelig investor til området. Slotsarkaderne stod klar til åbningen d. 15. oktober 1992, hvor hele centeret var fuldt udlejet. [Aunsborg 1999, ss. 240-248; Hillerød Kommune 1992, ss. 11 og 15]

13.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

13.2.1 Partnerskabsmodellen

Organisering

Partnerskabet mellem Hillerød Kommune og Islef var bygget op om den indgåede skriftlige kontrakt mellem parterne samt den fælles koordineringsgruppe. Samarbejdet blev mere og mere tæt efterhånden som processen skred frem.

Selv om der var et tæt samarbejde mellem kommunen og Islef, så sørgede kommunen under hele processen for at udføre planlægningsopgaver i eget regi, uden hjælp fra den private part, men ved selv at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til planarbejdet, bl.a. ved at få ekstrahjælp til plankontoret.

Kommunen brugte sine planlægningskompetencer til at forhandle ud fra samt grundsalgsvilkår, men casen adskiller sig fra et almindeligt projektplanlægningsforløb, fordi kommunen

forpligtede sig til at bidrage med mere end et plangrundlag. Der er tale om et partnerskab, fordi kommunen gik ind i et kontraktligt samarbejde med den private part, forpligtede sig til at hjælpe med grundkøb (se senere) og derudover deltog i den oprettede koordineringsgruppe. Koordineringsgruppen bestod som sagt af repræsentanter fra forvaltningen og Islef. Gruppen havde ikke beslutningskompetence men fungerede som et mellemlid mellem myndigheden og developeren, som et supplement til det almindelige forhold mellem den offentlige myndighed og den private part i en udviklingsproces. Nogle af de spørgsmål, som gruppen tog stilling til og sørgede for at få koordineret var bl.a.:

- Midlertidig omstrukturering af trafikken i området
- Belysning og beplantning i området
- Forhold for de bløde trafikanter
- Løbende information af borgerne
- Koordinering af byrumsplanlægning og stillingtagen til arkitekturspørgsmål
- Tidsplan for overgivelsen af trafikinstallationer og parkeringshus til kommunens videre drift
- Behandling af forureningen i området med rensning, fjernelse og deponering af forurenede jord samt afmeldelse af klassificeringen som forurenede område.

[Aunsborg 1999, ss. 247-248]

I behandlingen af de forskellige problemstillinger involverede gruppen forskellige eksterne parter – bl.a. var amtet involveret i løsningen af forureningsproblemet. [Hillerød Kommune 1990, s. 4]

Mål

På baggrund af den omfattende planproces endte det med, at Islef og Hillerød Kommune fik samme mål for omdannelsen af området: At skabe et styrket handelscenter i Hillerød Centrum. Det var dette fælles mål, partnerskabet skulle arbejde hen imod. Derudover havde parterne hver især forskellige bevæggrunde for at gå ind i partnerskabet, hvilket kommenteres nærmere under *Organisatoriske forhold*.

Midler

Kontrakten mellem Hillerød Kommune og Islef beskriver meget detaljeret de forskellige forpligtelser, som de to parter påtog sig i arbejdet mod det fælles mål. Vi vil i det følgende redegøre for kontraktens indhold på punktform efter de paragraffer i kontrakten, vi finder af relevans for dette projekt.

§ 1 Overdragelse af grund fra Hillerød Kommune til Islef

Kommunen skulle overdrage 4.560 m² til Islef for 14 mio. kr.³³ Mens ca. 5,5 mio.kr. udbetaltes kontant til kommunen, gik det resterende beløb til betaling af Islef for udførelse af kommunale arbejder, bl.a. anlæg af hovedkloak, anlæg af vej mv. Parterne var enige om, at anlægsudgifterne oversteg det betalte beløb, men at Islef selv afholdt restudgiften.

Overdragelsen af arealet var betinget af lokalplanens vedtagelse – og skulle ske efter denne - hvor der kunne ske mindre ændringer i planens indhold, bare det ikke hindrede den i lokalplanforslaget forudsatte udnyttelse af de berørte arealer. I skødet blev optaget en deklaration, som gav kommunen ret til at tilbageskøde det solgte areal, hvis Islef misligholdt aftalen om at bebygge de købte arealer i overensstemmelse med den vedtagne lokalplan.

Islef skulle for egen regning undersøge forureningsforholdene på de omhandlede arealer, og for egen regning afhjælpe denne. I tilfælde af, at der blev fundet yderligere forurening, som

³³ Kravet om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme jf. § 68 i den kommunale styrelseslov blev først indført d. 6. juni 1991 ved Lov om ændring af de kommunale styrelseslove m.v. (Offentligt udbud af fast ejendom, diæter og tabt arbejdsfortjeneste m.v.), Lov nr. 385 af 6. juni 1991. Dvs. Hillerøds kommunes overdragelse af arealet til Islef var ikke udbudspligtigt, men vil være det under den nuværende lovgivning. Konsekvensen af dette vil blive diskuteret yderligere i afsnit 15 *Diskussion af aftalebaserede partnerskaber*.

Islef ikke kunne have konstateret, skulle Islef og Hillerød Kommune deles om omkostningerne til forureningsafhjælpningen.

§ 2 Islefs opførelse af parkeringshus på Hillerød Kommunes parkeringsareal

På det parkeringsareal, som kommunen beholdt, skulle Islef lade opføre et parkeringshus med 200 pladser. Overdragelsen af den ovenfor nævnte grund var betinget af denne opførelse, og opførelsen skete i enhver henseende for Islefs regning og risiko.

§ 3 Det påtænkte byggeri på Nordstensgrunden

Inden for 3 år efter lokalplanens vedtagelse skulle Islef have påbegyndt de offentlige anlægsarbejder, og disse skulle være færdige senest 5 år efter vedtagelsen. Islef forpligtede sig til at ansøge om byggetilladelse for hele projektet, og den nordlige del, som skulle anvendes til centerformål, skulle senest tages i brug samtidig med den del af bebyggelsen syd for Nordstensvej, som skulle anvendes til centerformål.

Hillerød Kommune fik ret til at tilbageskøde de solgte arealer, hvis Islef ikke overholdt sine forpligtelser.

§ 4 De til gennemførelsen af byggeriet af Hillerød Centrum nødvendige ekspropriationer

Hillerød Kommune forpligtede sig til at gennemføre de for projektet nødvendige ejendomserhvervelser, hvilket bl.a. kunne ske ved ekspropriation. Islef skulle betale de respektive købs- eller erstatningssummer og afholde alle omkostninger i forbindelse med erhvervelserne.

§ 5 Islefs udførelse af offentlige anlægsarbejder for Hillerød Kommune

Islef skulle stå for flytning af fjernvarmekabel, anlæg af veje, etablering af vejkryds mv., hvor hvert enkelt anlægsprojekt skulle godkendes af kommunen.

§ 6 Anvendelse af lokalerne i Nordstens tidligere støberihal samt forlejeret og forkøbsret til denne

Islef forpligtede sig til at anvende Støberihallen til kulturelle formål mv., hvor Hillerød Kommune fik forlejeret og forkøbsret til på markedsvilkår at leje og/eller købe lokaler i hallen.

§ 7 Tilslutning til kloak, vandforsyning, el-forsyning og fjernvarme mv.

Hillerød Kommune skulle foretage og betale den nødvendige fremføring af forsyningsledninger til det solgte areal.

§ 8 Overdragelse af rettigheder og pligter

Islef havde mulighed for at overdrage sine rettigheder og forpligtelser til andre med den betingelse, at investorerne overtog samtlige rettigheder og forpligtelser efter overenskomsten. Islef kunne selv udvælge disse investorer, men kommunen havde beføjelse til at nægte at godkende de valgte investorer.

§ 10 Voldgift og værneting

Ved tvist om fortolkning af overenskomsten eller andre forhold med baggrund i overenskomsten vedrørende entrepriseretlige spørgsmål, skulle tvisten afgøres ved voldgift. Andre typer tvister skulle afgøres ved domstolene.

[Hillerød Kommune & Chr. Islef & Co. A/S 1990]

Opgaverne i partnerskabet er således fortrinsvis anlæg og omlægning af infrastruktur, opførelse af p-hus, samt at afhjælpe den komplekse ejerstruktur. Midlet til at overkomme sidstnævnte var kommunens forpligtelse til at opkøbe eller ekspropriere de ejendomme, som lå inden for planområdet og blokerede for en ny anvendelse. Dette opkøb ville ske for Islefs midler.

Derudover indeholdt kontrakten en form for implementeringsgaranti på baggrund af Hillerød Kommunes muligheder for at tilbageskøde arealerne mod tilbagebetaling af arealernes købesum uden renter, fratrukket kommunens omkostninger til reetablering eller færdiggørelse af de anlægsarbejder, Islef havde påbegyndt på tidspunktet for tilbageskødningen jf. kontraktens § 3.3 [Hillerød Kommune & Chr. Islef & Co. A/S 1990].

13.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Der var tale om så stort et projekt og så mange delaftaler, at det var nødvendigt med en juridisk stadfæstelse af koordineringen af de offentlige og private handlinger. Kontrakten tilvejebragte sikkerhed for de enkelte aktørers dispositioner og var således med til at gøre risikoen ved deltagelsen i omdannelsesprocessen betydeligt mindre. [Aunsborg 1999, s. 256]

Parterne valgte at danne en koordineringsgruppe for at sikre en effektiv myndighedsbehandling, samt give bedre mulighed for løsning af planlægningsproblemer og koordinering af de private bygge/anlægsprocesser med de offentlige anlægsarbejder. [Hillerød Kommune 1992, s. 11]

Organisatoriske forhold

Kommunens incitament til at forpligte sig i partnerskabet har været at kunne hjælpe en gunstig udvikling på vej for Hillerød, uden at skulle have store udgifter i denne forbindelse. Efter Nordsten lukkede ned, fandt kommunen det vigtigt hurtigt at få etableret noget andet, så der ikke kom et område i Hillerød centrum, som lå dødt hen. Kommunen fandt dog, at der skulle private investeringer til. Indkøbscenteret blev opfattet som en ideel løsning, fordi Hillerøds status som handelsmæssigt centrum for Nordsjælland var skrumpet så kraftigt, og denne status skulle kommunen forsøge at genvinde.

Kommunen har prioriteret partnerskabet ved at anvende ressourcer til at forbedre samarbejdet på tværs af forvaltningerne i forbindelse med projektet.

Islef gik ind i partnerskabet med ønsket om at opnå en økonomisk gevinst ved de værdistigninger, der kunne opnås via projektudviklingsfasen og eventuelt ved opførelse. Islef var således afhængig af kommunens samarbejde i forbindelse med ændringen af plangrundlaget til en bedre, økonomisk fordelagtig udnyttelse af området, som også ville kræve kommunens overdragelse af arealer til firmaet.

Tilførsel af ressourcer

En stor forklaring på den vellykkede proces har helt sikkert været det store tidsforbrug fra Islefs henvendelse med projektforslaget til det nye plangrundlag blev udarbejdet, og aftalen blev underskrevet. Her har kommunen lagt betydelige ressourcer i borgerinddragelse og diverse konsekvensanalyser, som har medvirket til, at kommunen fik afklaret sine visioner for området, og at borgernes opbakning til projektet også blev sikret. Ved at gennemføre en kommuneplanrevision, som kan opfattes som meget tidskrævende set i sammenhæng med den normale arbejdsgang i den private sektor, har der været en afklaring af det politiske mandat. Derudover har det medvirket til, at ønskerne for den fremtidige udvikling på handelsområdet blev afklarede, hvilket øgede investeringssikkerheden for projektet *Slotsarkaderne*. At der blev givet tid til at opnå borgernes opbakning til projektet, har også betydet en større legitimitet og lokal forankring for projektet – og dermed større investeringssikkerhed, som medvirker til at gøre det lettere at tiltrække investorer, hvilket er en nødvendig del af realiseringen af et projekt.

Kommunen gav sig således god tid til at finde sit ståsted. Islef forsøgte på sin side ikke på nogen måde at »kortslutte« planlægningssystemet, hvilket formentlig bunder i, at firmaet ikke fandt grund til at haste deres projekt igennem, idet det godt kunne holde til at blive fremlagt offentligt. Islef havde netop lagt et stort arbejde i at analysere sig frem til deres projektforslag, og der endte således også med at være stor overensstemmelse mellem deres forslag og kommuneplanens rammer for området – fordi der var tale om et realistisk projekt.

Forarbejdet har bestemt haft betydning for, at det efterfølgende realiseringsarbejde har kunnet gennemføres så forholdsvis gnidningsfrit, fordi diskussioner om æstetiske og funktionelle spørgsmål var diskuteret igennem indledningsvist [Aunsborg 1999, s. 255]. De tilførte ressourcer synes således at være givet godt ud, og ressourceførslen til arbejdet med den

indledende planlægning har været moderat i forhold til de ressourcer, det har sparet kommunen og den private part senere i processen.

Evaluering/Feed-back

Kommunen finder, at den tætte kontakt mellem kommune og den private part – med deltagelse af forskellige rådgivere mm. – har været afgørende for, at det store og komplicerede anlægsarbejde kunne gennemføres over så kort en periode. [Hillerød Kommune 1992, s. 11] Kommunen har været i stand til som planmyndighed at stille krav til projektet samt planlægnings- og implementeringsforløbet. Det har derfor ikke kun været en realisering af et privat projekt, men i lige så høj grad en implementering af offentlige planlægningsintentioner. [Aunsborg 1999, s. 263]

Alle parter – både borgere, kommune og Islef synes at have vundet ved processen – dvs. en rigtig win-win situation.

13.2.3 Generelle normer for kommunal forvaltningsvirksomhed

Kommunal kontrol

Kommunen havde i forhandlingerne om kontraktens indhold sikret sig et højt forhandlingsberedskab, som involverede en lille gruppe af forvaltningsmedarbejdere, borgmesteren og økonomiudvalget samt en tilknyttet advokat, som var erfaren og forhandlingsvant. Dette forhandlingsberedskab fremhæver kommunen som nødvendigt, fordi Islef var så professionelle og grundigt forberedte. [Hillerød Kommune 1992, s. 9]

Kommunen sørgede for at bevare kontrollen over planlægningen ved udføre planarbejdet selv, sørge for et gennearbejdet grundlag for vedtagelsen af plangrundlaget mv. Dette betød, at der var et tæt samarbejde, men ikke tættere end at kommunen ikke følte sig unødigt bundet til kun at arbejde for gennemførelsen af projektet. De havde ved at prioritere arbejdet med projektet styrke til at gå ind at ændre på de forhold i projektet, som de fandt uhensigtsmæssige. [Aunsborg 1999, s. 276]

Ved hjælp af implementeringskontrollen i form af tilbageskødningsbestemmelserne havde kommunen også godt hånd i hanke med, at projektet blev implementeret som aftalt.

Koordineringsgruppen tog sig bl.a. af æstetiske og funktionelle spørgsmål i forbindelse med realiseringen - spørgsmål, som ikke hører ind under det almindelige forhold mellem myndighed og bygherre, men koordineringsgruppen var ikke af den grund inde at rykke ved de beslutningstagende organers integritet. Kommunen fik nærmere mere kontrol med udførelsen gennem koordineringsgruppen, idet den fik mulighed for at diskutere spørgsmål, som myndigheden ikke normalt har indflydelse på. Dvs. at koordineringsgruppen gav mulighed for en større kvalitetssikring i projektet.

Økonomisk forsvarlighed

Ved at udarbejde et fornuftigt plangrundlag bidrog kommunen til at igangsætte en betydelig udvikling i kommunen som handelscenter. Kommunen forpligtede sig ikke økonomisk til at bidrage til processen ud over, hvad der normalt henregnes til kommunale opgaver, så som tilslutningsmuligheder til forsyningsledninger. Derimod fik kommunen forhandlet sig frem til, at Islef skulle udføre nogle af de kommunale opgaver for kommunen mod en betaling, som ikke dækkede alle anlægsudgifterne, hvilket vil sige, at der reelt var tale om infrastrukturbidrag fra Islefs side.

Offentlighed

Der har været stor offentlighed i forbindelse med byomdannelseprojektet og Islefs projektforslag. Allerede i procedureplanen blev indarbejdet en foroffentlighedsperiode, som var med til at lede frem til beslutningen om kommuneplanrevision. I forbindelse med revisionen blev der fremlagt flere forskellige scenarier for Hillerøds udvikling, og det var således ikke kun

Islefs projekt, borgerne fik mulighed for at tage stilling til, men derimod egentlige valg mellem forskellige udviklingsscenerier.

Der har ikke været så stor offentlighed om kontrakten, hvilket ses af, at kontrakten mellem Islef og kommunen ikke nævnes i lokalplanen ud over aftalen om forureningsafhjælpning [Hillerød Kommune 1990, s. 4]. I en senere pjece om Slotsarkadernes realisering beskriver kommunen dog aftalen og dens hovedpunkter [Hillerød Kommune 1992, s. 9]. Fremgangsmåden i Hillerød, hvor kontrakten først blev underskrevet efter lokalplanforslagets vedtagelse lever op til planlovsforslaget L 204's fremgangsmåde for udbygningsaftaler, og processen i Hillerød viser, at den sene aftaleindgåelse ikke nødvendigvis vil bremse byomdannelsen. For at leve op til lovforslagets procedure for aftaler om infrastrukturbidrag burde der have været mere offentlighed om sammenhængen mellem plan og aftale.

Magtfordrejning

Som vi var inde på i diskussionen af den kommunale kontrol, så har kommunen stået i spidsen for både planlægnings- og implementeringsforløbet og synes ikke at have ladet sig trække rundt ved næsen på trods af, at der var tale om et meget vigtigt projekt for kommunens videre udvikling. Aunsborg fremfører, at kommunen udelukkende holdt sig til sin rolle som planmyndighed og ikke gik ind projektet og bidrog som projektiværksætter, hvilket har medvirket til, at kommunen ikke har kunnet anklages for eventuelle svagheder i projektet eller i entreprenørens projektgennemførelse. Legitimiteten i det lokale politiske system er dermed opretholdt. [Aunsborg 1999, s. 272] Vi mener dog, at kommunens engagement i projektet gik videre end ren myndighedsbehandling, idet kommunen forpligtede sig til at hjælpe med grundopkøb, forpligtede sig til salg af areal, modtog infrastrukturbidrag og også gik ind i et tæt samarbejde med Islef i koordineringsgruppen. Der er dog ikke tale om, at kommunen investerede i området ved opførelse af offentlige bygninger eller lignende, så på denne vis har kommunen ikke været indblandet i projektets realisering eller udformning. Kommunen har derved ikke haft penge i klemme i forbindelse med projektet, og derfor kan der argumenteres for, at legitimiteten i det politiske system ikke er sat over styr.

14 Schweizerpladsen i Slagelse

I denne case er der ikke tale om et decideret byomdannelseprojekt, men en områdefornyelse af Slagelse midtby, hvor pladser og stræder forskønnes og omlægges. Casen omhandler omlægningen af Schweizerpladsen, som er ét af de 8 projekter, områdefornyelsen består af. Denne omlægning sker i tæt samarbejde med ejendomsudviklingselskabet Nordicom.

Casen er beskrevet på baggrund af et interview med Erik Jespersen, tidligere teknisk direktør i Slagelse Kommune.

14.1 Præsentation af casen

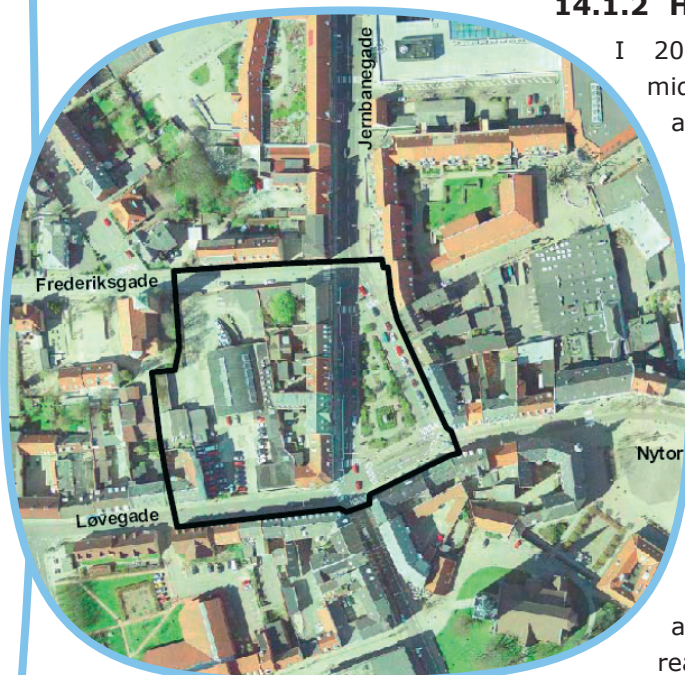
14.1.1 Beskrivelse af området

Slagelse Kommune har en stabil og moderat befolkningstilvækst. I perioden 2000-2004 var befolkningstilvæksten på 0,35 %, mens landsgennemsnittet i samme periode har ligget på 0,25 %. Slagelse Kommune har de seneste år profileret sig som bosætningskommune for folk, der arbejder i Hovedstadsområdet. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 86]

Om omdannelsesområdet kan siges, at Schweizerpladsen før omdannelsen nærmest var en trekantet rundkørsel med biler fra alle sider omkring et lille parkanlæg inde i midten. Området, som det så ud før omdannelsen, fremgår af figur 24. Vest for Schweizerpladsen lå bl.a. en gammel bilforhandler, som ikke udgjorde nogen værdi for byen. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 2]

14.1.2 Historisk rids

I 2001 udarbejdede Slagelse Kommune en midtbyplan, der skulle gøre Slagelse mere attraktiv som bosætningsby. Midtbyplanen omhandlede en omlæggelse og forskønnelse af pladser og stræder i Slagelse midtby, herunder Schweizerpladsen. Bymidteplanen var en overordnet plan for byrummernes funktion, men indeholdt ikke en beskrivelse af, hvordan det enkelte byrum skulle se ud, udover overordnede skitseforslag. Som baggrund for udarbejdelsen af midtbyplanen blev afholdt en omfattende borgerinddragelsesproces med afholdelse af borgermøder og workshops, hvor borgere og erhvervsdrivende kunne give deres mening til kende. Efter planens vedtagelse afsatte kommunen ca. 30 millioner kroner til at realisere projektet. Midtbyplanen indeholdt en prioriteret rækkefølge af pladsomdannelserne, og i den rækkefølgeplan var omdannelsen af Schweizerpladsen en af de sidste, da denne



Figur 24 Omkransningen viser det område, som casen omhandler. [Slagelse Kommune 2003, s. 3]

blev vurderet til at være det tungeste anlægsprojekt, og det der potentielt kunne skabe størst protest i forbindelse med anlægsarbejdet. Da det var vigtigt for kommunen at starte på midtbyprojektet på en god måde, ønskede de derfor at vente med Schweizerpladsen.

Da ejendomsudviklingselskabet Nordicom hørte om kommunens planer, begyndte de imidlertid at erhverve ejendomme omkring Schweizerpladsen. Herunder købte de bilhandelen i området, og ønskede at nedrive bygningen og skabe et vejjennembrud mellem Frederiksgade og Løvegade, se figur 24, der kunne medvirke til at reducere trafikken på Schweizerpladsen. Desuden ønskede de at opføre en kombineret center- og boligblok med 38 ejerlejligheder og

max 4000 m² center [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 87]. Til gengæld ønskede Nordicom, at kommunen ændrede midtbyplanens rækkefølgebestemmelser således, at omdannelsen af Schweizerpladsen skulle ske først. Kommunen var positivt indstillet overfor Nordicoms ønsker, idet vejgennembruddet havde været en del af kommuneplanen de sidste 15 år, og Nordicoms ønske om at etablere et center lå også i tråd med kommunens ønske om at styrke midtbyens detailhandel [Slagelse Kommune 2003, s. 5]. Kommunen øjnede hermed en mulighed for at få realiseret disse planer. Kommunen og Nordicom indgik herefter en styringsaftale, der bl.a. fordelte opgaverne i forbindelse med pladsomdannelsen.

Sidst i projektførelsen blev der taget politisk beslutning om, at Schweizerpladsen skulle gøres helt bilfri og den tilstødende Nygade til gågade. [Dansk Byplanlaboratorium 2006, s. 87] Selve omdannelsen af Schweizerpladsen er gennemført, men projektet med butikscenteret er endnu ikke realiseret.

14.2 Analyse på baggrund af erkendelsesopgaverne

14.2.1 Partnerskabsmodellen

Organisering

Partnerskabet har været formelt organiseret inden for rammerne af en styringsaftale. Styringsaftalen angik rollefordelingen mellem parterne – Slagelse Kommune og Nordicom. Aftalen med Nordicom skulle være med til at reducere kommunens egen indsats i forbindelse med anlægsarbejdet på Schweizerpladsen. Dette skulle ske ved, at det var Nordicom, der skulle stå for den faktiske udførelse af pladsen eller rettere sagt, havde ansvaret for at lave kontrakter med de rådgivere, der skulle udvikle pladsen og styre anlægsarbejdet [Erik Jespersen, Bilag L, s. 3]. For at koordinere arbejdet med hensyn til f.eks. trafik og informationer til borgere og erhvervsdrivende, nedsatte Nordicom og Slagelse Kommune en projektgruppe. I denne projektgruppe havde kommunen en planlægger og en anlægsingeniør som repræsentant, mens Nordicom var repræsenteret gennem sine rådgivere: et ingeniørfirma og en byplantegnesteue. Organiseringen var fra starten således, at de kommunale repræsentanter blot skulle kigge projektet over skulderen for at se, at kvaliteten blev, som kommunen gerne ville have den. Byplantegnesteuen stod som hovedansvarlige for anlægsarbejdet, mens ingeniørfirmaet var underlagt byplantegnesteuen. Undervejs ændrede denne rollefordeling sig dog, da byplantegnesteuen ikke var opgaven voksen, og det blev derfor efterhånden ingeniørfirmaet, der kom til at styre anlægsarbejdet, hvilket medførte en række problemer i anlægsarbejdet. Det blev derfor nødvendigt for kommunen at involvere sig i væsentligt højere grad, end der var forudsat:

»Der må vi erfare, at vores forhåbning om, at vi kunne spare involvering og egne ressourcer til bygherreopgaver - det holdt ikke vand. (...) Jeg tror ikke, vi kom til at bruge mere tid, end vi ellers ville have gjort, men vi kom næsten op på at bruge ligeså meget tid.« [Erik Jespersen, Bilag L, s. 4]

Udover den ovenfor beskrevne projektgruppe, var der nedsat en styregruppe, der dog kun sjældent mødtes. Denne bestod af en underdirektør fra Nordicom og af Erik Jespersen, der var teknisk direktør i Slagelse Kommune. Erik Jespersen har en formodning om, at det også kan have medvirket til problemerne, at hverken Nordicoms underdirektør eller han selv havde en interesse for et anlægsprojekt. Til at starte med havde de begge den indstilling, at når der var lavet målsætninger og en aftale om, hvordan disse skulle indfries – så var det bare at vente på, at »snoren skal klippes«. Som beskrevet kørte anlægsarbejdet dog langt fra glat. Derfor blev der også undervejs lavet omorganisering i styringen, og Nordicom valgte til sidst i processen at ansætte en ekstra uafhængig rådgiver for at holde styr på de øvrige rådgivere. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

Mål

Der er ikke som sådan formuleret mål for partnerskabet, men udelukkende nogle helt konkrete opgaver, som partnerskabet skal løse – det er de forpligtelser, vi fremhæver neden for under *Midler*. Dvs. målet i sig selv udelukkende var opgaveløsningen, som skulle ske inden for en fastsat frist. Parterne har dog haft en fælles interesse i områdets omdannelse, og Nordicoms projektoplæg lå tæt på kommunens planer for området, så selv om de to parter hver især har haft klare forestillinger om, hvad partnerskabet kunne bibringe dem (beskrives under afsnittene *Valg af policy-design/partnerskabsmodel* og *Organisatoriske forhold*), så har partnerskabet været med sigte mod et fælles mål.

Midler

I forbindelse med styringsaftalen forpligtigede kommunen og Nordicom sig hver især til forskellige opgaver.

Kommunen forpligtigede sig til:

- At finansiere omdannelsen af pladsen (10-11 millioner).
- At tilvejebringe plangrundlaget.
- At ændre rækkefølgen af pladsomdannelserne i forhold til det oprindeligt planlagte.

Nordicom forpligtigede sig til:

- At etablere og finansiere vejgennembruddet mellem Frederiksgade og Løvegade.
- At stå for anlægsarbejdet på Schweizerpladsen, herunder hyre relevante rådgivere mv. Dvs. Nordicom overtog kommunens udbudspligt.
- At finansiere de udgifter for anlæggelsen af Schweizerpladsen, som oversteg det beregnede. Hvis anlægsomkostningerne blev mindre end beregnet, skulle overskuddet deles ligeligt mellem Nordicom og Slagelse Kommune. (Underskudsgaranti)

Der var ikke tale om, at Nordicom overtog Schweizerpladsen, denne forblev i kommunalt eje, og omlæggelsen var også kommunalt finansieret – på nær de udgifter, der overskred det budgetterede. Der var blot tale om, at Nordicom forpligtede sig til at varetage den praktiske organisering af anlægsarbejdet.

De rådgivere, det var nødvendigt at hyre til at forestå anlægsarbejdet, forpligtede Nordicom sig til at hyre ved at følge procedurerne for offentligt udbud. Dette skyldes, at der stadig var tale om et kommunalt anlægsarbejde på kommunalt ejede arealer, så hvis ikke Nordicom blev forpligtiget til at overholde udbudsreglerne, ville kommunens aftale med Nordicom være en klar omgåelse af disse. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 3]

Underskudsgarantien blev fastsat i forhold til en detaljeret beregning af projektets udgifter, som Slagelse Kommune foretog, og som Nordicom godkendte. Der skete en større overskridelse af budgetterne som følge af en fejlregning i forbindelse med en række tekniske installationer. Dette tab måtte Nordicom som følge af aftalen tage på sig. [Erik Jespersen, Bilag L, ss. 3-4]

Dagbøder var det primære sanktionsmiddel i aftalen. Disse trådte i kraft, hvis anlægsarbejdet overtrådte den fastsatte tidsfrist. På grund af problemerne, blev der presset på for at forlænge tidsfristen for projektet, hvilket kommunen ikke var villig til at tillade. Det lykkedes dog at få projektet færdigt til tiden, hvilket sanktionsmuligheden med dagbøder var medvirkende årsag til.

»Det var et meget godt eksempel på, at hvis man bare står fast, så bliver projektet færdigt. Det gælder alt lige fra afgangprojekter til anlægsprojekter. Hvis man derimod begynder at tvivle på målsætningen, så bliver det ikke færdigt til tiden« [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

Derudover var der i aftalen indbygget en mulighed for, at kommunen kunne overtage Nordicoms aftale med rådgiverne, hvis det viste sig, at Nordicom af en eller anden grund ikke kunne gennemføre projektet. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 8]

Aftalen indeholdt ikke sanktionsmuligheder i forhold til »underskudsgarantien«. Det var dog ikke et problem at få Nordicom til at stå ved den del af aftalen.

14.2.2 Faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning

Valg af policy-design/partnerskabsmodel

Som baggrund for, at kommunen ønskede at arbejde positivt for Nordicoms projekt, spillede det en væsentlig rolle, at Nordicom ønskede at gennemføre planer, som kommunen havde haft i 10-15 år.

Baggrunden for, at kommunen ønskede at indgå i det aftalebaserede partnerskab med Nordicom, var for at reducere kommunens egen indsats i at styre anlægsprocessen. Dette var ud fra en idé om at gøre forvaltningen så slank som muligt, så den kun var en planlæggende og bestillende forvaltning. Derudover bidrog det også til valg af partnerskabsmodel, at kommunen havde et ønske om at prøve at arbejde sammen med private investorer, da det »for alvor [var] ved at komme frem på alles læber, der i starten af 2001, og det syntes vi, vi ville prøve.« [Erik Jespersen, Bilag L, s. 2]

Organisatoriske forhold

Nordicom kan både betegnes som en investor med kort og lang tidshorisont, idet de både beskæftiger sig med udvikling og salg af projekter samt udlejning. I forbindelse med projektet i Slagelse foretog Nordicom efter Erik Jespersens opfattelse en investering med kort tidshorisont, hvor hovedinteressen har ligget i at udvikle ejendomme, få værditilvækst og afvikle igen. Nordicom adskiller sig fra andre investorer med kort tidshorisont, ved at være finansielt meget velfunderede, hvilket medfører, at de kan »agere smartere« end en række andre investorer. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 6] I forbindelse med projektet i Slagelse kom dette bl.a. til udtryk ved, at Nordicom gik med til at stille underskudsgaranti for kommunen, hvis omkostningerne for pladsomdannelsen overskred det budgetterede, samt at Nordicom tilbød at finansiere gadegennembruddet. Dette gjorde kommunen mere positiv overfor Nordicoms ønske om at ændre rækkefølgen af pladsomdannelserne.

Der har været god overensstemmelse mellem kommunens og Nordicoms interesser i omdannelsen, og kommunen ærgrer sig over, at Nordicoms centerprojekt endnu ikke er gennemført. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 6] Problemerne i processen kan således ikke tilskrives interesseuoverensstemmelse mellem de to aftaleparter.

Tilførsel af ressourcer

Det står klart, at mangel på videnskæssige ressourcer hos de rådgivere, der fra starten fik ansvaret for anlægsarbejdet, var den primære årsag til problemerne i processen. Efter Erik Jespersen opfattelse, var rådgivningsfirmaet overordnet godt nok, men der var tale om, at de havde givet ansvaret for processen til nogle personer, der var for nye og uerfarne. Nedenstående udtalelse giver et eksempel på den type problemer, som prægede anlægsarbejdet:

» (...) vores egen ingeniør var gået ned på pladsen for at stille sin nysgerrighed og kunne så pludselig se nogle flisebelægninger, som havde fald ind mod huset, så vandet ville fosse ind i butikken ... og dér var vi rystede. Der var en del flisepartier, der blev lagt om. Det var altså et udtryk for, at Nordicoms rådgiveres arbejde ikke var godt nok. » [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

Problemet med de videnskæssige ressourcer blev efterhånden løst ved en omorganisering af parternes roller, herunder også at kommunen kom til at spille en langt mere aktiv rolle, end det oprindeligt var planlagt.

Med hensyn til økonomiske ressourcer, var de ressourcer, kommunen havde budgetteret med,

ikke tilstrækkelige, da anlægsomkostningerne oversteg det budgetterede. Dette skyldtes en fejlregning med hensyn til nogle tekniske installationer og ikke i så høj grad de ovenfor beskrevne problemer. Der var dog taget højde for denne mulighed i aftalen, og overskridelsen blev finansieret af Nordicom, hvilket medvirkede til at sikre kvaliteten af det færdige resultat.

Evaluering/Feed-back

Resultatet af omdannelsen blev tilfredsstillende, men samarbejdet undervejs fungerede ikke optimalt, hvorfor fordelene ved den »slanke forvaltning« ikke blev opnået. Erik Jespersen vurderer dog, at det ikke var konceptet som sådan, der var noget galt med, og han vil gerne benytte sig af lignende aftaler en anden gang. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 7]

» (...) der var som sagt problemer undervejs. Hvis man havde været lidt mere nervøst anlagt, end jeg er, så kunne man godt have tvivlet undervejs. Jeg tror også, at nogle af mine medarbejdere undervejs tvivlede på, om det var den rigtige form, vi havde valgt. (...) Men jeg var egentlig sikker på, at det var en god måde at gøre det på, og det var også medvirkende til, at det lykkedes. » [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

Slagelse Kommune har dog ikke siden været involveret i lignende aftaler i forbindelse med planrealisering. Erik Jespersen påpeger i den forbindelse, at det er svært at forestille sig, at præcis den samme model kan anvendes mange steder, da det afhænger af den konkrete situation. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 7]

Selvom resultatet af pladsomdannelsen er tilfredsstillende, er projektet set fra Nordicoms side ikke ubetinget en succes, idet butikscenteret endnu ikke realiseret. Dette skyldes, at de supermarkeds kæder, der skulle medvirke til etableringen har været tilbageholdende. Ligeledes mener Erik Jespersen, at boligdelen af projektet lægger op til et prisniveau, som måske er lidt for ambitiøst. Set fra kommunens side, er disse »knaster« dog ikke på nogen måde en katastrofe – kommunen har fået det, den ville have: pladsen og gadegennembruddet. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 6]

14.2.3 Kommunale værdinormer

Kommunal kontrol

Aftalen har givet kommunen fin kontrol med processen, idet der var sikret sanktionsmuligheder. Kommunalbestyrelsen var indforstået med, at aftalen blev indgået og gik ind for den overordnede ide. Det var dog embedsmændene, der var hoveddrivkraften i aftalen, og politikerne blev ikke involveret i, at samarbejdet til tider medførte rod i projektet. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

»De [politikkerne] syntes, det var nogle gode principper, og så stoler de på, at embedsmændene har tjek på det (...)« [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5]

Politikernes manglende interesse i samarbejdets detaljer og den konkrete udmøntning kan skyldes, at de har anset det for at dreje sig om tekniske forhold, som nærmest kører af sig selv, når først målsætningerne og setuppet er på plads. Dette var i hvert fald den holdning Erik Jespersen selv havde som udgangspunkt. I forbindelse med kommunalbestyrelsens kontrol, er det måske også mere relevant at spørge om, hvorvidt samarbejdet medførte, at kommunalbestyrelsen mistede kontrol med planlægningen eller pladsens udformning. Ifølge Erik Jespersen har dette ikke været et problem. Med hensyn til pladsens konkrete udformning, var det blot småting, Nordicom fik indflydelse på, da planerne for pladsens udformning allerede forelå. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 5] For så vidt angår planlægningen i forbindelse med center/ boligprojektet, havde Nordicom naturligvis en vis indflydelse, idet centeret ikke var en del af kommunens oprindelige planer.

Kommunalbestyrelsen syntes dog godt om ideen, der også kan siges at ligge i god forlængelse af kommunalbestyrelsens ønsker for udviklingen i midtbyen. Planlægningsprocessen tog

således form som almindelig projektplanlægning, men parterne gik videre i et tæt samarbejde i forbindelse med gennemførelsen.

Økonomisk forsvarlighed

Der var intet økonomisk uforvarligt ved dette partnerskab set fra kommunens side. Kommunen forpligtede sig ganske vist til at investere ca. 10 millioner i omdannelsen af pladsen – men det var en udgift, kommunen under alle omstændigheder havde planlagt, spørgsmålet var bare, hvornår investeringen i omdannelsen af Schweizerpladsen skulle ske i forhold til de øvrige pladser i midtbyen.

Kommunen havde håbet på, at der gennem partnerskabet kunne spares kommunale ressourcer som følge af den mindre grad af involvering i anlægsfasen. Som før beskrevet gik denne forhåbning dog ikke i opfyldelse, og kommunen kom til at bruge næsten lige så mange ressourcer på processen, som hvis de havde gennemført omdannelsen alene – aftalen kan dog stadig ses som en økonomisk fordel for kommunen, der desuden også fik Nordicom til at finansiere et gadegennembrud, som kommunen havde ønsket i mange år.

Ordningen med, at Nordicom finansierede en eventuel overskridelse af budgettet var med til at gøre omdannelsen mere økonomisk forsvarlig set fra kommunens side, idet det herved var sikret, at de kommunale udgifter ikke kunne løbe løbsk.

Offentlighed

Planerne for området er blevet lagt åbent frem til offentlig debat, og i forbindelse med midtbyplanen, som blev udarbejdet før aftalen med Nordicom, var der en ganske omfattende borgerinddragelsesproces. I forlængelse af ovenstående diskussion, hvor det blev fremhævet, at partnerskabet ikke medførte, at kommunalbestyrelsen mistede indflydelse på planlægningen, er der heller ikke principielt tale om, at offentlighedens mulighed for indflydelse påvirkes i specielt negativ grad på grund af partnerskabet.

Der var stor offentlighed om, at kommunen og Nordicom etablerede et samarbejde, og at Nordicom finansierede gadegennembruddet. Der var derimod ikke meget offentlighed omkring det forhold, at det var Nordicom, der styrede anlægsarbejdet. Erik Jespersen mener heller ikke, at der var mange, der interesserede sig for den del af projektet – dog var der nogle handlende, der kritiserede projektstyringen og syntes, det gik for langsomt, da belægningen skulle lægges om. De handlende havde naturligvis en stor interesse i, at projektet ikke blev forlænget, da omlægningen påvirkede deres omsætning meget negativt og i den forbindelse var der lidt interesse omkring styringsaftalen. Kommunen gik her aktivt ind i processen og udvidede f.eks. informationen overfor de handlende. Erik Jespersen mener, at det afværgede en hel del af problemerne, at kommunen ikke bare holdt sig strengt til styringsaftalen – ifølge den kunne de jo bare have lænet sig tilbage og sagt, at gennemførelsen af projektet var Nordicoms problem. Havde kommunen gjort det, havde aftalen formentlig været genstand for større interesse. [Erik Jespersen, Bilag L, s. 8]

Sammenfattende har Erik Jespersen følgende opfattelse af forholdet mellem offentligheden og partnerskabet:

»Jeg kan godt se på jeres spørgsmål, at I tænker på: er der noget, som borgerne burde have været mere involveret i her? - er der noget, som kunne have ændret projektet, hvis borgerne havde haft mere indsigt i det? Og det mener jeg ikke, der er.« [Erik Jespersen, Bilag L, s. 9]

Magtfordrejning

Partnerskabet synes ikke at rumme en øget risiko for magtfordrejning, idet kommunen ikke direkte har økonomiske interesser i, hvilket projekt, Nordicom kan realisere på de erhvervede arealer. Det kan måske siges, at kommunen har en indirekte økonomisk interesse i at tillade projektet, idet Nordicom til gengæld vil finansiere det gadegennembrud, som kommunen

længe har ønsket, men ikke selv har midlerne til. Nordicoms projekt ligger dog fint i tråd med kommunens ønsker for udviklingen af midtbyen, og de økonomiske interesser synes ikke at være inddraget på en måde, der kan være betænkelig.

15 Diskussion af aftalebaserede partnerskaber

I dette afsnit vil vi forholde os til, hvordan et aftalebaseret partnerskab generelt kan bidrage til at løse problemer i byomdannelsen, hvilket gøres ved at trække på erfaringer fra casene.

Opbygningen af diskussionen er tilsvarende opbygningen af diskussionen af de selskabsbaserede partnerskaber i afsnit 11 og de faktorer, der har betydning for partnerskabernes evne til problemløsning vil på tilsvarende vis blive fremhævet med fed skrift undervejs.

Derudover vil vi ud fra de praktiske erfaringer diskutere forholdet mellem et aftalebaseret partnerskab og de generelle normer for den kommunale forvaltning. Som ved de selskabsbaserede partnerskaber vil vi først diskutere den praktiske forskel på forskellige aftaletyper.

15.1 Forskel på mundtlige (uformelle) og skriftlige (formelle) partnerskaber

Efter caseanalyserne finder vi det ikke hensigtsmæssigt at bevare den opdeling af aftalebaserede partnerskaber, som vi benyttede som udgangspunkt i foranalysen. Her var der tale om, at vi skelnede mellem partnerskaber omhandlende infrastrukturbidrag og partnerskaber omhandlende andre aspekter. Imidlertid har vi gennem caseanalyserne fundet ud af, at der i praksis ikke findes en sådan opdeling – infrastrukturbidrag har i tæt sammenhæng med forskellige andre aspekter indgået som et element i alle partnerskaberne. Den største forskel finder vi derimod ligger i, om det aftalebaserede partnerskab er baseret på mundtlige, uformelle aftaler, eller om der tale om et formaliseret partnerskab på baggrund af en skriftlig kontrakt, der regulerer aftalerne. Forskellen på disse to yderpunkter består i graden af binding – det er svært at holde den private part op på en mundtlig aftale, mens en skriftlig aftale giver større sikkerhed for, at modparten ikke løber fra sin del af aftalen. Omdannelsen af Lindholm Brygge viste, at dette aspekt i praksis kan have stor betydning. Desuden vil et kontraktreguleret partnerskab typisk være mere gennemarbejdet, velovervejet og detaljeret.

Udover opdelingen i mundtlige og skriftlige aftaler, er det svært nærmere at dele de aftalebaserede partnerskaber op i specifikke kategorier, idet aftalernes indhold er helt og aldeles afhængig af omstændighederne i den konkrete case, herunder de fysiske forhold i omdannelsesområdet samt målet med omdannelsen.

15.2 Forholdet til udbudsreglerne

Udbudsreglerne i forbindelse med grundsalg kan have en betydning for et aftalebaseret partnerskab i tilfælde, hvor en kommunal ejendomsoverdragelse er en del af aftalen. Dette var f.eks. tilfældet i Hillerød - dog foregik denne case før udbudsreglerne i styrelseslovens § 68 blev vedtaget. Hvis en lignende aftale skulle laves i dag, ville der derfor skulle tages højde for udbudsreglerne. Her vil der tilsvarende salg af kommunale grunde til et selskab være mulighed for, at kommunen med tilsynsmyndighedens samtykke kan undlade at foretage udbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3. Undtagelsesmuligheden kan jf. udbudsvejledningen bl.a. anvendes med henblik på salg af en kommunal ejendom, der skal indgå i forbindelse med et større projekt, hvilket netop var tilfældet i Hillerød. I den forbindelse tillægges det vægt, hvis der i projektet indgår arealer, som ikke er ejet af kommunen. At dette tillægges vægt skyldes, at i tilfælde, hvor den private part ikke i forvejen er grundejer i området, er det ikke oplagt, at det netop skal være denne private part, der skal realisere projektet, også selvom kommunen f.eks. har udviklet projektet i samarbejde med den specifikke private part. Det kan tænkes, at der gennem udbud kan findes frem til en anden privat projektudvikler, som vil være ligeså interesseret i – og måske bedre kvalificeret til – at realisere projektet.

I Hillerød casen var situationen netop således, at Islef i forvejen havde købt grunden, hvor fabrikken Nordsten tidligere lå. Hvis den kommunale ejendom således blev solgt gennem udbud til en anden end Islef, kan det hævdes, at dette kunne lægge hindringer i vejen for

projektet. Vi mener derfor, at det er sandsynligt, at tilsynsmyndigheden vil give sit samtykke til at undlade udbud i et eksempel som Hillerød-casen, og vi vurderer således, at udbudsreglerne ikke vil udgøre en væsentlig barriere for, at et lignende partnerskab stadig kan finde anvendelse i dag.

15.3 Aftalebaserede partnerskaber som problemløser i byomdannelsen

Ligesom ved et selskab hænger et aftalebaseret partnerskabs evne til problemløsning naturligvis sammen med de opgaver, aftalen regulerer. I alle casene har et centralt element i aftalerne været infrastrukturbidrag fra den private part. Derudover har partnerskaberne omhandlet mange forskellige forhold f.eks. ejendomsoverdragelser, håndtering af jordforurening og genanvendelse af bygninger. I Hillerød og Slagelse har der desuden været nedsat koordinerings/styregrupper, der bl.a. varetog en række praktiske koordineringsopgaver. I Hillerød-casen havde styregruppen også til opgave at tage stilling til arkitektoniske spørgsmål mv.

I det følgende vil vi diskutere de aftalebaserede partnerskabers muligheder for at påvirke problemer i byomdannelsen, først i forhold til de problemstillinger, der er direkte afledt af de fysiske forhold og dernæst i forhold til de ikke-fysiske problemstillinger. Problemstillingerne er de samme, som vi har identificeret i forbindelse med de selskabsbaserede partnerskaber. Det har ikke været muligt at finde problemstillinger, som de aftalebaserede partnerskaber har behandlet, som ikke er inddraget ved de selskabsbaserede partnerskaber – genanvendelse af bygninger har dog spillet en tydeligere rolle i forbindelse med de aftalebaserede partnerskaber. Det er således ikke muligt på baggrund af casene at pege på problemstillinger, som aftalebaserede partnerskaber kan løse, men som selskaber ikke kan klare.

15.3.1 Fysiske problemstillinger i omdannelsen

Eksisterende virksomheder

Ved problemer med eksisterende virksomheder i byomdannelsesområdet, vil kommunen have forhandlingsmuligheder i form af bestemmelserne om overgangsordninger i byomdannelsen i planloven, hvilket er et kommunalt virkemiddel, som den private part kan nyde godt af. Vi har ikke i casene set eksempler på, at kommunen hjælper den private part med at forhandle med eksisterende virksomheder om udflytning eller forureningsbegrænsning ved hjælp af aftalebaserede partnerskaber. Kommunen vil dog kunne gå i forhandlinger med virksomhederne og eventuelt kan kommunen forpligte sig til at hjælpe den private part, som står for omdannelsen, med at finde mulige arealer til udflytning af de eksisterende virksomheder. Kommunen må dog ikke foretage køb/ekspropriation med henblik på at hjælpe en virksomhed ud af et område, men må gerne hjælpe den eksisterende virksomhed ved at pege på, at her er et velegnet areal, som den kan gå ud at købe.

Byggemodning og infrastruktur

En kommunes deltagelse i en byomdannelses realiseringsproces relaterer sig til byggemodningen, herunder oprensning af jordforurening samt etablering af infrastruktur. I den forbindelse er der pointer at hente fra Slagelse-casen, selvom den går videre og også omhandler selve anlægsarbejdet. Det var meningen, at kommunens involvering og ressourceforbrug i den praktiske udførelse af arbejdet kunne mindskes ved at lade Nordicom varetage dette. At dette ikke helt blev tilfældet skyldes **kompetencerne hos de involverede rådgivere**, men vi vurderer, ligesom Slagelse Kommune, at konceptet i princippet kunne anvendes til at varetage dette formål. Nordicom finansierede de anlægsomkostninger, der oversteg det budgetterede og gav således også kommunen en garanti for, at de kommunale udgifter ikke ville løbe løbsk.

Det er især med hensyn til etablering af infrastruktur, at partnerskaberne i alle casene har haft en betydning. I Lindholm havde DAC forpligtiget sig til at anlægge og finansiere al infrastruktur

i området, også den offentlige infrastruktur – dog var det kun etableringen og finansieringen af de offentlige stier, der kan siges at være en følge af partnerskabet, idet medfinansieringen af rundkørslen blev pålagt med hjemmel i vejbidragsloven. I Hillerød stod den private part Islef for at etablere alt infrastruktur i området og medfinansierede også denne samt opførelsen af et P-hus, som blev overført til kommunen, og i Slagelse finansierede Nordicom et vejjennembrud. Det tyder således på, at **medfinansiering af infrastruktur** ofte er et centralt element i et aftalebaseret partnerskab, hvilket også var vores generelle indtryk, inden caseanalyserne blev gennemført. Dette kan tænkes at skyldes, at infrastrukturen også er en væsentlig interesse for de private, der ønsker at gennemføre projekter i omdannelsesområderne. Ligeledes ses en tendens til, at de større infrastrukturbidrag kræver et kontraktligt grundlag, mens mindre bidrag kan klares mundtligt. I Lindholm skulle den private part under alle omstændigheder have lavet stier, så bidraget bestod så at sige i at lave offentlige stier frem for private fællestier, uden at disse blev krævet overtaget af kommunen.

Det er spørgsmålet, om en vedtagelse af planlovsændringen L 204 vil ændre forudsætningerne for casene, så der ikke længere nødvendigvis kan opnås infrastrukturbidrag i lignende situationer. I Slagelse-casen var det den private part Nordicom, der ønskede at foretage vejjennembruddet til gengæld for, at Slagelse Kommune ændrede rækkefølgen af pladsomdannelserne. Der er her tale om, at aftalen vedrørende infrastrukturbidrag blev indgået på baggrund af en **frivillig opfordring** fra den private grundejer og modydelsen fra kommunen var en ændring af rækkefølgeplanerne, hvilket falder direkte ind under ordlyden af lovforslagets § 21b, stk. 2, nr. 2. Situation må derfor siges at falde helt i tråd med lovforslaget. Det er derimod ikke helt så åbenlyst, hvordan situationen i de øvrige cases ville blive påvirket af lovændringen. I Hillerød-casen kan parkeringsløsningen og infrastrukturudbygningen siges at være nødvendige for den øgede og ændrede byggemulighed, Islef ønskede, og på tidspunktet for Islefs henvendelse var området udlagt til en anden anvendelse i den kommunale planlægning, hvorfor medfinansieringen efter vores vurdering også i dag ville kunne lade sig gøre med hjemmel i § 21b, stk. 2, nr. 3. Dog fremgår det ikke klart, hvorvidt infrastrukturbidraget var på baggrund af en frivillig opfordring fra Islef, eller om kommunen forhandlede sig frem til dette bidrag – hvis der er tale om sidstnævnte situation, vil dette være problematisk i forhold til L 204. Med hensyn til Lindholm kan DAC's finansiering af de offentlige stier i området ikke umiddelbart passes ind under nogle af lovforslagets 3 forudsætninger – der var ikke tale om, at bidraget var for at opnå en højere kvalitet af infrastrukturen, ændre rækkefølgen af udbygningen eller opnå øgede/ændrede byggemuligheder. Med en vedtagelse af lovforslaget vil kommunen dermed ikke stå helt så frit som før i forhold til at anvende infrastrukturbidrag som en del af forhandlingerne i et aftalebaseret partnerskab. Fra et retssikkerhedssynspunkt kan dette dog også være en fordel – f.eks. var Aalborg Kommunes krav i Lindholm-casen måske på kanten af at være magtmisbrug, hvilket kommunen også selv var klar over.

I forslaget til planlovsændringen afgrænses, i hvilke tre situationer, der kan indgås aftaler om infrastruktur og planlægning. I den tredje af disse situationer får den private part mulighed for at opnå eksempelvis en højere bebyggelsesprocent, hvis vedkommende etablerer infrastruktur, som ikke var planlagt, men som øger mulighederne for udnyttelsen af området, og dermed kræver et nyt plangrundlag. Her kan kommunerne blive sat under pres i spørgsmålet om at stå fast på principperne i de eksisterende planer, hvilket vi tidligere har været inde på. En privat parts forslag om en anden, udnyttelsesoptimerende infrastruktur-løsning end den planlagte behøver ikke nødvendigvis at udløse en ændret plan, hvilket kommunerne bør være sig bevidst. Det kan anbefales kommunerne at lave en politik på området, hvor politikerne på forhånd tager stilling til deres forhandlingsvilje. Hermed ikke sagt, at kommunerne på forhånd skal udelukke henvendelser i visse områder – gode projekter opstår tit de mest uventede steder – men en politik på området vil i højere grad sikre ligebehandling.

En **overordnet politik om infrastrukturbidrag** vil især være hensigtsmæssigt i et omdannelsesområde, hvor der er flere private grundejere, som alle kan have forventninger

om at kunne opnå en højere bebyggelsesprocent på sit delområde ved en nytænkning af infrastrukturløsningen. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt for kommunen at stå fast på den overordnede plan for området, ellers kræves meget gode planlægningsmæssige argumenter for, hvorfor en planændring er mulig i nogle tilfælde men ikke i andre.

Vanskelig transporttilgængelighed

I ingen af casene har det været et problem, at området var trafikalt afskåret. I Slagelse har problemet nærmest været det modsatte, idet vejgennembruddet blev gennemført for at lede trafikken uden om området. Lindholm Brygges lidt afsides placering kan siges at have udgjort et problem i forhold til at igangsætte omdannelsen, men de trafikale forhold var udmærkede for biltrafikkens vedkommende. De offentlige stier, som den private part anlagde, var med til at skaffe offentligheden adgang til området via et stisystem langs Limfjorden, hvilket var med til at binde området bedre sammen med resten af byen.

Komplekse ejerstrukturer

I Hillerød blev partnerskabet anvendt til at løse problemer med ejerforhold i området, idet kommunen forpligtigede sig til at **erhverve ejendomme** i området og overdrage disse til Islef. Ejendomserhvervelserne skulle enten ske via køb eller om nødvendigt gennem ekspropriation. Købssummen/ekspropriationssummen blev finansieret af Islef.

Det forhold, at der eksproprieres med henblik på overdragelse til private, er ikke i sig selv problematisk, så længe lovlighedskravet, nødvendighedskravet og aktualitetskravet er opfyldt. Dog er kravene for begrundelse skærpet i forhold til ekspropriation til offentlige formål. [Boeck 2002, ss. 356-358, 361-362] Jf. planlovens § 47 vil disse forhold være opfyldt, når der foreligger lokalplan for projektet, og det er nødvendigt for projektets gennemførelse, at Islef, der i forvejen ejer en del af området, opnår ejerskab til hele området.

Kommunen kan altså udnytte sine **myndighedskompetencer** til at forenkle ejerstrukturene i området – men uden en økonomisk udgift, idet ekspropriationerne finansieres af Islef. På den måde gav partnerskabet væsentligt bedre forudsætninger for at forenkle ejerstrukturene i området, end hvis Islef eller kommunen hver for sig havde søgt at gøre dette – en mulighed der også kan tænkes udnyttet i mange andre situationer.

15.3.2 Ikke-fysiske problemstillinger i en byomdannelsesproces

Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer

Kommunen forholdt sig i Hillerød-casen mere afventende i forhold til at indgå i et partnerskab med den private part, end kommunerne gjorde i de øvrige cases. Hillerød Kommune lavede et meget grundigt stykke **forarbejde i forbindelse med planlægningen** for at afklare, om Islefs projekt var ønsket af kommunen eller om andre alternativer ville være at foretrække. Denne proces øgede den efterfølgende investeringssikkerhed, idet ønskerne for den fremtidige handelsudvikling var afklarede. Det havde også betydning for investeringssikkerheden, at der var blevet givet tid til at opnå borgernes opbakning til projektet, idet dette øgede **legitimiteten**. Det var således ikke forbundet med problemer at finde de endelige investorer til projektet i Hillerød. Dette kan sammenholdes med situationen i Slagelse, hvor planprocessen var væsentlig hurtigere og heller ikke på hovedstrukturniveau som i Hillerød – her er det endnu ikke lykkedes at finde de endelige investorer til butikscenteret. I Lindholm var der i endnu højere grad end i Slagelse tale om projektplanlægning med begrænsede baggrundsanalyser frem for implementering af politiske visioner, og her har projektet også haft realiseringsproblemer. Det kan således umiddelbart synes som om, planprocessen har en betydning for muligheden for at tiltrække de endelige investorer. Det er dog svært ud fra vores undersøgelse at sige, om den mindre grad af projektrealisering i de øvrige cases skyldes den mindre grundige planproces, eller om der er andre faktorer, der har haft større betydning i den sammenhæng.

Fastholdelse af visioner og politisk prioritering

I ingen af casene har det aftalebaserede partnerskab i speciel grad tilgodeset dette forhold. Det hænger sammen med, at de forhold, der varetages gennem det aftalebaserede partnerskab, ikke bliver fjernet fra kommunalbestyrelsens kontrol, samt at der er tale om en mere kortsigtet forpligtigelse for kommunen end et selskab.

Sikre kvalitet og helhed

Sikring af kvalitet og helhed i området ved hjælp af et aftalebaseret partnerskab kan først og fremmest tænkes i tilfælde, hvor kommunen som udgangspunkt er grundejer og gennem **grundsalgsvilkår** direkte kan stille krav om arkitektur, overholdelse af designmanual o. lign. Selvom dette ikke har været tilfældet i nogle af casene, er der ingen tvivl om, at det er igennem disse midler, kommunen har størst mulighed for at påvirke kvaliteten, hvilket kan tænkes at indgå som en del af et aftalebaseret partnerskab.

Hvis ikke kommunen har grundejerskabet, kan et aftalebaseret partnerskab alligevel give mulighed for at påvirke kvaliteten ud over, hvad kommunen kan påvirke alene gennem planlægning. Det vil dog afhænge meget af den private parts indstilling, og hvor **dialogbaseret** partnerskabet er. I Hillerød var en del af koordineringsgruppens opgaver f.eks. at tage stilling til spørgsmål angående den detaljerede planlægning og design. I et aftalebaseret partnerskab er det således en god idé at lave en form for styre-/koordineringsgruppe, der kan tage sig af disse spørgsmål, som ikke hører ind under det almindelige forhold mellem myndighed og bygherre.

Sikre en realisering

Der er intet til hinder for, at der mellem kommunen og en privat part kan indgås en aftale, der skal sikre, at projektet realiseres inden for en vis årrække. Dette blev f.eks. indskrevet i kontrakten mellem Islef og Hillerød Kommune, sammen med en sanktionsmulighed om **tilbageskødning** af de solgte arealer, hvis Islef ikke overholdt sine forpligtelser. Der var således en meget god sikring af realiseringen i denne case. I Slagelse havde kommunen mulighed for at anvende **dagbøder**, hvis den aftalte frist for realiseringen blev overskredet, hvilket formentlig ikke er helt så effektiv en implementeringsgaranti som tilbageskødning.

En kvalitet i et byomdannelsesområdes samlede arkitektoniske udtryk er også, at områdets identitet og bevaringsværdige, historiske spor ikke slettes helt, hvilket er formålet med de krav om genanvendelse af bygninger, kommunen har stillet i flere af casene – både i casen om Hillerød og i Lindholm-casen. I Hillerød var aftalen om genanvendelse indskrevet i kontrakten, og der var ikke problemer med overholdelse af dette krav. I Lindholm var der tale om en mundtlig aftale om genanvendelse: DAC forpligtigede sig til at genanvende »Katedralen« mod at få lov til at bygge højere ved Siemens – som før beskrevet overholdt DAC ikke sin del af aftalen. En mundtlig aftale er derfor ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at en ønsket genanvendelse af bygninger er sikret realisering.

15.4 Mål for aftalebaserede partnerskaber

Aftalebaserede partnerskaber opstår som oftest på privatejede områder, eller i forbindelse med kommunalt grundsalg. Bevæggrundene for at indgå i det aftalebaserede partnerskab skal ligesom ved selskabsdannelse ses i forhold til kommunens muligheder som grundejer, hvor omkostningerne ved, at kommunen eventuelt skal erhverve byomdannelsesområdet først skal medregnes.

Hvis kommunen ikke er grundejer, kan en byomdannelse hjælpes i gang via et aftalebaseret partnerskab, hvor kommunen kan bidrage med investeringer og plangrundlag.

Som det var tilfældet med selskabsbaserede partnerskaber kan en omdannelsesproces på et privatejet område sættes i gang på en for kommunen billigere måde end at skulle opkøbe.

Som det blev set i Lindholm, forpligtede kommunen sig til at opføre almene boliger i området, for herigennem at igangsætte realiseringen af området. Det var et forholdsvis billigt middel fra kommunens side til igangsættelse, da det udelukkende drejede sig om en prioritering af området i placeringen af almene boliger, der alligevel skulle opføres i kommunen. Kommunen kan generelt bruge planlagte investeringer som baggrund for at forhandle med private og ved f.eks. at være villig til at investere der, hvor de private har et ønske om at igangsætte et projekt, kan et partnerskab være med til at kickstarte omdannelsen. Disse midler kan også benyttes i kombination med kommunens planmyndighed.

Ved at indgå i et aftalebaseret partnerskab kan kommunen opnå medfinansiering af følgeudgifter.

I de tre cases har der været tale om medfinansiering af offentlig infrastruktur i større eller mindre grad. I Lindholm blev de offentlige stier og veje anlagt på de privates regning, i Hillerød blev opført et P-hus, der blev overdraget til kommunen samt etablere kommunale anlæg såsom kloakering. Dette var også tilfældet i Slagelse, hvor merudgifterne for Nordicoms anlæg af pladsen blev afholdt af Nordicom, mens pladsen forblev i kommunalt eje. Muligheden for medfinansiering skal formentlig ses som den primære bevæggrund for kommunerne til at gå ind i et aftalebaseret partnerskab, da det er dette element, der har spillet den største rolle i alle casene. Det er især i situationer, hvor omdannelsen igangsættes på initiativ fra interesserede private investorer, som det var tilfældet i Hillerød og Slagelse, hvor kommunen måske netop kan gå ind og stille større og mere bindende krav til de private på baggrund af disses interesse i at få lov til at realisere deres projekter. Lovforslaget L 204 kan dog i visse situationer medføre en begrænsning i muligheden for medfinansiering af følgeudgifter til infrastruktur.

Kommunen kan ved at indgå i et selskab opnå større mulighed for at påvirke kvaliteten, udformningen og helheden i det byggede miljø, end det lader sig gøre via lokal- og kommuneplanlægningen eller ved grundsalgsvilkår ved kommunalt grundsalg.

Den arkitektoniske kvalitet kan især sikres, hvor kommunen er helt eller delvist grundejer i området, og i forbindelse med grundsalget kan sætte som vilkår, at projektudvikler/entreprenør skal overholde en designmanual. Dette er der ikke set eksempler på i casene. Ellers vil kravet om kvalitet klart afhænge af, hvilke ydelser kommunen forpligter sig til – hvis der er tale om en stor imødekommelse af investoren i forbindelse med udarbejdelsen af plangrundlaget, så kan kommunen på sin side lettere stille krav, der sikrer kvaliteten i området.

Ud over at sikre den arkitektoniske kvalitet kan det også bibringe kvalitet til et byområdes område, hvis der bliver bevaret historiske spor. I Lindholm og Hillerød har genanvendelse således været et af målene med at indgå i partnerskabet.

15.4.1 Valg af private parter til aftalebaserede partnerskaber

I casene har det typisk været projektudviklere/entreprenører, som kommunerne er gået i partnerskab med. Dette hænger formentlig godt sammen med, at de primære formål med de aftalebaserede partnerskaber har været medfinansiering af diverse foranstaltninger samt kick-start af processerne, hvilket ikke kræver samarbejdspartnere med lange tidshorisonter for deres investeringer.

I casene har der heller ikke været tale om, at kommunen frit kunne vælge den private part til partnerskabet – den private part har meldt sig selv på banen, og så har det været op til kommunen om/hvordan den ville indgå i samarbejde med den private part, og hvad kommunen ville gøre for at fremme processen. Som baggrund for at vurdere, om den private part er velegnet som part i et partnerskab med kommunen, er det vigtigt at vurdere faktorer som graden af interesseoverensstemmelse, og hvilke ressourcer både kommunen og den private part vil lægge i partnerskabet. Det kræver således flere ressourcer både tids- og videnskabsmæssigt

at indgå i et formaliseret partnerskab med tilhørende styregruppe. De problemer som kan følge af utilstrækkelige vidensmæssige ressourcer blev især anskueliggjort i Slagelse-casen, mens en afgørende faktor for succesen i Hillerød-casen var de rigelige tids- og vidensmæssige ressourcer, der blev brugt. Med hensyn til interesseoverensstemmelse er denne faktor specielt vigtigt at være opmærksom på i tilfælde, hvor kommunen indgår i et uformaliseret partnerskab baseret på mundtlige aftaler, idet interesseoverensstemmelser kan medføre, at den private part tilsidesætter sine forpligtelser fra den mundtlige aftale, som det var tilfældet i Lindholm-casen.

Omfanget af interesseoverensstemmelser og ressourcetilførsel påvirker direkte partnerskabets evne til at løse problemer i byomdannelsen og har dermed betydning for, om partnerskabet fungerer som forudsat. Det er derfor hensigtsmæssigt inden indgåelse i et partnerskab at afklare forholdet til disse faktorer, bl.a. hvilke ressourcer parterne er villige til – og i stand til – at tilbyde. Det kan imidlertid være svært at foretage denne afklaring fuldt ud, før partnerskabet påbegyndes, især med hensyn til interesseafklaring, idet parternes modstridende interesser ofte først står klart, når processen er i gang. Til at starte med havde Aalborg Kommune f.eks. ingen grund til at betvivle DAC's udmeldinger om, at de blot var interesserede i at forlade området på en god måde – og at deres interesser derfor stemte overens med Aalborg Kommunes. Senere hen viste DAC's interesse i profitmaksimering sig at veje langt tungere.

15.5 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning

15.5.1 Kommunal kontrol

Et aftalebaseret partnerskab kan netop indgås for at sikre kommunen en højere grad af kontrol. Kommunen bliver på sin side nødt til at give nogle indrømmelser, hvoraf en ændring af plangrundlaget typisk vil indgå som et element. Kommunalbestyrelsen har dog fuld kontrol med, hvilke indrømmelser der her gives, og ændringen skal gerne være udtryk for en planlægningsmæssig interesse. Der er generelt ikke tale om, at kommunen afgiver kompetencer i forbindelse med partnerskabet. I Slagelse og Hillerød har en del af partnerskabet været nedsættelsen af en styregruppe med repræsentanter fra både kommunen og den private part. Styregrupperne har bl.a. haft til formål at varetage og koordinere de mere tekniske sider af arbejdet, som kommunalbestyrelsen normalt ikke inddrages i, mens de overordnede spørgsmål vedrørende områdets udvikling stadig var overladt til kommunalbestyrelserne, som kunne få indsigt i de tekniske spørgsmål, hvis de ønskede det. Disse enheder har således ikke været uden for kommunalbestyrelsens kontrol.

Det er ud fra casene klart, at den kommunale kontrol er bedst sikret ved et partnerskab, der er baseret på en skriftlig aftale/kontrakt frem for mere uformelle mundtlige aftaler – her risikerer kommunen som i Lindholm, at den private part ikke fuldt ud overholder sin del af aftalen, og at kommunen derfor kan siges at have givet nogle indrømmelser til den private part under falske forudsætninger. Private parter, der har en fremtidig interesse i projektudvikling i kommunen, vil have et større incitament til at holde aftalerne.

15.5.2 Offentlighed

Der har generelt ikke været en særlig høj grad af offentlighed omkring de aftaler, som kommunerne i casene har indgået i. Aalborg Kommune har forsøgt at udmønte aftalepunkterne i lokalplanen for at binde DAC herigennem, og aftalen har dermed haft en direkte indflydelse på plangrundlaget, hvilket ikke er fremgået af planen. Offentligheden har derfor ikke haft mulighed for at tage stilling til denne sammenhæng, og der kan derfor have været tale om en grad af »pseudo-høring«, idet projektet i høj grad var fastlagt inden offentlighedsfasen. I Slagelse var planerne for omdannelsen af pladsen udarbejdet under en omfattende offentlighedsfase, og udformningen af Schweizerpladsen har dermed ikke været påvirket af partnerskabet. Det har derimod selve udførelsen af omdannelsesarbejdet, hvor offentligheden kun i meget ringe

grad fik indblik i styringsaftalen – der var dog ikke tale om, at kommunen lænte sig tilbage og fraskrev sig ansvaret, hvorfor offentlighedens manglende indsigt i, hvem der formelt stod med ansvaret for anlægsarbejdet synes mindre betydningsfuld. I Hillerød har der ligeledes været stor offentlighed omkring selve planlægningsfasen – og der var ikke tale om, at Islefs projektønske kom til at styre denne. Omkring selve aftalen var der imidlertid kun en lille grad af offentlighed. Normalt har offentligheden ikke indblik i, hvem der udfører hvad – det interessante er derimod aftalerne om infrastrukturbidrag, hvor offentligheden bør vide, hvad den private part får til gengæld. Her vil L 204's krav om offentlighed kunne ses som en klar forbedring af dette forhold. Som set i Hillerød behøver en sen aftaleindgåelse ikke at bremse byomdannelsesprocessen. Aftaler om ejendomsoverdragelse er ikke omfattet af L 204 og sådanne aftaler kan derfor stadig indgås tidligere i processen.

15.5.3 Økonomisk forsvarlighed

Aftalerne, der har været på tale i casene, kan ikke anses for værende økonomisk uforsvarlige – kommunen har ingen særlig risiko, hvis projekterne af den ene eller den anden grund ikke kan realiseres. Der er snarere tale om en højere grad af økonomisk forsvarlighed, end hvis kommunen ikke havde indgået aftaler med private, men snævert holdt sig til rollen som planmyndighed, idet aftalerne alle på den ene eller den anden måde har sparet kommunen for udgifter, der ellers ville have været pålagt kommunen. Den økonomiske gevinst for kommunen har både været i form af privat medfinansiering af infrastruktur, som kommunen har ønsket, og i Slagelse casen har der været tale om, at den private part var villig til at stille en »underskudsgaranti«, således projektet fra kommunens synspunkt var sikret mod uforudsete udgifter og en deraf følgende overskridelse af budgettet. På baggrund af dette må det ud fra et rent økonomisk synspunkt anses for at være mest forsvarligt, at kommunen søger at indgå i aftalebaserede partnerskaber med private frem for at agere som »ren planmyndighed«, for derved at søge at minimere kommunens egne udgifter i omdannelsen.

15.5.4 Magtfordrejning

Ovenstående tankegang om tættere samarbejde med private for at opnå medfinansiering kan i princippet medføre en konflikt i forhold til magtfordrejningslæren. I casene har kommunerne, så vidt vi kan vurdere, dog ikke været på kant med dette princip. I Lindholm har der reelt ikke været en øget risiko for magtfordrejning, idet kommunen ikke har haft økonomiske interesser i området. Til gengæld har Aalborg Kommune i strid med legalitetsprincippet krævet overholdelse af en designmanual som betingelse for udarbejdelse af lokalplan. I Hillerød har kommunen været overordentlig omhyggelig med planprocessen og tilgrundliggende baggrundsanalyser, hvorved beslutningen om støtte til Islefs projekt er truffet på et meget velovervejet grundlag – der er på ingen måde tale om, at kommunen har ladet sig »trække rundt ved næsen« af den private part. Kommunen har således bevaret sin legitimitet under hele processen. Ligeledes er der heller ikke noget i Slagelse-casen, der tyder på, at kommunen her har inddraget usaglige hensyn.

Netop for at undgå mistanken om magtfordrejning kan det være en væsentlig fordel, at forholdet mellem aftale og plangrundlag bliver fremlagt offentligt, så det kan fremgå, at aftalen har udgangspunkt i planlægningsmæssige hensyn. Herved søges legitimiteten i det politiske system bevaret, trods et tæt samarbejde mellem kommunen og private parter.

15.5 Opsummering

Ud fra caseanalyserne finder vi det hensigtsmæssigt at skelne mellem uformelle partnerskaber baseret på mundtlige aftaler og formaliserede partnerskaber baseret på skriftlige aftaler. Udover opdelingen i mundtlige og skriftlige aftaler, er det svært nærmere at dele de aftalebaserede partnerskaber op i specifikke kategorier, idet aftalernes indhold er helt og aldeles afhængig af omstændighederne i den konkrete case. Det gør dog en forskel for partnerskabernes

opgaveløsning, om der er tilknyttet en styregruppe.

Udbudsreglerne kan udgøre en barriere for de aftalebaserede partnerskaber i tilfælde, hvor en del af aftalen omhandler overdragelse af kommunal ejendom til den private part. Hvis den private i forvejen ejer en stor del af omdannelsesområdet finder vi det dog sandsynligt, at tilsynsmyndigheden vil give samtykke til at undlade udbud, idet et udbud i så tilfælde kan lægge hindringer i vejen for projektets realisering.

Et aftalebaseret partnerskab har en række muligheder for at afhjælpe problemer i forbindelse med byomdannelse, hvoraf de vigtigste ud fra casene drejer sig byggemodning og infrastruktur. Privat medfinansiering af offentlig infrastruktur er indgået som et element i alle casene, men med en vedtagelse af L 204 er kommunen ikke længere helt så frit stillet i forhold til at indgå i disse aftaler. Kommunen skal bl.a. være opmærksom på, at infrastrukturbidraget skal være på den private initiativ, og kommunen kan derfor ikke længere bruge ønsket om at opnå infrastrukturbidrag som forhandlingsudgangspunkt ved planændringer, dvs. afslagstrusler.

Et aftalebaseret partnerskab kan også give gode muligheder for at afhjælpe problemer med en kompliceret matrikelstruktur i omdannelsesområdet, idet kommunen ligesom i Hillerød casen kan udnytte sin ekspropriationskompetence til at forenkle ejerstrukturene i området – for den private parts regning. At ejendommene efterfølgende kan overdrages til den private part uden udbud vil dog kræve tilsynsmyndighedens samtykke, hvorfor en forudsætning for denne fremgangsmåde jf. ovenstående vil være, at den private part i forvejen er grundejer i området.

Aftalebaserede partnerskaber har også mulighed for at påvirke de ikke-fysiske problemstillinger i et omdannelsesområde. I forbindelse med partnerskabets muligheder for at tiltrække endelige investeringer synes det vigtigt, at kommunen stadig giver sig tid til at lave en gennemarbejdet planlægning, idet dette øger legitimiteten af projektet. Hvis kommunen ikke i forvejen er grundejer i området, er der begrænset mulighed for at påvirke kvaliteten i omdannelsen i yderligere grad, end planlægningen giver mulighed for. En sådan aftale vil langt hen ad vejen afhænge af den private parts indstilling. Muligheden for påvirkning af kvaliteten vil være bedst i et tæt partnerskab, hvor der nedsættes en styregruppe.

Et partnerskab kan give kommunen bedre mulighed for at sikre omdannelsens realisering, idet dette kan indgå som en del af aftalen. I den forbindelse er realiseringssikringen klart bedre ved skriftlige aftaler end ved mundtlige, og hvis aftalen har omfattet overdragelse af en kommunal ejendom til den private part, er et krav om tilbageskødning, hvis ikke projektet realiseres inden for en vis tidsfrist, en effektiv måde at sikre en realisering.

Kommunerne kan overordnet siges at indgå i aftalebaserede partnerskaber med 3 forskellige mål for øje:

- 1) Hvis kommunen ikke er grundejer, kan en byomdannelse hjælpes i gang via et aftalebaseret partnerskab, hvor kommunen kan bidrage med investeringer og plangrundlag.
- 2) Ved at indgå i et aftalebaseret partnerskab kan kommunen opnå medfinansiering af følgeudgifter.
- 3) Kommunen kan ved at indgå i et selskab opnå større mulighed for at påvirke kvaliteten, udformningen og helheden i det byggede miljø, end det lader sig gøre via lokal- og kommuneplanlægningen eller ved grundsalgsvilkår ved kommunalt grundsalg.

Den private aftalepart i partnerskabet er typisk en projektudvikler/entreprenør, der foretager investeringer med en kortere tidshorisont. Interesseuoverensstemmelser mellem kommunen og den private part kan bevirke, at partnerskabet ikke fungerer efter hensigten. Det samme kan en utilstrækkelig tilførsel af tids- eller vidensmæssige ressourcer.

Med hensyn til partnerskabernes forhold til de generelle normer for den kommunale forvaltning

synes spørgsmålet om kommunal indflydelse ikke at give anledning til betænkeligheder og ligeledes med normen om økonomisk forsvarlighed, idet aftalerne som hovedregel er en økonomisk fordel for kommunen. Forholdet til normen om offentlighed kan derimod udgøre et problem i de tilfælde, hvor partnerskabet har en direkte indflydelse på planlægningens indhold, idet offentligheden som oftest ikke har indsigt i den tilgrundliggende aftale. En vedtagelse af planlovsændringen L 204 vil afhjælpe dette problem i forbindelse med aftaler om infrastrukturbidrag. En øget offentlighed vil også medvirke til at undgå mistanken om magtfordrejning, således legitimiteten i det politiske system kan bevares trods et tæt samarbejde mellem kommunen og private parter.

Afsluttende del

I metodeafsnittet udledte vi underspørgsmål 1-3, hvor underspørgsmål 1) gik ud på at identificere forskellige partnerskabsmodeller, 2) gik ud på at identificere faktorer ved de forskellige partnerskabsmodeller, som har betydning for deres effekt i forhold til løsning af problemstillinger i byomdannelse og 3) gik ud på at forholde partnerskabsmodellerne til de generelle normer for kommunal forvaltning. Udgangspunktet vil være at lave en kategorisering af partnerskaberne på baggrund af analysen af underspørgsmål 1 og derefter knytte de opsamlede erfaringer med partnerskaber herpå – erfaringer som følge af analysen af underspørgsmål 2 og 3.

16 Kategorisering

Opbygningen af kategoriseringen tager især udgangspunkt i besvarelsen af erkendelsesopgave B omhandlende partnerskabsmodeller i praksis. Erkendelsesopgaven var operationaliseret i spørgsmål vedrørende organisering af partnerskabet, mål for partnerskabet og partnerskabets midler til at opnå disse mål. Tanken var, at disse elementer skal samles til en egentlig kategorisering i partnerskabsmodeller.

Vi har dog valgt at anvende disse elementer (organisering, mål og midler) lidt anderledes i forhold til kategoriseringen, sådan at udelukkende organisering og mål udgør basis for kategoriseringen. Som det er set gennem casestudierne findes der mange forskellige midler til at opfylde målene for partnerskabet og for byomdannelsen, og derfor vil en kategorisering på baggrund af alle tre elementer resultere i for mange partnerskabsmodeller til at overskueliggøre muligheder og begrænsninger i tilknytning hertil – hvilket netop er projektets udgangspunkt. Vi vil derfor som sagt lade kategoriseringen af partnerskabsmodeller foregå på baggrund af organisering og mål, og derefter inddrage midlerne i forbindelse med diskussionen af partnerskabsmodellernes muligheder og begrænsninger i forbindelse med problemløsning, idet midlerne også kan ansues som en faktor, der påvirker dette. Øvrige faktorer, der påvirker partnerskabets evne til problemløsning, er f.eks. type af privat part.

Vi vil i kategoriseringen lægge særlig vægt på målet med at anvende partnerskabet i byomdannelsen, fordi det efter vores vurdering vil være en god indgangsvinkel for kommunerne til at få et overblik over mulige partnerskabsmodeller, da det gerne skal være med et bestemt mål for øje, at partnerskabet indgås, og ikke være partnerskabet, der er målet i sig selv.

- Hvordan er partnerskabet **organiseret**?

Med hensyn til spørgsmålet om organisering af partnerskaberne har vi fundet ud af, at selskaber efter henholdsvis L 548 og kommunalfuldmagten i praksis fungerer ens, mens forskellene ligger i reglerne for selskabernes oprettelse. Frem for at operere med to selskabstyper vil de figurere som én partnerskabsmodel i vores kategorisering.

De aftalebaserede partnerskaber delte sig primært i to organiseringsformer – mundtlige og skriftlige aftaler. Disse aftaler kunne yderligere blive suppleret af en styregruppe med deltagelse af politikere, relevante kommunale forvaltningsmedarbejdere og repræsentanter for den private part. Selv om vi i casene kun har set styregrupper i forbindelse med skriftlige aftaler vil der også være mulighed for at danne disse grupper ved mundtlige aftaler, og vi vil derfor arbejde videre med 4 organiseringsformer under aftalerne.

- Hvilke **mål** er der for partnerskabet?

I diskussionsafsnittene for selskabsbaserede og aftalebaserede partnerskaber har vi udledt kommunale bevæggrunde/mål for at involvere sig i et partnerskab. Disse mål er forholdsvis enslydende for begge typer. Det drejer sig i forkortet udgave om:

- 1) Kick-start af omdannelsesprocessen på privatejet område
- 2) Sikring af helhed og arkitektonisk kvalitet i det færdige byomdannelsesresultat
- 3) Privat medfinansiering af følgeudgifter til infrastruktur, byggemodning og grundkøb

Der er på denne baggrund tale om en form for arketyper inden for partnerskaberne, som har fokus på forskellige elementer i byomdannelsen. Det er muligt at udlede følgende arketyper, hvor numrene refererer direkte til målet for partnerskabet:

1) *Iværksættelsespartnerskaber*

Målet er, at partnerskabet skal fungere som starthjælper i private områder, og partnerskabets opgaver vil derfor primært være i de indledende faser af byomdannelsen, dvs. den knytter sig til planlægnings- og byggemodningsfasen.

2) *Kvalitetssikringspartnerskaber*

Målet er at sikre kvalitet mm, og dette vil primært kunne ske i forbindelse med den overordnede planlægning for byomdannelsesområdet og i forbindelse med udviklingen af projektforslag på delområderne på baggrund af den overordnede planlægning.

3) *Medfinansieringspartnerskaber*

Målet med partnerskabet er at opnå privat medfinansiering af byggemodning og infrastruktur. Partnerskabets opgaver er primært knyttet til selve byggemodningsfasen.

Opdelingen er fortrinsvis lavet for at kunne skabe overblik, og i praksis vil der selvfølgelig være partnerskaber, som fungerer på tværs af disse arketyper, hvilket gælder for de partnerskaber, vi har analyseret i casene.

Vi opererer således med en kategorisering i de følgende 15 partnerskabsmodeller i figur 25:

<p>Iværksættelsespartnerskab baseret på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber 	<p>Kvalitetssikringspartnerskab baseret på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber 	<p>Medfinansieringspartnerskab baseret på:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber
--	---	--

Figur 25 Kategorisering i partnerskabsmodeller

I projektets 6 caseanalyser har vi behandlet forskellige partnerskaber, som går på tværs af arketyperne. Selv om vi dermed har været omkring flere af partnerskabsmodellerne end kun 6, så har vi ikke behandlet alle de partnerskabsmodeller, der fremgår af kategoriseringen.

17 Partnerskabsmodellernes muligheder og begrænsninger

I de følgende afsnit skal vi både diskutere partnerskabsmodellernes muligheder og begrænsninger i forhold til at løse problemstillinger i byomdannelse samt ved deres forhold til de generelle normer for kommunal forvaltning. Vi indleder dette med en generel vurdering af muligheder og begrænsninger i forbindelse med organisationsformerne i partnerskabsmodellerne.

Diskussionen af partnerskaberne som problemløsere vil tage udgangspunkt i en nærmere behandling af, hvordan de problemstillinger, vi har identificeret i forbindelse med byomdannelse, kan relateres til de forskellige partnerskabsmodellens fokusområde. Vi vil under hvert enkelt fokusområde/mål diskutere muligheder og begrænsninger ved de forskellige organiseringsformer relateret til de tilknyttede problemstillinger. I denne diskussion inddrager vi de midler, partnerskaberne kan tildeles i de forskellige organiseringsformer og dermed kommer vi også ind på en diskussion af de faktorer, som vi har identificeret i forbindelse med besvarelsen af underspørgsmål 2.

Undervejs i teksten vil kursive fremhævninger henvise til problemstillinger i byomdannelse mens fremhævninger med fed henviser til faktorer jf. underspørgsmål nr. 2.

Partnerskabernes forhold til de generelle normer vil være den afrundende diskussion under de enkelte afsnit for hvert fokusområde. Det er nødvendigt at relatere disse diskussioner til de enkelte fokusområder/mål for partnerskaberne, for alt efter hvilken rolle partnerskabet skal spille i byomdannelsen, er der forskellige muligheder og begrænsninger for at tilgodese de generelle normer.

Der er fordele og ulemper ved denne fremgangsmåde. Ved at udnævne arketyperiske partnerskaber og knytte diskussionen af muligheder og begrænsninger til disse, vil vi ikke kunne diskutere muligheder og begrænsninger ved særlige kombinationer af partnerskabsmodeller på tværs af arketyperne. Sammensætningen af problemstillingerne ved byomdannelse vil dog i høj grad være afhængig af forholdene ved det enkelte byomdannelsesområde. Da partnerskaberne bør formes efter de problemer, de skal løse, finder vi, at vores fokus på partnerskabernes muligheder og begrænsninger ved de enkelte problemstillinger inden for de tre fokusområder, giver kommunerne mulighed for at kunne orientere sig i muligheder og begrænsninger ved partnerskabsanvendelse og relatere dette til en aktuel/forestående byomdannelse i kommunen med dets miks af forskellige problemstillinger.

Som vi gjorde klart i problemformuleringen, har projektet ikke haft som fokus at behandle, hvordan kommunerne kan tiltrække privat parter til et partnerskab. I forlængelse af dette, har vi i projektet heller ikke analyseret, hvilke forpligtelser en privat part vil være villig til at påtage sig i et partnerskab, hvilket hænger sammen med vedkommendes mulighed for interessevaretagelse i området. De muligheder, der i projektet bliver peget på ved partnerskabsmodellerne, kan derfor for nogle byomdannelsesområders tilfælde være sværere at opnå, da de hænger sammen med omfanget af den private parts forpligtelser.

Casene vedrørende selskabsbaserede partnerskaber repræsenterer alle de eksempler, der findes i dansk sammenhæng, mens vi med hensyn til aftalebaserede partnerskaber har foretaget en udvælgelse. Der findes givetvis flere aftalebaserede cases end dem, vi har haft kendskab til gennem de eksisterende undersøgelser, men vi mener, at vores udvælgelse er bredt dækkende i forhold til problemformuleringen. Vi mener hermed, at de partnerskabsmodeller med tilknyttede muligheder og begrænsninger, som vi trækker frem i de følgende afsnit, vil være så bredt dækkende som muligt for partnerskabsanvendelse i byomdannelse. Der kan naturligvis tænkes partnerskaber, muligheder og begrænsninger, som der ikke er praksis på, og som vi derfor ikke har haft med i vores analyse, hvilket er en generel begrænsning ved vores case-baserede undersøgelse. I det omfang yderligere muligheder/begrænsninger ligger »lige for« vil vi dog søge at gøre opmærksom på disse.

På trods af vores intention om at udvælge cases på baggrund af forskellige kommunetyper, så har dette ikke vist sig muligt, da partnerskaberne fortrinsvis er blevet anvendt i vækstkommuner, hvilket har begrænset vores caseudvælgelse. Det sætter en naturlig begrænsning på de forskellige partnerskabsmodeller, samt muligheder og begrænsning, som vi har kunnet identificere gennem analyserne, men vi mener, at det for nogle elementers vedkommende er muligt også at udlede muligheder og begrænsninger af relevans for stagnationskommuner. Dette vil især være tilfældet for iværksættelsespartnerskaber.

17.1 Muligheder og begrænsninger ved organisationsformerne

Dette er en kort opsamling af de muligheder og begrænsninger, der knytter sig direkte til partnerskabets organiseringsform, og som derfor vil være uafhængige partnerskabets fokusområde.

For mundtlige aftaler gælder, at der her er op til den private parts samvittighed at overholde aftaler og realisere det planlagte som lovet – men hvis den private part ønsker at samarbejde med kommunen i andre områder, vil den private part formentlig udvise en vis samarbejdsvilje.

En styregruppe i forlængelse af aftalen vil give et tættere samarbejde mellem parterne og formentlig bidrage til følelsen af en fælles gensidig forpligtelse, hvilket kan sikre overholdelse af de mere uformelle aftaler.

Fordelen ved de mundtlige aftaler er, at aftaleindgåelsen i sig selv ikke kræver ressourcer, hvilket det gør at udarbejde et kontraktgrundlag eller vedtægter og aktionæraftale i et selskab. Til gengæld sikrer kontrakter mv. en større sikkerhed for overholdelse af aftalen alt efter sanktionsmulighederne indskrevet heri. Desuden medfører en skriftlig kontrakt i sig selv en større afklaring af aftalens indhold, idet parterne i forbindelse med aftalens skriftlige formulering bliver nødt til præcist at tage stilling til detaljerne i det aftalte.

For selskaberne gælder generelt, at muligheder og begrænsninger skal ses i forhold til, om kommunen i udgangssituationen er grundejer i byomdannelsesområdet, eller om dette er privatejet. I den første situation vil kommunen ved at indgå i et selskab miste indflydelse på områdets udvikling (til gengæld får de mulighed for nogle særlige midler, hvilket uddybes i de følgende afsnit), mens kommunen i den sidste situation vil købe sig til indflydelse ved at indgå i et selskab – samt opnå mulighed for at få del i fortjenesten ved grundsalg.

En generel fordel ved selskabernes organiseringsform er de mere effektive beslutningsprocesser som følge af, at der er færre til at træffe beslutninger i et selskab og mindre bureaukratiske processer. Dette vil omvendt kunne skabe en konflikt i forhold til kommunalbestyrelsens ønske om politisk kontrol og indsigt i processen, idet kommunen ved selskabsdannelsen netop afgiver kontrol til en ekstern enhed. En selskabsdannelse bevirker, at kommunalbestyrelsen udelukkende har kontrol over opgavevaretagelsen i overensstemmelse med deres stemmerettigheder på selskabets generalforsamlinger. På generalforsamlingerne vil det primært være de overordnede økonomiske spørgsmål, der diskuteres, mens aktionærene ikke vil have mulighed for at få indflydelse på den daglige ledelse af selskabet. Kommunens repræsentanter i selskabet må heller ikke rapportere videre til kommunalbestyrelsen med mindre, der er enighed herom i selskabet.

I aftalebaserede partnerskaber med styregruppe vil disse grupper også tage sig af de mere tekniske daglige opgaver, mens kommunalbestyrelsen stadig vil have fuld kontrol over de større økonomiske beslutninger.

17.2 Iværksættelsespartnerskaber

17.2.1 Iværksættelsespartnerskaber som problemløser

Iværksættelsespartnerskaber går ud på at hjælpe den private part til at overkomme de problemstillinger ved byomdannelsen, som betyder, at byomdannelsen ikke kan ske på markedsvilkår. Grunden til, at omdannelsen ikke kan ske på markedsvilkår, kan evt. findes i, at områdets beliggenhed ikke er attraktiv nok – hvis der eksempelvis er tale om en udkantskommune.

I denne forbindelse kan der være tale om, at de private ikke ser en tilstrækkelig investeringssikkerhed i forhold til de initiale omkostninger til *byggemodning og infrastruktur* og til eventuelle køb ved *en kompleks ejerstruktur*. Sidstnævnte kan dog ud over at relatere sig til udgifterne ved køb også have at gøre med, at grundejere i området ikke ønsker at sælge, hvilket kan ses i sammenhæng med problemstillingen *eksisterende virksomheder* i området, hvor disse virksomheder ikke nødvendigvis har planer om lukning eller udflytning. Af problemstillinger relateret til de fysiske forhold i området er det efter vores vurdering primært disse tre, som kan medvirke til, at omdannelsen ikke kan ske på markedsvilkår. En træg omdannelse kan dog også skyldes, at den private part har vanskeligt ved at *tiltrække investorer*, der er villige til at investere i området på langt sigt.

For at tilgodese målet med at gå ind i partnerskabet – at iværksætte processen – vil det ikke have så stor en betydning, om det er en privat part med langsigtede eller kortsigtede interesser i området, kommunen indgår partnerskabet med. Vi vil derfor ikke forholde os til denne faktor i den følgende diskussion.

Tilførsel af økonomisk grundlag for byggemodning, infrastrukturanlæg og grundkøb

Hvis der er tale om, at de initiale investeringer til byggemodning, herunder forureningsrensning, infrastruktur og grundkøb er for store til, at den private part tør kaste sig ud i processen, så vil en løsning af dette kræve et partnerskab, hvor kommunen kan **bidrage finansielt** til omdannelsen. Den eneste type partnerskab, der giver mulighed for dette, er et selskab, hvor kommunen kan skyde penge ind i foretagendet, og udgifterne til byggemodning og infrastrukturanlæg dermed bliver fordelt på kommunen og den private part. Dette er set i Sluseholmen, hvor kommunen efterfølgende fik mulighed for at geninddrive nogle af infrastrukturomkostningerne ved hjælp af en fordelingsnøgle.

Det er ikke muligt på baggrund af kommunalfuldmagtsreglerne at støtte et firma finansielt gennem et aftalebaseret partnerskab, men der er dog mere indirekte måder, kommunen kan agere starthjælper for omdannelsen på. Dette kan ske ved tilvejebringelse af et **fordelagtigt plangrundlag** under hensyn til funktionelle og bebyggelsesmæssige forhold, hvor den forventede værdistigning vil kunne overvinde den private parts betænkeligheder, hvilket dog kun kan falde ind under projektets partnerskabsdefinition, hvis parterne gensidigt forpligter sig yderligere (derudover har plangrundlagets forankring i politiske visioner betydning for investeringsikkerheden – dette diskuteres under *Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer*). Dette kan eksempelvis ske ved, at kommunen **investerer i offentlige anlæg** i området - ved at opføre offentlige kontorer, almene boliger som i Lindholm eller investere i fornyelse/anlæg af offentlige pladser/parker som i Slagelse, er området fra start sikret investeringer. Det viste sig eksempelvis, at projektudviklerne i Sluseholmen var glade for kravet om at skulle ansøge om en kvote almene boliger, da disse boliger tilførte dem en investering fra start – kommunen havde stillet kravet for at sikre et blandet boligområde og havde troet, det ville blive mødt med protester. Kommunens kick-start af processen, som relaterer sig til kommunens økonomiske og planlægningsmæssige virkemidler, kan udmønte sig i en forholdsvis begrænset indsats fra kommunens side, hvilket blev set i Lindholm. Udover ændringen af plangrundlaget, som formentlig betød meget for igangsættelse af processen, så betød opførelsen af de almene boliger også meget for, at omdannelsen blev igangsat – det kunne ikke være sket på markedsvilkår. Sådanne forholdsvis beskedne bidrag fra kommunens side burde det være muligt at lave mundtlige aftaler om. Kommunerne vil formentlig være så interesserede i, at omdannelsen realiseres, at de vil holde deres del af aftalen, og udarbejdelse af kontrakt vil dermed være en unødigt omkostning. Kontrakten skal være for at kunne holde den private part op på vedkommendes modydelser. Der synes heller ikke grund til at nedsætte en styregruppe, hvis målet med partnerskabet fortrinsvis er at igangsætte omdannelsesprocessen, da dette mål kan opfyldes meget tidligt i processen.

Hvis kommunen kun ønsker at sætte processen i gang ved at tilvejebringe et økonomisk grundlag, så vil det være mindre omkostningsfuldt for kommunen at anvende et aftalebaseret partnerskab. Forpligtelserne i aftalerne synes at have en kortere tidshorisont og ikke forpligte kommunen økonomisk i samme grad som selskaber. Fordi et selskab i højere grad forpligtiger kommunen økonomisk vil det også være en mere effektiv kickstarter i problematiske områder. Omdannelsen af Sluseholmen var således sandsynligvis ikke gået i gang på det pågældende tidspunkt, hvis kommunen bare havde forpligtiget sig til at investere i eksempelvis almene boliger – der skulle mere til. Men hvor en aftale om f.eks. almene boliger er tilstrækkeligt som kickstarter, er der selvfølgelig ingen grund til, at kommunen involverer sig i et selskab, hvis iværksættelsen er det primære formål. Grunden til at danne et selskab skal være, hvis omdannelsen er særlig problematisk set fra privat side, eller hvis kommunen yderligere ønsker en særlig stor indflydelse på områdets udformning, hvilket bedre kan opnås gennem deltagelse i selskaber end ved aftalebaserede partnerskaber, se *Kvalitetssikringspartnerskaber*.

Problemer med eksisterende virksomheder

Vi har gennem caseanalyserne erfaret, at selskaberne giver god mulighed for forhandling med eksisterende virksomheder, men ligefrem at gå i selskab for at opnå denne fordel kan ikke anbefales. I modsætning til den private part, der skal hjælpes, vil kommunen have forhandlingsmuligheder i form af bestemmelserne om overgangsordninger i byomdannelse i planloven. Vi har ikke i casene set eksempler på, at kommunen hjælper den private part med at forhandle med eksisterende virksomheder om udflytning eller forureningsbegrænsning ved hjælp af aftalebaserede partnerskaber. Kommunen vil dog som sagt kunne gå i forhandlinger med virksomhederne og eventuelt kan kommunen forpligte sig til at hjælpe den private part, som står for omdannelsen, med at finde mulige arealer til udflytning af de eksisterende virksomheder. Kommunen må dog ikke foretage køb/ekspropriation til det formål at hjælpe en virksomhed ud af et område, men må gerne hjælpe den eksisterende virksomhed ved at pege på egnede arealer til udflytning.

Kompleks ejerstruktur

Vi har set, at selskaber giver en stor fordel med hensyn til løsning af denne problemstilling, som følge af selskabets effektive beslutningsprocesser i forbindelse med køb og salg. En selskabsdannelse til at løse denne problemstilling vil være aktuell, hvis kommunen ønsker omdannelse, men ingen private tager initiativ til dette. Selv om kommunen ikke er grundejer, kan den i denne situation være **initiativtager til et selskab** og selv opsøge en privat part, hvor selskabets opgave derefter bl.a. vil være at købe grundene i området – netop som det er set i Kildebjerg Ry. I et uattraktivt område må det alt andet lige være nemmere at igangsætte omdannelsen med denne fremgangsmåde, hvor kommunen påtager sig en del af risikoen, hvilket stadig vil være mindre risikabelt for kommunen end selv at skulle opkøbe og byggemodne. Den private part må føle større sikkerhed for, at kommunen vil arbejde aktivt for omdannelsen, være villig til at udarbejde et gunstigt plangrundlag og prioritere de offentlige investeringer til infrastruktur mv. i området, hvis kommunen ligefrem er villig til at involvere sig i et selskab. Det kan selvfølgelig være vanskeligt at tiltrække en privat part efter kommunens ønske, hvilket kan siges at være en begrænsning ved modellen (projektets problemområde omhandler ikke, hvad kommunen konkret kan gøre for at tiltrække private parter, og vi vil derfor ikke behandle dette nærmere).

Ved aftalebaserede partnerskaber som problemløsere kan kommunen hjælpe den private part til at overkomme en kompliceret matrikelstruktur ved gennem aftalen at forpligte sig til at **stille sine ekspropriationskompetencer til rådighed**, men for den private parts penge, som det blev gjort i Hillerød. Denne fremgangsmåde kan dog begrænses af udbudsreglerne, når ejendomme skal overføres til den private part, men hvis den private part i forvejen er ejer af en stor del af området's ejendomme, vil tilsynsrådet formentlig give samtykke til undtagelse fra udbud.

Da der ved en aftale om anvendelse af et sådant middel er tale om en større forpligtelse, vil en skriftlig aftale klart kunne anbefales. Den private part skal således forpligtes til at stille beløbene til dækning af erstatningssummerne til rådighed – hvor Hillerød Kommune i deres kontrakt også har sikret sig, at disse beløb bliver stillet til rådighed, selv om en tredjepart overtager Islefs rettigheder og forpligtelser gennem aftalen.

En styregruppe synes ikke nødvendig for at varetage denne opgave tilfredsstillende i partnerskabet, men der skal selvfølgelig være en stor udveksling af informationer, kommunen og den private part imellem, i forbindelse med udbetaling af ekspropriationserstatning.

Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer

For at kunne hjælpe den private part med at tiltrække erhvervsliv og investeringer skal kommunen sikre en vis investeringssikkerhed i området.

Ved Sluseholmen blev der set eksempel på, at **kommunens finansielle og aktive deltagelse**

i selskabet ved medvirken til byggemodning mv. sendte et klart signal til developerne om, at omdannelsen af området var højt prioriteret, hvilket har påvirket investeringsikkerheden i en positiv retning.

Et selskab, der er grundejer for hele omdannelsesområdet, vil også have mulighed for at lave en **fordelingsnøgle i forbindelse med forureningsafhjælpningen**, så køberne af grundene uanset forureningsgraden på deres grund vil skulle betale et beløb til forureningsrensning svarende til antal nybygget em². Dette er med til at mindske usikkerheden for områdets fremtidige projektudviklere, og vil derfor medvirke til at tiltrække investeringer i området og således få sat omdannelsen i gang.

Som vi kort var inde på ovenfor, kan processen også iværksættes ved hjælp af et plangrundlag med mulighed for store værdistigninger. Der er dog ikke tale om, at udnyttelsesmulighederne er en uafhængig variabel - de funktionelle og bygningsmæssige forhold bør stadig være den afgørende faktor for udnyttelsesmulighederne. Men der vil som regel være et vist spillerum, hvor indenfor det vil være planlægningsmæssigt forsvarligt at tilpasse udnyttelsesmulighederne med henblik på at tiltrække investeringer. I den sammenhæng skal kommunerne være opmærksomme på, at planen skal være i god overensstemmelse med de politiske visioner for kommunens udvikling, for at der skabes den fornødne investeringsikkerhed - i Hillerød var den **gennemarbejdede plan** for Slotsarkaderne netop med til at tiltrække investorer til projektet på grund af den høje politiske legitimitet og offentlige opbakning.

17.2.2 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning

Kommunal kontrol

Selskaber er generelt kendetegnet ved, at kommunen ikke har så stor kontrol over beslutningerne taget i selskaberne. Ved et iværksættelsespartnerskab, hvor kommunen skyder penge i et selskab for at igangsætte en omdannelse, der ikke kan ske på markedsvilkår, vil kommunens selskabsdeltagelse være mere risikabel (se nedenfor), og derfor kan det anses for problematisk, at kommunens kontrol i et selskab er begrænset. Aftalebaserede partnerskaber vil lade kommunen bevare større kontrol over de eventuelle investeringer, kommunen ønsker at gøre i omdannelsesområdet.

Økonomisk forsvarlighed

Den økonomiske risiko ved at gå ind i et partnerskab for at iværksætte omdannelsen synes generelt mindre, end hvis kommunen skal opkøbe arealet og stå for omdannelsen selv. Et selskab er den partnerskabsform, hvor kommunen løber den største økonomiske risiko - den mindste risiko ligger i et ændret plangrundlag og forpligtelse til at ekspropriere, da der her kun er tale om, at kommunen tilbyder sine kompetencer og ikke involverer sig finansielt.

Kommunerne har ikke på samme måde mulighed for at involvere sig økonomisk i de aftalebaserede partnerskaber som i selskaber, og alt efter hvilke indrømmelser kommunen gør sig i forbindelse med aftaleindgåelsen, vil der derfor ikke være tale om en økonomisk risiko ud over, hvad kommunen normalt løber ved eksempelvis opførelse af almene boliger.

Offentlighed

Ved iværksættelse af et projekt, hvor kommunen agerer starthjælper, synes det vigtigt for legitimiteten i det politiske system, at offentligheden får kendskab til kommunens forhold til omdannelsesprojektet og den private part. Som det er set i Hillerød vil inddragelse af offentligheden ved diskussioner af områdets fremtid og et deraf følgende klart politisk mandat også være med til at styrke investeringsikkerheden, hvilket er vigtigt i områder, hvor omdannelsen ikke ellers kan ske på markedsvilkår. Offentlighed om planerne for området vil være vigtigt (og lovpligtigt), uanset om der er tale om et aftale- eller selskabsbaseret partnerskab.

Som det er set med almindelig projektplanlægning, kan der i iværksættelsessager være risiko

for, at offentligheden trods høring ikke får mulighed for at gøre deres indflydelse gældende i forbindelse med planlægningen for området. Dette skyldes, at kommunen, som en del af forhandlingerne med den private part, kan have tilpasset sin planlægning efter dennes ønsker, i det omfang det er en forudsætning for den private parts investeringer i området. En sådan »handlen« med planlægningen er i sig selv problematisk, idet det rent planfagligt ikke bør være disse forhold, der er afgørende for planlægningens indhold - selvom der naturligvis kan ske en tilpasning af planlægningen inden for et vist spillerum i forhold til bebyggelsesmæssige og funktionelle hensyn. Når planlægningen benyttes som en del af et aftalebaseret partnerskab med henblik på at tiltrække investeringer, vil plangrundlaget typisk være forholdsvis fastlagt internt mellem parterne i partnerskabet, inden det kommer til høring - især i tilfælde som ved Lindholm, hvor aftalens punkter var udmøntet i lokalplanen. At anvende planlægningen på denne måde vil være i konflikt med normen om offentlighed, men der er tale om en balancegang, idet en vis grad af tilpasning kan være nødvendigt for i det hele taget at få igangsat omdannelsen, og dette kan være muligt inden for spillerummet for planlægningsmæssige hensyn. Det bør dog altid være muligt for offentligheden at komme med ændringer til planerne, hvis disse ændringer optimerer planløsningen.

Magtfordrejning

Under iværksættelsespartnerskaberne vil der være tale om, at kommunen anvender sine planlægningskompetencer og prioritering af offentlige investeringer med et mål om at få omdannelsen startet. I disse tilfælde skal kommunerne være særligt opmærksomme på ikke at gøre sig skyldige i en indsats, der i højere grad er til støtte for den private part end en indsats til gavn for iværksættelsen af omdannelsen.

17.3 Kvalitetssikringspartnerskaber

17.3.1 Kvalitetssikringspartnerskaberne som problemløser

Kvalitetssikringspartnerskaber har primært fokus på at løse problemstillinger relateret til de ikke-fysiske problemstillinger i byomdannelsen. Det drejer sig om problemstillingerne *Sikre kvalitet og helhed*, *Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer*, *Fastholdelse af visioner og politisk prioritering* og *Sikre en realisering*. Hvor problemstillingen giver sig selv for førstnævntes vedkommende, så gælder for de tre efterfølgende, at private langsigtede investeringer, fastholdelse af politiske prioriteringer samt en hurtig realisering alle vil medvirke til, at området kommer til at virke mere helstøbt.

Det er dog en enkelt problemstilling i relation til de fysiske forudsætninger i området, som partnerskaber med fokus på sikring af helhed og arkitektonisk kvalitet i det færdige byomdannelsesresultat kan tænkes at inddrage. Som vi har været inde på tidligere hænger *genanvendelse af bygninger* også sammen med sikring af kvaliteten i byomdannelsesområdet - at der skabes et attraktivt bydelsområde har også at gøre med diversitet og historiske spor. Vi vil diskutere genanvendelse af bygninger under punktet *sikre en realisering*, da problemet netop har været at sikre, at genanvendelsen er sket som planlagt.

Sikre kvalitet og helhed

Vi har i løbet af case-analyserne set flere midler anvendt til at forfølge dette mål.

I forbindelse med at sikre kvaliteten i den overordnede planlægning for området er et middel at hyre en særlig **dygtig arkitekt** til udarbejdelsen af de overordnede planer. Dette middel har kun været set anvendt inden for partnerskabets rammer i forbindelse med Sønderborg Havneselskab A/S - i de andre partnerskaber var den overordnede planlægning fastlagt inden partnerskabets oprettelse. Muligheden for at hyre en specialudvalgt arkitekt foreligger i et selskab, da det ikke er underlagt kravet om udbud i forbindelse med opgaveudskillelse, hvilket kan være tilfældet for kommuner alt efter opgavens kontraktværdi. Ved at lade selskabet stå for

byomdannelsesrådets omdannelsesproces er det op til selskabet at få lavet de overordnede planer, og i denne forbindelse vil det have mulighed for at hyre arkitekten. Hvis selskabet med denne planlægning varetager en kommunal opgave, der falder ind under EU-udbudsreglerne, skal der selvfølgelig være EU-udbud. Dette kan ske ved udbud om selskabsdeltagelsen.

Byomdannelsesrådets kvalitet og helhed vil primært kunne sikres, når de byggemodnede områder skal sælges videre til diverse projekter.

Her har et middel til at sikre en vis kvalitet været en **tæt dialog med projektudviklerne** om udformningen af projekterne på delområderne. En sådan dialog vil normalt ikke kunne lade sig gøre, når kommunen er grundejer, og der derfor skal være udbud ved grundsalg, hvor der er krav om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling. Da selskaber ikke er bundet af udbudsreglerne vil dette middel særligt kunne anvendes af selskaber.

I aftalebaserede partnerskaber er billedet ikke helt så klart i forbindelse med salg af byggemodnede områder til realisering. Her har vi i casene set eksempler på, at byggemodning og realisering skete inden for samme partnerskab (Hillerød og Slagelse) men også, at partnerskabet har drejet sig om byggemodning, hvor områderne derefter blev solgt videre til realisering (Lindholm). I tilfælde i stil med sidstnævnte procesforløb vil kommunen generelt have svært ved at indgå en dialog med de eventuelle købere om udviklingen af områderne, da dette vil være overladt til den private part. I aftalebaserede partnerskaber, hvor der indgår en styregruppe, kan det dog være, at samarbejdet er så tæt, at kommunen herigennem kan få indflydelse på projektudviklingen i forbindelse med den privates videresalg. I forbindelse med procesforløb i stil med Hillerøds og Slagelses, hvor den private aftalepart er en projektudvikler, vil partnerskabet kunne medvirke til en dialog om projektets udformning, hvilket koordineringsgruppen i Hillerød især har medvirket til.

Gennem et selskab kan der også blive tale om en **godkendelsesordning**, hvor selskabet skal godkende projektudviklernes projekter inden disse bliver myndighedsbehandlet. Dette kan lade sig gøre ved, at selskabet pålægger godkendelseskravet som et grundsalgsvilkår. Kommunen kan som grundejer også selv lave en lignende godkendelsesordning, men godkendelsesmulighederne er begrænset af, at kommunens ejendomme skal i udbud. Da udbud ofte foregår med tilbudsgivning med forslag til særlige projekter tilknyttet, vil kommunen være forpligtet til at sælge til højstbydende, hvis projektet lever op til planerne for området og udbudsbetingelserne – selv om et andet projekt i et lavere bud i højere grad levede op kommunens detaljerede visioner for området. Hvis kommunen ikke selv er grundejer, begrænses mulighederne for godkendelsesordningen kraftigt, da kommunen ikke kan aftale sig til et krav om en censorfunktion ved den privates videresalg, da den på dette grundlag ikke må stille videre krav til byggeriet end plan- og styringskompetencerne tillader, hvilket vil sige krav med hjemmel i lokalplanen.

Anvendelsen af **designmanual** til at sikre kvalitetsniveauet i byinventar og byrum i realiseringen af omdannelsen ses ofte i forbindelse med grundsalgsvilkår. Derfor vil krav om designmanual kunne bruges i selskaber, da disse har grundejerskab, samt i de aftalebaserede partnerskaber, hvor der indgår kommunalt grundsalg.

Ved krav om designmanualer vil det være en god idé at lave skriftlige aftaler med mulighed for sanktioner, eksempelvis tilbageskødningsmuligheder, hvis implementeringen ikke sker som aftalt. I tilfælde af, at den private part selv står for opførelse af bygninger mv. vil det også være en fordel at have en styregruppe, der ikke nødvendigvis behøver at have deltagelse af politikere, men blot forvaltningsmedarbejdere og repræsentanter fra den private part, der løbende kan tilse overholdelsen af designmanualen. Denne kan også løbende tage stilling til spørgsmål om detailplanlægning og arkitektur.

Når fokus er på kvalitets- og helhedssikring, kan det have en vis betydning, hvilken **type privat part** der indgår i partnerskabet. Private parter med langsigtede økonomiske interesser vil være mere tilbøjelige til at prioritere en høj kvalitet i området end parter med investeringsinteresser med et kort sigte, da høj kvalitet på sigt vil give muligheder for et større løbende afkast af investeringerne.

Det har også stor betydning for kvalitetssikringen, at der tilføres tilstrækkelige **ressourcer** til udarbejdelsen af de relevante planer, indkøb af byinventar mv.

Selskaber er den partnerskabsmodel, der giver de bedste muligheder for kvalitetssikring, idet selskaberne har mulighed for at anvende alle de ovenfornævnte midler. I aftalebaserede partnerskaber er der mulighed for at opnå en tæt dialog om projektudviklingen, hvilket især vil være tilfældet, hvis der oprettes en styregruppe.

Tiltrækning af erhvervsliv/investeringer

Der kan argumenteres for, at et byområde af en vis kvalitet også kræver investorer af en vis kvalitet. Baggrunden for at indgå i et partnerskab for at afhjælpe denne problemstilling vil være, hvis kommunen som grundejer ikke regner med selv at kunne tiltrække tilstrækkelige investorer til området. Her har vi set eksempler på, at kommunerne ved selskabsdeltagelsen med private parter har haft en formodning om, at disse private parter **netværk** kan hjælpe til at tiltrække investeringer. Det vil dog være personafhængigt, om den private part besidder et sådant netværk – men det skal alligevel ses som en mulighed ved selskabsdannelse.

Aftalebaserede partnerskaber har ikke umiddelbart mulighed for at løse denne problemstilling.

Fastholdelse af visioner og politisk prioritering

Det er vigtigt for realiseringen af et byomdannelsesområde, hvor der ønskes en samlet helhed, at visionerne for området fastholdes, så der ikke undervejs sker ændringer i myndighedsbehandlingen af delprojekter, eller politikerne nedprioriterer de kommunale anlægsopgaver. Denne problemstilling vil kunne gøre sig gældende i kommuner med ustabile politiske miljøer, hvor politikkerne ændres omfattende ved skiftende kommunalbestyrelser. Det er især en problemstilling, der kan ses i forbindelse med strukturændringer så som strukturreformen.

Her vil der ved oprettelse af et selskab være mulighed for at fastholde visionerne for et område. Selskabet vil udelukkende have til formål at realisere byomdannelsen på tilfredsstillende vis, og til dette har selskabet sine egne midler fra parternes indskud af startkapital og grundsalgene at gøre godt med. Hvis kommunen skulle varetage omdannelsen i eget regi, vil de fremtidige udgifter til de kommunale opgaver i området indgå på det kommunale budget i kamp med udgifter til varetagelse af mange andre kommunale opgaver. Ved at lade selskabet varetage en censorfunktion i forbindelse med godkendelse af projekter i området, inden de myndighedsbehandles, kan denne eksterne enhed være med til at bevare fokuset på helhed i området.

Ved at løse denne problemstilling gennem et selskab afgiver kommunen kontrol over opgavevaretagelsen, hvilket politisk set ikke nødvendigvis er særligt populært.

De aftalebaserede partnerskaber har ikke mulighed for at afhjælpe et problem med fastholdelse af visioner og politisk prioritering, da der ikke opstår en ekstern enhed, som politikerne afgiver kontrol til.

Sikre en realisering

Selv om der kan være nok så gode planer for et områdes udvikling, så sikrer planerne i sig selv ikke en realisering. Det kan give et problem for kvaliteten i byomdannelsesområdet, hvis flere delområder ligger ubenyttede hen uden tegn på realisering – eller at der kan ses frem til at

byggeprocesserne strækkes unødigt i langdrag.

Denne problemstilling kan kommunerne normalt komme til livs med grundsalgsvilkår, hvis de er grundejere, hvor vilkår om **tilbageskødning** af grundene til købsprisen, hvis realisering ikke er sket inden for et givent tidspunkt, kan give en form for implementeringsgaranti. Sådanne vilkår kan også anvendes som en del af partnerskaberne. Selskaberne kan som grundejere pålægge dette vilkår ved videresalg, og ved aftalebaserede partnerskaber, hvor kommunen forpligter sig til at sælge et givent areal til den private part, kan tilbageskødning også indgå som en del af aftalen. I Hillerød har kommunens tilbageskødningsmulighed virket som en generel garanti for, at den private part overholdt sine forpligtelser i aftalen. Da aftalerne knytter sig til realisering af planerne i en eller anden grad, vil en generel garanti for, at aftalerne overholdes, medvirke til planernes realisering.

Implementeringsgaranti vil ikke kunne sikres ved mundtlige aftaler.

Genanvendelse af bygninger knytter sig som sagt også til ønsket om at sikre en realisering. Alt efter bygningernes tilstand skal realiseringen af genanvendelsen (og den dermed tilknyttede renovering) ske inden for et kortere tidsrum.

Hvis kommunen har grundejerskaber, eventuelt gennem et selskab, vil det være muligt at lade manglende genanvendelse af bygninger kunne udløse mulighed for **tilbageskødning** af arealer.

17.3.2 Forholdet til de generelle normer for kommunal forvaltning

Kommunal kontrol

Hvis kommunen selv ejer omdannelsesområdet i forvejen og indtræder i selskabet, vil den miste noget af kontrollen over de opgaver, selskabet skal varetage. Hvis kommunen ikke eller kun delvist er ejer i området, vil en deltagelse i et selskab bidrage til at øge kommunens indflydelse på den samlede omdannelse.

I de partnerskaber, hvor selskabet eller den private aftalepart står for at udarbejde masterplaner, vil kommunen have mulighed for at godkende disse for selskabernes vedkommende, hvis det indgår som en del af aktionæraftalen, og for aftaleparternerskabernes vedkommende, hvis det indgår som en del af den privatretlige aftale. De lokalplaner, der måtte skulle udarbejdes med baggrund i denne masterplan vil under alle omstændigheder skulle til kommunal vedtagelse. Kommunen kan – og bør – således sikre sig indflydelse på en eventuel masterplanlægning og i den forbindelse bør offentligheden også få indflydelse, se diskussion under *Offentlighed*

For at opnå kvalitetssikringen gennem de aftalebaserede partnerskaber, kan det være nødvendigt, at kommunen gør indrømmelser over for de private parter i forbindelse med områdets udnyttelse, men kommunen vil stadig have fuld kontrol over, hvilke former for indrømmelser, der gøres, samt hvordan dens opgavevaretagelse fremover skal foregå. De aftalebaserede partnerskaber former ikke en særskilt enhed med egen beslutningskompetence som ved selskaberne. Det, der ved aftalerne kommer tættest på en særskilt enhed, vil være styregrupperne. Disse har i casene haft fokus på tekniske og arkitektoniske spørgsmål, og har gået dybere ned i spørgsmålene end ved normale forhandlinger mellem myndighed og bygherre, hvilket sker uden indskrænkninger i kommunalbestyrelsernes styringskompetence. Dvs. at der ved aftaleindgåelse opnås indflydelse på kvaliteten uden kommunen afgiver kontrol. Der kan dog opnås en bedre kvalitetssikring ved en selskabsdannelse, hvor kommunens kontrol som sagt begrænses i de tilfælde, hvor kommunen var den oprindelige grundejer. Kommunerne har større kontrol over kvalitetssikringen gennem de skriftlige aftaler end de mundtlige, idet de har bedre mulighed for at sanktionere, hvis aftalen ikke overholdes. Hvis de mundtlige aftaler udmøntes i lokalplanen, er det vigtigt, at kommunerne udarbejder en detaljeret lokalplan, som vil gøre det muligt at håndhæve aftalepunkterne (dette kan dog skabe problemer i forbindelse med borgernes muligheder for indsigelser – diskuteres under *Offentlighed*).

Problemstillingen med ønsket om fastholdelse af visioner og politisk prioritering skal netop afvejes over for dette punkt angående kommunal indflydelse og kontrol. Ønskes en mere stabil prioritering af et område, kan det være en mulighed at overføre kompetencer til et selskab.

Økonomisk forsvarlighed

I selskaberne er der tale om en afvejning af, hvorvidt kommunerne ønsker at opnå muligheden for stor kvalitetssikring i området imod at involvere sig økonomisk (og afgive kontrol jf. ovenstående). I de aftalebaserede partnerskaber vil indrømmelserne, som kommunen skal give den private part i bytte for den kvalitetssikring, der nu engang kan opnås gennem aftaler, formentlig være mindre end indrømmelserne for at skabe en kick-start af området jf. iværksættelsespartnerskaberne.

Offentlighed

Offentligheden skal inddrages i forbindelse med kommuneplaner og lokalplaners vedtagelse. Dette bør også ske for uofficielle planer som i Sønderborg casen, hvor masterplanlægningen efterfølgende i høj grad kommer til at låse de officielle plantyper fast, hvilket er problematisk. Der kan argumenteres for, at masterplanlægning er på kommuneplanniveau, og det ville være i bedre overensstemmelse med planlovens principper om borgerinddragelse at anvende den officielle plantype til den overordnede planlægning for et byomdannelsesområde. Ud over at være lovpligtigt ved de officielle plantyper, er det generelt en god idé at inddrage offentligheden i forbindelse med planlægningen, da det kan være med til at give en god lokal forankring.

Generelt kan borgerinddragelsen i forbindelse med lokalplanerne være et problem ved kvalitets-sikringspartnerskaber. Hvis der er foregået en tæt dialog med projektudviklerne i forbindelse med udviklingen af projekter i byomdannelsesområdet, kan det betyde, at planlægningen ligger fast i en sådan grad, at borgernes indsigelser ikke bliver taget tilstrækkeligt til efterretning. Dette vil også være tilfældet, hvis den mundtlige aftale er udmøntet direkte i lokalplanen. Dette er den normale problematik i forbindelse med projektlokalplanlægning, men den bliver selvfølgelig ikke mindre problematisk ved partnerskaber ved at være normal.

Magtfordrejning

Magtfordrejning vil oftest være en risiko, når kommunen har finansielle interesser i et projekt. Risikoen for magtfordrejning synes derfor mindre ved selskaber, hvor kommunen er involveret økonomisk, end hvis kommunen som grundejer stod for omdannelsen alene. Ved godkendelsesordningen, som selskaberne kan tildeles, kan selskaberne eventuelt også inddrage finansielle hensyn eller på anden vis tage usaglige hensyn ved projektdokumentationen. Da kommunen efterfølgende skal myndighedsbehandle projektet, kan den føle sig forpligtet over for selskabets parter til at godkende projektet og på denne vis komme til at inddrage finansielle hensyn. Så længe der er en planmæssig begrundelse for myndighedens tilladelser, så er problemet dog ikke så stort.

Typen af privat part er vigtig, hvis selskabet tillægges en godkendelseskompetence, da det må formodes, at investorer med langsigtede økonomiske interesser vil være mere kvalitetsbevidste og knap så fokuserede på profitmaksimering på kort sigt. De finansielle hensyn vil derfor ikke spille så stor en umiddelbar rolle i forbindelse med selskabets godkendelser.

I forbindelse med de aftalebaserede partnerskaber er der intet ved kvalitetssikringspartnerskaberne, der får alarmsignalerne til at ringe i forhold til magtfordrejning.

17.4 Medfinansieringspartnerskaber

17.4.1 Medfinansieringspartnerskaberne som problemløsere

I medfinansieringspartnerskaber er målet ved at gå ind i partnerskabet vendt om i forhold til iværksættelsespartnerskaberne, da det ved medfinansieringspartnerskaberne er kommunen, der skal opnå hjælp fra de private til de initiale investeringer ved *byggemodning* og medfinansiering af *infrastruktur* (herunder *vanskelig transporttilgængelighed*) samt grundkøb.

I alle casene har partnerskaberne medvirket til medfinansiering af dele af byggemodningen eller infrastrukturen, og da der i disse partnerskaber både har indgået parter med almennyttige interesser og økonomiske interesser med henholdsvis kortere og længere sigte, synes de private parters indstilling til at yde en sådan medfinansiering at være uafhængig af partstypen. Medfinansiering har dog været en stor del af de aftalebaserede partnerskaber i Slagelse og Hillerød, hvor den private part også selv stod for realiseringen af projektet, og det må alt andet lige være lettere for en sådan part at overtage nogle af kommunens opgaver, da parten kan løse disse i eget regi.

Tilførsel af økonomisk grundlag for byggemodning, infrastruktur anlæg og grundkøb

I tilfælde, hvor kommunen ikke ejer byomdannelsesområdet kan det være en dyr affære for kommunen selv at opkøbe området for derefter at bære udgifterne til byggemodning mv. I de fleste tilfælde vil disse omkostninger opvejes af indtægterne fra grundsalget, men de initiale udgifter kan alligevel være af en sådan størrelse, at kommunen finder det nødvendigt at opsøge medfinansiering. I et selskab vil der komme privat medfinansiering til grundkøbet, men kommunen vil ikke stå ene om grundejerskabet – hvilket dog kan anses for bedre end intet grundejerskab og dermed ingen adgang til de fordele, dette giver. Et aftalebaseret partnerskab vil ikke give mulighed for medfinansiering til kommunalt grundkøb.

Byggemodningsomkostningerne følger med grundejerskabet, og her vil kommunen også opnå en fordel i medfinansieringen gennem selskabet. Ved apportindskud af kommunale ejendomme vil EU-udbud i forbindelse med byggemodningsopgaverne ikke være nødvendigt, så længe kommunen ikke i den forbindelse stiller detaljerede krav til selskabets udførelse af byggemodningen. Da aftalebaserede partnerskaber som oftest ikke indeholder kommunalt grundejerskab vil der ikke være grund til, at disse typer partnerskaber beskæftiger sig hermed. Aftalebaseret medfinansiering til byggemodning kan dog ligesom medfinansiering af offentlig teknisk infrastruktur være en mulighed, hvis kommunen ejer et delområde i byomdannelsesområdet. Vi har ikke set eksempler på dette. En fordel ved, at selskaberne ikke er underlagt udbudsreglerne ved videresalg af grunde, er, at den private part, der i selskabet medvirker til byggemodning mm., har mulighed for selv at købe de byggemodnede grunde efterfølgende, hvilket ikke ville kunne lade sig gøre, hvis kommunen i eget regi stod for omdannelsens byggemodning i samarbejde med en privat part.

De offentlige infrastrukturstrukturanlæg, som kommunen skal stå for uanset, om den er grundejer i området, kan betyde væsentlige følgeudgifter for kommunen ved en privat omdannelse – bl.a. til at afhjælpe en vanskelig transporttilgængelighed. Udgifterne vil selvfølgelig også være til stede ved en kommunal omdannelse, men her får kommunen del i områdets værdistigning. Ved aftalebaserede partnerskaber har kommunen gode muligheder for at tilegne sig **infrastrukturbidrag**. I alle de aftalebaserede partnerskaber, både mundtlige og skriftlige, har der været tale om en form for bidrag, som dog ikke nødvendigvis har været finansielt. I Lindholm skulle den private part anlægge al infrastruktur i området, også den offentlige. I Hillerød blev den private aftalepart betalt for udførelse af offentlige infrastruktur anlæg, men til en for lav pris, hvor den private part selv skulle **afholde merudgiften**. Noget lignende gjorde sig gældende ved **underskudsgarantien** for Nordicoms anlæggelse af Schweizerpladsen for

Slagelse Kommune, hvor parterne dog ikke på forhånd var klar over, at budgettet ikke ville holde – derfor var der også aftalt, at hvis anlægsarbejdet kunne gøres billigere ville overskuddet skulle deles mellem Nordicom og kommunen. Derudover finansierede og etablerede Nordicom vejgennembruddet. Nordicom overtog i forbindelse med overtagelsen af anlægsopgaven også kommunens udbudspligt, hvilket er et forhold, kommunerne skal være opmærksomme på, idet der ellers vil være tale om omgåelse af reglerne.

På samme vis som den private aftalepart kan selskaberne bidrage til de offentlige infrastrukturanlæg, men i disse tilfælde vil kommunen som selskabspartner både være med til at yde dette bidrag samt få en andel af områdets værdistigning.

Kommunens mulighed for at opnå infrastrukturbidrag kan anses for at blive begrænset, hvis planforslaget vedtages, idet infrastrukturbidrag kun vil kunne lade sig gøre ved frivillige aftaler på initiativ fra den private part. I de tilfælde, hvor der kræves en stor ændring af plangrundlaget, har kommunerne hidtil kunnet benytte sig af »afslagstrusler«, hvor de har kunnet afslå at ændre planerne og med baggrund heri forhandle sig frem til et infrastrukturbidrag på et sagligt grundlag. Brugen af sådanne afslagstrusler kan ikke anses for et frivilligt initiativ fra den private, og formelt vil adgangen til bidrag dermed begrænses.

Også på dette område kan det anbefales at lade aftalen om medfinansiering indgå i en kontrakt. Det kan dog godt lade sig gøre at nøjes med en mundtlig aftale, som i Lindholm.

17.4.2 Medfinansieringspartnerskabernes forhold til de generelle normer for kommunal forvaltning

Kommunal kontrol

Den begrænsede kommunale kontrol ved selskaber er et generelt problem, og der er ingen elementer ved medfinansieringspartnerskaber som gør problemet større.

Sikringen af, at medfinansiering finder sted synes i lige så høj grad at kunne tilgodeses gennem selskabsbaserede partnerskaber som gennem aftalebaserede. I forbindelse med aftalebaserede medfinansieringspartnerskaber er den kommunale kontrol særligt vigtigt i tilfælde hvor medfinansieringen også indebærer, at den private part varetager etableringen af infrastrukturen, idet kvaliteten af det færdige resultat samt eventuelle problemer i anlægsprocessen, der berører borgerne, stadig vil være kommunens ansvar.

Økonomisk forsvarlighed

En stor del af målet med at gå ind i et medfinansieringspartnerskab er netop, at kommunen opnår en bedre økonomisk situation i forbindelse med omdannelsesprocessen. Selv om byomdannelsen foregår i privat regi vil kommunen stadig have følgeomkostninger i forbindelse med omdannelsen, og her vil det alt andet lige være mere økonomisk rentabelt at sørge for at få et infrastrukturbidrag gennem et partnerskab – enten aftale- eller selskabsbaseret.

Sidstnævnte kan ske ved, at kommunen i et selskab opnår medfinansiering til byggemodning, infrastrukturanlæg, jordkøb og samtidig får del i værdistigningen i området. Set i forhold hertil vil kommunen have større muligheder for indtjening ved at gennemføre omdannelsen i eget regi, men i så tilfælde vil den også bære den økonomiske risiko alene, og der kan være tale om store initiale investeringer. Der kan derfor stadig være fordele ved at gå ind i selskabet, selv om kommunen er grundejer.

Igennem et aftalebaseret partnerskab kan kommunen opnå infrastrukturbidrag uden at skulle involvere sig økonomisk som i et selskab.

Offentlighed

Som udgangspunkt er det vigtigere, at offentligheden inddrages i forbindelse med planlægningen af området, mens de tekniske detaljer i forbindelse med byggemodning ikke kræver offentlighed. Det kan dog betragtes som vigtigt at få frem i lyset, hvordan partnerskabernes

aftaler om infrastrukturbidrag influerer på plangrundlaget, da det bør kunne kontrolleres, at den private part ikke har kunnet »købe« sig til en byggetilladelse.

Der har været varierende offentlighed i forbindelse med partnerskaberne i casene. I selskaberne har der ikke været offentlighed og aktindsigt i selskabets opgavevaretagelse og aktionæraftale, hvilket heller ikke kan kræves, da det er privatretlige selskaber. For at bevare legitimiteten i det politiske system vil det dog kunne anbefales kommunerne at fremlægge en oversigt over kommunens rettigheder og forpligtelser i forhold til selskabet. Men da det netop er et privatretligt selskab, kræver dette tilladelse fra de øvrige selskabsparter.

For aftalernes vedkommende har offentligheden om partnerskaberne også været begrænset. Offentlighed om aftalen og dets forhold til planlægningen kan dog anbefales, og hvis L 204 vedtages, vil dette blive lovpligtigt i forbindelse med aftaler om infrastrukturbidrag.

Magtfordrejning

Som vi netop har været inde på i forbindelse med *offentlighed*, så bør partnerskaberne ikke bevirke, at den private part kan eller skal »købe« sig til en byggetilladelse eller lignende. Det gælder derfor for kommunerne om at holde tungen lige i munden. Det er netop også på denne baggrund, at planlovsforslaget fremfører, at aftalerne om infrastrukturbidrag skal være frivillige, dvs. kommunerne ikke bare kan kræve et bidrag – men til gengæld sætter reglerne ingen øvre grænse for, hvad bidragene kan udløse af modydelser i plangrundlaget f.eks. i forbindelse med opnåelse af en markant højere bebyggelsesprocent. I en sådan situation vil der ikke være tale om saglig planlægning, og det må formodes, at kommunen her selv vil trække grænsen. Problematikken kan dog tænkes at gøre sig gældende i udkantskommuner, der vil være villige til at gå langt for at tiltrække investeringer.

18 Konklusion

Dette projekt har haft som mål med udgangspunkt i en kategorisering af offentlig-private partnerskabsmodeller at udpege muligheder og begrænsninger ved den enkelte model i forhold til at løse problemstillinger forbundet med byomdannelse, under hensyntagen til generelle normer for den kommunale forvaltningsvirksomhed.

For at løse denne opgave er der blevet opstillet 3 underspørgsmål:

- 1 Hvilke forskellige typer partnerskabsmodeller kan anvendes til byomdannelse?
- 2 Hvilke faktorer påvirker de forskellige partnerskabsmodellers evne til at løse problemer i byomdannelsen – og hvordan påvirker faktorerne?
- 3 Hvilke muligheder og begrænsninger indebærer de forskellige partnerskabsmodeller i forhold til at tilgodese generelle normer i den kommunale forvaltningsvirksomhed?

18.1 *Besvarelse af underspørgsmål 1*

Underspørgsmål 1 indeholder to elementer – en afklaring af de retlige rammer for partnerskaber og en afklaring af, hvordan partnerskaberne i praksis kan organiseres, hvilket tilsammen gør det muligt at foretage en kategorisering.

18.1.1 Retlige rammer

Selskabsbaserede partnerskaber kan dannes på baggrund af 2 forskellige hjemler: Kommunalfuldmagten eller L 548. Forskellen på disse hjemmelsgrundlag er generelt begrænset, og når konteksten er byomdannelse, udviskes en række af forskellene yderligere.

For begge regelsæt gælder, at kommunen ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet. Efter kommunalfuldmagten er der dog en begrænset mulighed for undtagelse, men efter vores vurdering vil denne ikke gøre sig gældende i forbindelse med byomdannelse. Selskaber efter kommunalfuldmagten må kun varetage opgaver, som kommunen kunne varetage på egen hånd, mens der i selskaber efter L 548 er krav om, at der skal indgå kommunal viden, men samtidig må der også indgå privat viden, hvilket udvider mulige opgavetyper kommunen kan deltage i i forhold til kommunalfuldmagten. L 548 giver mulighed for, at kommunen kan indgå i et selskab, som varetager opgaver med fortjeneste for øje, hvilket ikke er tilladt efter kommunalfuldmagten. I forbindelse med byomdannelsesselskaber har disse forskelle dog ingen praktisk betydning, idet selskaberne varetager kommunale opgaver, og selskabets fortjeneste opnås gennem grundsalg - hvilket som en sideeffekt af kravet om salg til markedspris giver kommunen mulighed for fortjeneste i kommunalfuldmagtsselskaber på trods af det generelle forbud mod at varetage erhvervsøkonomiske formål. Dog må muligheden for fortjeneste ikke være hovedformålet med kommunens deltagelse i selskabet. Den største praktiske forskel synes derfor at bestå i, at der efter kommunalfuldmagten er en højere grad af frihed i forhold til selskabstyper, hvor det, med tilsynsmyndighedens godkendelse, er muligt at indtræde i selskabstyper uden begrænset ansvar, hvilket ikke er muligt efter L 548. I praksis er der således et eksempel på et byomdannelses-partnerselskab med hjemmel i kommunalfuldmagten, hvilket ville være udelukket efter L 548. En anden forskel er, at der ved selskaber oprettet på baggrund af kommunalfuldmagten er mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan udpege medlemmer til selskabets bestyrelse direkte, hvilket ikke er tilladt efter L 548.

Ved udskillelse af opgaver til et privatretligt selskab kan kommunen blive ramt af EU-udbudspflicht alt afhængig af opgavens karakter og værdi. Selskabet vil derimod ikke være underlagt nogen form for udbudsregler og vil derfor – i modsætning til kommunen på egen hånd – kunne videresælge grunde uden udbud samt hyre eksterne leverandører til løsning af selskabets opgaver uden konkurrenceudsættelse.

Med hensyn til aftalebaserede partnerskaber sætter den almindelige aftaleret kun få grænser for, hvad der kan aftales mellem kommunen og den private part – aftalen må ikke være urimelig jf. aftalelovens § 36 og aftalen må ikke stride mod lov – hvilket bl.a. medfører, at der ikke kan indgås aftaler, der omgår udbudsreglerne. Da kommunen er en offentlig myndighed gælder der yderligere begrænsninger. De forpligtigelser kommunen påtager sig, skal også kunne begrundes ud fra en saglig kommunal interesse, da det ellers ville stride mod kommunalfuldmagten. Kommunens myndighedsafgørelser skal også hvile på saglige hensyn, da der ellers vil være tale om magtfordrejning – det skal således f.eks. ikke være muligt for den private at »købe sig til« en byggetilladelse. Desuden må aftalen ikke på et usagligt grundlag give den private en fordel frem for andre eller medvirke til konkurrenceforvridning i den private sektor. Vedtagelsen af planlovsændringen L 204 vil få konsekvenser for så vidt angår aftaler, der omhandler infrastrukturbidrag og planlægning, mens den ud fra vores vurdering ikke vil berøre andre typer af aftaler.

Lovændringen vil betyde, at der kun bliver mulighed for at indgå frivillige aftaler om infrastrukturbidrag, og at dette kun kan ske i tilfælde, hvor bidraget sker for at forbedre kvaliteten af den planlagte infrastruktur, fremrykke udbygningen i forhold til kommuneplanens rammebestemmelser eller udvide byggemulighederne, sidstnævnte under forudsætning af, at der er tale om infrastruktur, som ikke er planlagt

18.1.2 Organisering i praksis

Partnerskabernes organisering i praksis er belyst gennem caseanalyser. Med hensyn til selskabsbaserede partnerskaber vurderer vi, som det også blev formodet i den juridiske analyse for partnerskaber, at det i praksis ikke betyder nogen forskel for selskabernes opgavevaretagelse, om der er tale om selskab på baggrund af kommunalfuldmagten eller L 548.

Blandt de aftalebaserede partnerskabsformer viste caseanalyserne derimod, at det er værd at skelne mellem to hovedtyper af organiseringsformer: mundtlige og skriftlige aftaler. Derudover har det en betydning, om aftalerne suppleres af en styregruppe med repræsentanter fra kommunen og den private part.

Det gælder for alle de partnerskaber, vi har analyseret, at de officielt formulerede mål med partnerskabet typisk har drejet sig om de opgaver, partnerskabet skulle varetage. For alle de analyserede partnerskaber kan der dog udledes, hvilke bevæggrunde/mål kommunen har haft for at gå ind i partnerskabet. Disse mål er forholdsvis enslydende uanset om der er tale om selskaber eller aftalebaserede partnerskaber af forskellig formaliseringsgrad, og vi mener derfor, at de i høj grad kan generaliseres, således at kommunerne generelt kan siges at have 3 forskellige mål med at indgå i partnerskaber:

- 1) Kick-start af omdannelsesprocessen på privatejet område
- 2) Sikring af helhed og arkitektonisk kvalitet i det færdige byomdannelsesresultat
- 3) Privat medfinansiering af følgeudgifter til infrastruktur, byggemodning og grundkøb

Midlerne, partnerskaberne har været i besiddelse af, har i de analyserede selskaber været meget ens – der har været tale om jordopkøb, byggemodning og salg samt en udnyttelse af de muligheder, selskabets grundejerskab giver i form af grundsalgsvilkår mv. I de aftalebaserede partnerskaber er midlerne meget forskellige og kontekstafhængige, men et af de elementer, der har indgået i alle aftalerne, er den private parts infrastrukturbidrag samt kommunens tilpasning af plangrundlaget.

18.1.3 Kategoriseringen

Vi har valgt at lade kategoriseringen af hvilke typer af partnerskaber, der kan anvendes i byomdannelse, tage udgangspunkt i de 3 hovedtyper af formål, hvilket leder til 3 arketyper

af partnerskaber: Iværksættelsespartnerskaber, kvalitetssikringspartnerskaber og medfinansieringspartnerskaber. Kombineret med de 5 forskellige praktiske organiseringsformer, vi har fundet frem til gennem caseanalyserne, opererer vi med en kategorisering i følgende 15 partnerskabsmodeller:

Iværksættelsespartnerskab baseret på: <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber 	Kvalitetssikringspartnerskab baseret på: <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber 	Medfinansieringspartnerskab baseret på: <ul style="list-style-type: none"> • Mundtlige aftaler • Mundtlige aftaler med styregruppe • Skriftlige aftaler • Skriftlige aftaler med styregruppe • Selskaber
---	--	---

Kategoriseringen er lavet med henblik på at skabe overblik, og i praksis vil kommuner ofte indgå i et partnerskab med mere end et formål for øje, og der vil derfor være partnerskaber, der fungerer på tværs af arketyperne.

18.2 Besvarelse af underspørgsmål 2

De faktorer, der påvirker de forskellige partnerskabsmodellers evne til at løse problemer i byomdannelsen, er også blevet belyst gennem caseanalyserne, og der kan på den baggrund udpeges muligheder og begrænsninger ved den enkelte model i forhold til at løse problemer i byomdannelsen.

Faktorerne er af meget forskelligartet karakter - der er f.eks. tale om anvendelsen af forskellige midler, typen af privat part og økonomiske faktorer. Et overblik over de væsentligste faktorer fremgår af figur 26, som ses næste side. De faktorer, der udgør en mulighed er beskrevet i en lys blå farve, begrænsninger i pink. Desuden er der i skemaet medtaget anbefalinger samt karakteristika, der ikke kan betegnes »mulighed« eller »begrænsning«. Disse fremstår i grønt. Da der i tilknytning til organiseringsformen følger muligheder og begrænsninger, som er uafhængige af formålet med partnerskabet indgår disse også i figuren ud for den enkelte organiseringsform.

I figuren er også medtaget de væsentligste problemer i forhold til de generelle normer for den kommunale forvaltning. Selvom disse hører under underspørgsmål 3, giver den samlede fremstilling et indtryk af de afvejninger, kommunen skal gøre sig, før den indgår i et partnerskab, idet nogle faktorer, der giver mulighed for problemløsning i forbindelse med byomdannelse samtidig virker begrænsende i forhold til de generelle normer for den kommunale forvaltning.

18.3 Besvarelse af underspørgsmål 3

Underspørgsmål 3 omhandler partnerskabernes forhold til de generelle normer for den kommunale forvaltning: *kommunal indflydelse, offentlighed, økonomisk forsvarlighed og magtfordrejning*.

Selskabsbaserede partnerskaber giver generelt anledning til overvejelser i forhold til normen om kommunal indflydelse, idet kommunalbestyrelsen mister indflydelse på den daglige opgavevaretagelse i selskabet. Dette er et af de punkter, hvor der skal foretages en afvejning mellem de generelle normer og fordelene i forhold til problemløsning, idet den mindskede grad af kommunal indflydelse på opgavevaretagelsen netop medfører en fordel i forhold til mere effektive beslutningsprocesser. Kommunalbestyrelsen kan dog gennem generalforsamlingen udøve indflydelse på overordnede spørgsmål - og den har også direkte indflydelse på vedtægterne og aktionæraftalen. Det kan heri være fastsat, at selskabet skal virke med henblik på at realisere de visioner og mål, kommunalbestyrelsen har for omdannelsen, hvilket

	Muligheder og begrænsninger baseret på organiseringsform	Iværksættelsespartnerskab	Kvalitetssikringspartnerskab	Medfinansieringspartnerskab
Mundtlige aftaler	<ul style="list-style-type: none"> • Kræver ikke ressourcer til udarbejdelse af aftalegrundlag • Svært sikre den private parts overholdelse af aftalen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilvejebringelse af et fordelagtigt plangrundlag inden for rammerne af kvalitetsmæssige og funktionelle hensyn – kræver særlig opmærksomhed på normer om offentlighed og magtfordrejning • Kommunen kan fra start sikre området investeringer i anlæg og bygninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for indflydelse på evt. projektudvikling • Ingen garanti for realisering • Hvis aftalen udmøntes i lokalplanen vil det kunne give en begrænsning i forhold borgerinddragelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansielt infrastrukturbidrag eller udførelse heraf, sidstnævnte under hensyn til EU-udbudsreglerne eller tilbudsindhentningsloven • Offentlighed om sammenhæng mellem medfinansiering og plangrundlag anbefales
Mundtlige aftaler med styregruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Større følelse af gensidig forpligtelse end ved almindelige mundtlige aftaler 	<ul style="list-style-type: none"> • Unødvendig ved aftalebaserede partnerskaber med iværksættelsesformål 	<ul style="list-style-type: none"> • Øget mulighed for indflydelse på evt. projektudvikling • Løbende dialog om kvalitetssikring 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen bevarer indsigt i arbejdets udførelse
Skriftlige aftaler	<ul style="list-style-type: none"> • God mulighed for at sikre overholdelse af aftalens forpligtelser • Afklaring af aftalens detaljerede indhold • Ressourcekrævende udarbejdelse af aftalegrundlag 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilvejebringelse af et fordelagtigt plangrundlag inden for rammerne af kvalitetsmæssige og funktionelle hensyn – kræver særlig opmærksomhed på normer om offentlighed og magtfordrejning • Kommunen kan fra start sikre området investeringer i anlæg og bygninger • Anvendelse af kommunens ekspropriationskompetence på den private regning 	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for indflydelse på evt. projektudvikling • Aftale om overholdelse af designmanual muligt • Mulighed for tilbageskødning som realiseringsmiddel, hvis kommunen forpligter sig til grundsalg • For faste aftaler kan udgøre en begrænsning i forhold borgerinddragelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Finansielt infrastrukturbidrag eller udførelse heraf, sidstnævnte under hensyn til EU-udbudsreglerne eller tilbudsindhentningsloven • Mere omfattende infrastrukturbidrag og medfinansieringsaftaler end ved mundtlige aftaler • Høj grad af kontrol med opgavevaretagelsen • Offentlighed om sammenhæng mellem medfinansiering og plangrundlag anbefales
Skriftlige aftaler med styregruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre mulighed for at følge aftalens punkter til dørs end ved almindelige skriftlige aftaler 	<ul style="list-style-type: none"> • Unødvendig ved aftalebaserede partnerskaber med iværksættelsesformål 	<ul style="list-style-type: none"> • Øget mulighed for indflydelse på evt. projektudvikling • Løbende dialog om kvalitetssikring 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen bevarer indsigt i arbejdets udførelse
Selskaber	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen opnår indflydelse på omdannelsesområdet, hvis den ikke i forvejen er grundejer. • Kommunen opnår øget mulighed for fortjeneste og medfinansiering i områder, hvor den ikke var grundejer som udgangspunkt • Effektive beslutningsprocesser • Kommunen mister indflydelse på omdannelsesområdet, hvis den i forvejen var grundejer. • Mest omkostningsfyldte og risikofyldte partnerskabsform, derfor kræves opmærksomhed på økonomisk forsvarlighed 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen kan gennem selskabet bidrage finansielt til byggemodningsopgaver mv. • Kommunen påtager sig en del af risikoen i forhold til den private part • Selskabet kan benytte en fordelelingsnøgle i forbindelse med foreningsoprensning • Kommunen som initiativtager i områder med kompleks ejerstruktur kan opnå fordel af effektive beslutningsprocesser i selskabet • Mest effektive kickstarter i problematiske områder • Selskabsdannelse er mere omkostningsfyldt og risikofyldt under dette formål end normalt, derfor kræves særlig opmærksomhed på økonomisk forsvarlighed 	<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for grundsalgsvilkår om overholdelse af designmanual mv. • Mulighed for godkendelsesordning med selskabet som censor • Udvikling af projekter i tæt dialog med projektudviklerne • Hyre en særligt udvalgt dygtig arkitekt til ikke-kommunal planlægningsopgave • Private parter med langsigtede interesser giver større mulighed for kvalitetssikring • Fastholde visioner og politiske prioriteringer i ustabile og skiftende politiske sammensætninger af kommunalbestyrelsen • For faste aftaler kan udgøre en begrænsning i forhold borgerinddragelse 	<ul style="list-style-type: none"> • Privat medfinansiering af grundopkøb samt byggemodningsomkostninger • Privat part i byggemodnings-selskab kan opkøbe byggemodnede grunde efterfølgende • Finansielt infrastrukturbidrag eller udførelse heraf, sidstnævnte under hensyn til EU-udbudsreglerne eller tilbudsindhentningsloven • Offentlighed om sammenhæng mellem medfinansiering og plangrundlag anbefales

Figur 26 Muligheder og begrænsninger ved de forskellige partnerskabsmodeller i forhold til at løse problemstillinger i byomdannelse.

har været fremgangsmåden i alle casene. At kommunalbestyrelsen mister indflydelse på den daglige opgavevaretagelse, der er af mere teknisk karakter, vurderer vi derfor er mindre vigtigt, og skal ikke i sig selv afholde kommunen fra at indgå i et selskab. Blot skal kommunen være opmærksom på at gøre et forarbejde, så de forudsætninger (vedtægter og planlægning), som selskabet skal arbejde ud fra, er gennemarbejdede og detaljeret udtrykker kommunens ønsker for omdannelsen.

Ved aftalebaserede partnerskaber bevarer kommunalbestyrelsen i højere grad kontrollen – hvis der er tale om en mundtlig aftale, er der dog en risiko for, at den private part ikke overholder sine forpligtigelser og kommunen således har givet indrømmelser under »falske forudsætninger«, hvilket også kan ses som manglende kontrol.

Spørgsmålet om offentlighed er relevant uanset hvilken arketype, der er tale om. Ved privatretlige selskaber gælder offentlighedsloven ikke, og borgerne har derfor ikke ret til aktindsigt. For at bevare legitimiteten og offentlighedens tillid til selskabet, anbefaler vi, at der udarbejdes en offentlighedspolitik – f.eks. ved løbende at holde offentligheden orienteret via en hjemmeside. Dette vil dog kræve tilslutning fra de øvrige parter i selskabet.

I forbindelse med aftalebaserede partnerskaber er offentligheden særligt relevant, hvor der er tale om medfinansieringspartnerskaber, idet den private part typisk hjælper kommunen til gengæld for en ændring i plangrundlaget. Caseanalyserne har vist, at der er meget begrænset offentlighed omkring disse aftaler, hvilket er problematisk, da disse reelt kan have en stor indflydelse på planlægning, og hvis denne på forhånd er bundet gennem aftaler, er der risiko for, at borgerinddragelsen i planlægningen bliver illusorisk. Vi vurderer, at lovændringen L 204 vil afhjælpe en del af disse problemer, idet der bliver krav om, at aftaler vedrørende infrastrukturbidrag og planlægning bliver offentliggjort og tæt knyttet til planprocessen.

Da et selskab er den organiseringsform, hvor kommunen påtager sig den største økonomiske risiko, er det her meget væsentligt at være opmærksom på normen om økonomisk forsvarlighed, især i forbindelse med iværksættelsespartnerskaber, hvor omdannelsen ikke kunne ske på markedsvilkår. Men i sig selv er en selskabsdannelse mere økonomisk forsvarlig end, hvis kommunen påtog sig de samme opgaver på egen hånd, idet risikoen deles med private parter.

Med hensyn til risikoen for magtfordrejning har det desværre været svært at finde tilstrækkelig empiri. Vi kan dog alligevel pege på elementer i partnerskaberne, hvor vi vurderer, det er væsentligt at være opmærksom på denne problematik. Ved kvalitetssikringspartnerskaber, hvor selskabet tillægges en godkendelsesordning, er det vigtigt, at kommunen er opmærksom på grundlaget for deres egen myndighedsgodkendelse. Generelt er risikoen for magtfordrejning størst, når kommunen har en direkte finansiel interesse i projektet, hvilket de generelt vil få ved en selskabsdannelse, men det kan også være til stede ved aftalebaserede medfinansieringspartnerskaber. For infrastrukturbidrag vurderer vi, at lovændringen L 204 i forbindelse med den øgede offentlighed også vil bidrage til at mindske risikoen for magtfordrejning, pga. den øgede åbenhed om forholdet mellem medfinansieringen og plangrundlaget.

Det er vores forhåbning, at projektets analyse af muligheder og begrænsninger ved de forskellige partnerskabsmodellers evne til at løse problemer i byomdannelse samt i deres forhold til de generelle normer for kommunal forvaltning, vil kunne medvirke til at give kommunerne et overblik, når de står over for et område, der skal byomdannes.

Litteraturliste

- **Advokatrådet 2007**, *Høring over forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Bypolitik m.v.)*, 16. februar 2007, J.nr. 0299
- **Albæk Jensen, Jørgen 2004**, *Forvaltningens organisation*, artikel i Garde Jens m.fl. *Forvaltningsret - Almindelige emner*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2004, ISBN 87-574-0507-7
- **Aunsborg, Christian 1999**, *Plan og virkelighed: om forholdet mellem offentlig fysisk planlægning og store private udviklingsprojekter*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, 1999
- **Basse, Ellen Margrethe 1992**, *Regulering og styring som forskningsteoretisk og -metodisk synsvinkel*, artikel i Basse, Ellen Margrethe (red.) og Jensen, Vibeke (red.), *Regulering og styring III - Et bidrag til den juridiske forskeruddannelse*, Gad 1992
- **Berg, Bendt 2002**, *Almindelig forvaltningsret*, 2. udgave, Forlaget Thomson A/S, ISBN 87-619-0342-6
- **Bitsch Olsen 1997**, Metode i problemorienteret projektarbejde, i Bitsch Olsen & Pedersen, *Problemorienteret projektarbejde - en værktøjsbog*, 1. udgave, Roskilde Universitetsforlag, København, ISBN 87-7867-023-3
- **Boeck, Anne Birte 2002**, *Lov om planlægning med kommentarer*, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002, ISBN 87-574-6431-6
- **Christensen, Peter Lauge 2005**, Modeller for byggeriets gennemførelse i Vestergård Buch & Møller (red.) 2005, *Projektudvikling af fast ejendom - en håndbog for praktikere*, 1. udgave, Forlaget Thomson, ISBN 87-619-1294-8, ss. 239-250
- **Dalberg-Larsen, Jørgen 2005**, *Lovene og livet - en retssociologisk grundbog*, 5. udgave, Jurist- og økonomforbundets forlag, København, ISBN 87-574-1277-4
- **Dansk Byplanlaboratorium 2006**, *Offentlig-private partnerskaber i byomdannelse - Et udviklingsprojekt om muligheder og barrierer*, Notatsamling er udarbejdet af Dansk Byplanlaboratorium for Socialministeriet, august 2006
- **DI 2007**, *Dansk Industris svar på høring af forslag til ændring af lov om planlægning (bypolitik m.v.)*, 6. februar 2007
- **Erhvervs- og Boligstyrelsen 2004**, *Vejledning om OPP, til bekendtgørelse om OPP, partnering og nøgletal*, Erhvervs- og boligstyrelsen 2004
- **Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001**, *Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg*, januar 2001, *Betænkning nr. 1397*, Miljø- og Energiministeriet, København, ISBN 87-601-8931-2
- **Erhvervs- og byggestyrelsen mfl. 2005**, *Indsamling og analyse af udenlandske erfaringer med OPP i byomdannelse*, Rapport udarbejdet for Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen af Birch & Krogboe, Grant Thornton og Karin Skousbøll, maj 2005
- **Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2005**, *Kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.*, Redegørelse marts 2006, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
- **Gammelgaard, Frederik 2004**, *Kommunal erhvervsvirksomhed*, 1. udgave, Jurist- og økonomforbundets forlag, ISBN 87-574-1113-1
- **Garde, Jens og Revsbech, Karsten 2002**, *Kommunalret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, ISBN 87-574-0693-6

- **Hillerød Kommune 1992**, *Fra Nordsten til Slotsarkaderne*, Teknisk forvaltning
- **Hillerød Kommune & Chr. Islef & Co. A/S 1990**, *Overenskomst mellem Hillerød Kommune og Chr. Islef & Co. A/S 1990 vedrørende Nordstensgrunden*, 8. udkast, d. 7. februar 1990
- **Hjern, Benny og Hull, Chris. 1987**, "Top-down" and "bottom-up" approaches to implementation: Towards a synthesis, excerpt from *Helping small firms grow: An implementation approach*, Croom Helm Ltd., Beckenham, Kent. 1987
- **Indenrigsministeriet 2004**, *Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme*, vejledning nr. 60 af 28/06/2004
- **Justitsministeriet 1986**, *Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen*, vejledning nr. 11687 af 3. november 1986
- **Jørgensen m.fl. 2006**, *Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingsselskaber*, Delprojekt 1, Udarbejdet af Karsten Jørgensen, Jakob Klint og Michael Tophøj Sørensen for Fonden Realdania og Miljøministeriet
- **KL 2007**, *KL's bemærkninger til høring over forslag til ændring af lov om planlægning (bypolitik)*, 23 februar 2007
- **Knudsen, Christian 1994**, Empirisk-analytisk videnskabsteori, del I: Induktivismen og dens kritikere, s. 81-100 i Andersen, Heine (red.) 1994, *Videnskabsteori og metodelære, Bind I, Introduktion*, 4. udgave, Samfundslitteratur, ISBN 87-593-0475-8
- **Københavns kommune 2002**, *Byomdannelse i Sydhavnen – Samlenotat med redegørelse fra forvaltningsområderne, Bilag nr. 1 til fællesindstillingen*, Økonomiforvaltningen, Bygge- og Teknikforvaltningen, Miljø- og Forsyningsforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen, Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen samt Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, oktober 2002
- **Københavns kommune 2005**, *Kommunen som partner – Omdannelse af Københavns Sydhavn fra industrihavn til nyt bykvarter*, Oplæg på Dansk Byplanlaboratorium kursus 17. - 18. januar 2005 om »Nye metoder og samarbejdsformer«, Claus Ravn, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune.
- **Landsplanafdelingen 1996**, *Vejledning om planloven*, vejledning nr. 187 af 14/11/1996
- **Mogensen, Inger og Silic, Dario 2004**, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, Nyt Juridisk Forlag, 2004, ISBN 87-89319-59-1
- **Miljøministeriet 2002**, *Udkast til forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Byomdannelse) d. 28. august 2002*, Miljøministeriet, J.nr. D 201-0007, Miljø- og Planlægningsudvalget, Alm. del - bilag 952, Folketingets 2. samling 2001-2002
- **Miljøministeriet og Realdania 2006**, *Fornyelse af planlægningen – Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen*, Afsluttende rapport juni 2006, Miljøministeriet og Realdania
- **Miljøministeriet 2007**, *Udkast til forslag til lov om ændring af lov om planlægning (bypolitik mv.) d. 31. januar 2007*, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanområdet, J.nr. SNS-100-00078
- **Miljøministeriet 2007a**, *Notat til høringssvar til L 204 forslag til lov om ændring af lov om planlægning (bypolitik mv.)*, Skov- og Naturstyrelsen, Juridisk Kontor/ landsplanområdet, d. 27. marts, J.nr. SNS-100-00078
- **Rasmussen, Claus Peter 2005**, *Hvad er projektudvikling?* i Vestergård Buch & Møller (red.) 2005, *Projektudvikling af fast ejendom – en håndbog for praktikere*, 1. udgave, Forlaget Thomson, ISBN 87-619-1294-8, ss. 32-40

- **Regeringen 2004**, *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*, Økonomi- og Erhvervsministeriet, ISBN: 87-7862-190-9
- **Revsbech, Karsten 2005**, *Kommunernes opgaver - kommunalfuldmagten m.v.*, 1. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, ISBN 87-574-1279-0
- **Ry kommune (i.å)**, *Kildebjerg Ry – Erhverv Bolig Natur Fritid*
- **Røsnes, August E. 2006**, *Ekspløateringsavtaler – Om formaliseringen av utbyggingsavtaler i ulike plansystemer*, indlæg på Væderings- og Lantmåteridagerna 2006, torsdag 19. oktober kl. 13:15
- **Sehested, Karina 2002**, *Netværksstyring i byen – hvad med demokratiet og planlægningen?* Jurist- og Økonomforbundets Forlag, ISBN 87-574-0852-1
- **Sehested, Karina 2003**, *Bypolitik mellem hierarki og netværk. Indledning*, i: Sehested, Karina (red.), *Bypolitik mellem hierarki og netværk*, Akademisk Forlag, s. 9-35, ISBN 87-500-3767-6
- **Styringsudvalget 2006**, *Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber*, udgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet december 2006
- **Sønderborg Kommune 2006**, *Omdannelse af Sønderborg Havn*, Baggrund og forudsætninger, Sønderborg Kommune
- **Sørensen, Michael Tophøj 1999**, *Arealforvaltning og detailhandlens strukturudvikling – om planmyndighedernes muligheder og begrænsninger for gennem plan- og reguleringssystemet at styre detailhandelens lokalisering og strukturudvikling*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, 1999
- **Sørensen, Michael Tophøj 2007**, *Offentlige – private partnerskaber og byomdannelse*, artikel i *Fast ejendoms ret - synsvinkler og synspunkter: Festskrift til Orla Friis Jensen*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007, s. 269-289
- **Sørensen, Michael Tophøj og Hvingel, Line 2007**, *Godkendelsesordninger – ny lokalplanprocedure?* Under publicering i Juristen
- **Udlitteringsrådet 2005**, *Gennemgang af kommunale opgavers udbudshyppighed*, skemaoversigt 27. maj 2005, udarbejdet af Rambøll management
- **Uldall, Mads 2006**, *Offentlig-privat samarbejde i byomdannelse*, artikel i Bukh & Korsager (red.) 2006, *Det er så yndigt at følges ad – danske erfaringer med offentlig-privat partnerskab*, Børsens forlag, 1. udgave, ISBN 87-7664-134-1, ss. 165-181
- **Wegener, Morten 2000**, *Juridisk metode*, 3. udgave 2000, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, ISBN 87-547-6761-7
- **Winter, Søren 1998**, *Implementering og effektivitet*, 1. udgave, 2. oplag, Systime, Århus, ISBN 87-7783-202-7
- **Yin, Robert K. 2003**, *Case study research - Design and Methods*. Applied Social Research Methods, Volume 5, Sage Publications, Inc. 3. udgave 2003.

Planer

- **Aalborg kommune 1999**, *Fjordkatalog, Aalborg kommunes fjordkyster*
- **Aalborg Kommune 2000**, *Lokalplan 12-053, DAC-området, Thistedvej-kvarteret, Nørresundby*
- **Hillerød Kommune 1990**, *Lokalplan nr. 207 for Nordstensområdet*

- **Københavns kommune 2003**, Lokalplan nr. 310-1&2 »TEGLVÆRKSHAVNEN«, oprindelig lokalplan vedtaget den 12. april 2000, tillæg 1 vedtaget d. 7. juli 2003., tillæg 2 vedtaget d. 11. december 2003
- **Københavns kommune 2007**, Forslag til tillæg nr. 3 til lokalplan nr. 310 »Teglværkshavnen« med tilhørende forslag til tillæg til Kommuneplan 2005
- **Ry kommune 2006**, Forslag til lokalplan nr. 133 – Kildebjerg Ry – Golfbane II
- **Skanderborg kommune 2006**, Kommuneplantillæg nr. 2 for Anebjerg
- **Slagelse kommune 2003**, Lokalplan nr. 233 Centerbebyggelse ved Schweizerpladsen
- **Sønderborg Kommune m.fl. 2005**, Byens Havn, 18. afsnit i helhedsplanen for Sønderborg Havn, udarbejdet i samarbejde med Arbejdsgruppen nedsat af Statens Kunstfonds Udvalg for kunsten i det offentlige rum

Hjemmesider

- **www.Aalborgkommune.dk 2006**, Billedgallerier fra Aalborgs havnefront 2000-2006, hentet d. 9. maj 2007 fra: http://www.aalborgkommune.dk/Kortdata/Foto/havnefront/havnefront_all/page2.htm opdateret d. 12. december 2006
- **www.byplanlab.dk (i.å.)**, Projektets formål, hentet d. 13/2 2007 fra: http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=212&Itemid=84
- **www.byplanlab.dk (i.å.)a**, Byggemodningsselskab – hvorfor?, hentet d. 22/04 2007 fra: http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=235&Itemid=177
- **www.byplanlab.dk (i.å.)b**, Private interesser i offentlig-private partnerskaber, hentet den 22/04 2007 fra: http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=248&Itemid=178
- **www.byplanlab.dk 2005**, Sammenhængen mellem planlægning og finansiering, Oplæg ved Holger Bisgaard, planchef i Københavns Kommune på studietur til Oslo om byomdannelse 25. til 27. april 2005, hentet d. 22/04 2007 fra: http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=254&Itemid=176
- **www.Byenshavn.dk (i.å.)**, Den hidtidige proces, hentet d. 22/4 2007 fra: http://www.byenshavn.dk/vis_temp1.asp?id=557
- **www.danfoss.com (i.å.)**, Bitten og Mads Clausens Fond, hentet d. 22/4 2007 fra: <http://www.danfoss.com/Denmark/AboutUs/Foundations/BittenMads.htm>
- **www.dokpro.uio.no 2007**, Bokmålsordboka og Nynorskordboka, hentet d. 15/3 2007 fra: <http://www.dokpro.uio.no/perl/ordboksoek/ordbok.cgi?OPP=konsesjon&bege=S%F8k+i+begge+ordb%F8kene&ordbok=bokmaal&alfabet=n&renset=j>
- **www.Kildebjerg-Ry.dk (i.å.)**, hentet d. 1/5 2007 fra: <http://www.kildebjerg-ry.dk/>,
- **www.ks.dk 2006**, Udbudsreglerne - så kan du lære det, Konkurrencestyrelsen, hentet d. 10/6 2007 fra: <http://www.ks.dk/publikationer/udbud/2006/Udbudsreglerne/>, opdateret d. 9. juni 2006
- **www.realdania.dk (i.å.)a**, Navn, Formål mv., hentet d. 22/4 fra: <http://www.realdania.dk/AboutRealdania/Virksomhedsstyring/Vedt%C3%A6gter/Navn+og+form%C3%A5l.aspx?q=form%C3%A5l>

- **www.realdania.dk (i.å.)b**, *Hvad støtter Realdania*, hentet d. 22/4 fra:<http://www.realdania.dk/FundsApplication/F%C3%B8r+ans%C3%B8gningen/Hvad+st%C3%B8tter+Realdania.aspx>
- **Udbudsportalen.dk 2006**, *Tærskelværdier for 2006/2007*, hentet d. 27. marts 2007 fra: <http://www.udbudsportalen.dk/515246>, opdateret d. 8. maj 2006

Lovforarbejder

- **L 176 2006**: Forslag til lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. Fremsat den 22. marts 2006 af økonomi- og erhvervsministeren (Bendt Bendtsen)
- **L 103 2002**: Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Byomdannelse). Fremsat d. 5. december 2002 af miljøministeren (Hans Christian Schmidt)
- **L 204 2007**: Forslag til lov om ændring af lov om planlægning (Bypolitik m.v.). Fremsat d. 28. marts 2007 af miljøministeren (Connie Hedegaard)

Karnov-noter

- **Karnov 1985**, til lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 572 af 19/12/1985
- **Karnov 1996a**, til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv, lov nr. 384 af 20. maj 1992, som ændret ved Lov nr. 253 af 19. april 1995
- **Karnov 1996b**, til Lovbekendtgørelse om aftaler og andre retshandler på formuerettens område, lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996
- **Karnov 2006**, til lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, lov nr. 548 af 8. juni 2006

Direktiver

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjene steydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (2004/18)

Love

- Kong Christian Den Femtis Danske Lov, Lov af 15. april 1683
- Danmarks Riges Grundlov (Grundloven), Lov nr. 169 af 5. juni 1953
- Lov om statens byggevirksomhed m.v., Lov nr. 228 af 19. maj 1971
- Lov om offentlighed i forvaltningen, Lov nr. 572 af 19. december 1985
- Lov om ændring af de kommunale styrelseslove m.v. (Offentligt udbud af fast ejendom, diæter og tabt arbejdsfortjeneste m.v.), Lov nr. 385 af 6. juni 1991
- Bekendtgørelse af lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v., Lovbekendtgørelse nr. 608 af 28. juni 1996
- Bekendtgørelse af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område, Lovbekendtgørelse nr. 781 af 26. august 1996
- Bekendtgørelse af lov om grundejerbidrag til offentlige veje, Lovbekendtgørelse nr. 713 af 9. november 1997

- Bekendtgørelse af lov om offentlige veje, Lovbekendtgørelse nr. 671 af 19. august 1999
- Lov om ændring af lov om planlægning (Byomdannelse), Lov nr. 440 af 10. juni 2003
- Lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, lov nr. 338 af 18. maj 2005
- Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, Lov nr. 548 af 8. juni 2006
- Bekendtgørelse af lov om aktieselskaber, Lovbekendtgørelse nr. 649 af 15. juni 2006 Lov om ændring af konkurrenceloven, retsplejeloven, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud (Styrket indsats mod karteller, forbedrede kontrol- og efterforskningsinstrumenter og mere konkurrence om offentlige ydelser), Lov nr. 572 af 6. juni 2007

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991
- Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004
- Bekendtgørelse om anvendelse af offentlig-privat partnerskab (OPP), partnering og oplysninger svarende til nøgletal, Bekendtgørelse nr. 1394 af 17. december 2004
- Bekendtgørelse om byggerier udført i offentlig-private partnerskaber (OPP), Bekendtgørelse nr. 948 af 12. september 2006
- Bekendtgørelse om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v., bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006
- Bekendtgørelse om undtagelse af visse typer af virksomheder fra krav i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, bekendtgørelse nr. 1531 af 14. december 2006

Domme

- U.1963.349 H
- U.1999.106/2Ø

Udtalelser

- Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 9. august 1996, j.nr. 96-90.733
- Erhvervs- og Selskabsstyrelsens brev af 30. oktober 2002, j.nr. 01-219.761
- Indenrigsministeriets brev af 21. december 1988, 1. k.kt., j.nr. 1050-11/1988
- Indenrigsministeriets brev af 17. maj 1995, 2. k.kt. j.nr. 1994/1124/025-1
- Indenrigsministeriets brev af 11. juli 1997, 2. k.kt., j.nr. 1997/1122/843-1
- Indenrigsministeriets brev af 3. juni 1998, 1.k.kt., j.nr. 1993/1077/461-1
- Indenrigsministeriets brev af 16. februar 2001, 2.k.kt, j.nr. 2000/1113/070-1

- Indenrigsministeriets brev af 1. oktober 2001, 1. k.kt., j.nr. 1999/1079/373-1
- Statsamtet Sønderjyllands brev af 27. april 2006, j.nr. 2006-614/137
- Statsamtet Århus brev af 7. juli 2005, j.nr. 2005-613/630