

OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE I BYOMDANNELSEN

- Juridiske og andre problemstillinger ved anvendelse af medfinansieringsaftaler



Landinspektørstudiet
Afgangprojekt 2004
Speciale i arealforvaltning
Hans Vognsen Christensen & Keld Madsen



AALBORG UNIVERSITET

OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE I BYOMDANNELSEN

- juridiske og andre problemstillinger ved anvendelse af medfinansieringsaftaler

Landinspektørstudiet **10. semester afgangprojekt** Speciale i arealforvaltning

Projektperiode: 3. februar 2004 til 17. juni 2004

Projektgruppe: Gruppe 04af1002

Projektgruppens deltagere:

Hans Vognsen Christensen

Keld Madsen

Vejleder: Michael Tophøj Sørensen

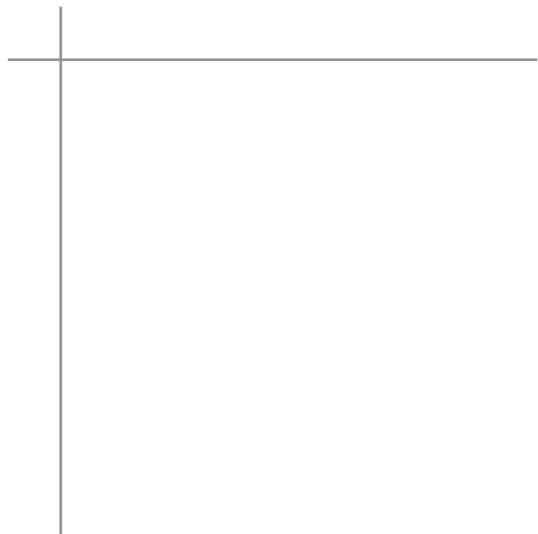
Censor: Helle Witt

Oplagstal: 6

Sidetæl: 116

Bilag: 2

Appendiks: 1



Synopsis

Udgangspunktet for dette afgangsprøjsjekt er en interesse for bæredygtig byudvikling og offentlig-privat samarbejde i byomdannelsen.

Udbygningsaftaler i Norge, som er et formelt samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor, anvendes i stor grad da begge parter anser denne aftale som et virkemiddel, der fremmer realiseringen af projekter i byudviklingen. Specielt ved udbygningsaftalen er, at kommunen kan pålægge den private bygherre at bidrage til teknisk og social infrastruktur.

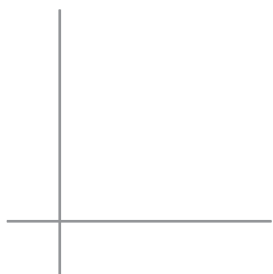
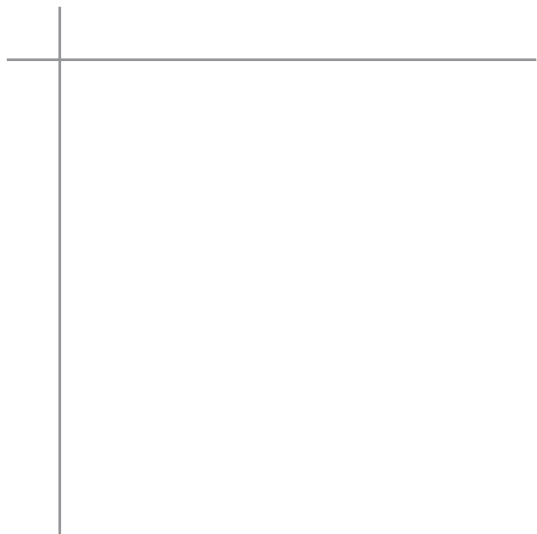
Med fokus på det stadig større samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor, vil projektet udrede hvilke juridiske og andre problemstillinger, der vil kunne opstå, hvis der i Danmark gives mulighed for lignende aftaler, hvor den private sektor bidrager til teknisk eller social infrastruktur i byomdannelsen.

Abstract

The platform of this master thesis is an interest in sustainable urban development and public-private partnerships in urban conversion.

Development agreements in Norway, which are formal partnerships between public and private sector, are being used to a large degree. Both players regard this agreement as a means of implementation which speeds up the realization of projects in urban development. What is special about this development agreement is that the municipality can impose the private developer to contribute to technical and social infrastructures.

With focus on the greater co-operation between public and private sector, this thesis will investigate legal and other sets of problems which will occur in Denmark if a similiar type of agreement is to be used that calls for the private sector to contribute to technical and social infrastructures of urban development.



FORORD

Dette afgangsprøveprojekt er udarbejdet på Landinspektørstudiets 10. semester med speciale i arealforvaltning.

Kildehenvisninger i projektet er angivet som: [Efternavn, årstal, sidetal]. Står henvisningen før det efterfølgende punktum retter henvisningen sig kun til den forestående sætning. Står kildehenvisningen lige efter det afsluttende punktum retter den sig til det forestående afsnit. Er kildehenvisningen rykket en linie ned retter den sig til hele det forestående kapitel.

Hvor der i teksten er henvist til love, bekendtgørelser eller lign. menes altid til den gældende retsforskrift, hvis ikke andet er angivet.

Figurnumre tælles fortløbende fra starten på hvert kapitel f.eks. 3.5 og 6.1. Hvor ikke andet er angivet, er figurer, tabeller eller lign. udarbejdet af projektgruppen.

Tekst i kursiv er hovedsagelig citater eller direkte afskrift.

Bilag I er en standard udbygningsaftale fra Østre Toten Kommune, Norge. Bilag II er interview med Hans Egehøj, Herning Kommune, skrift og lyd, vedlagt på CD. Interview må *kun* anvendes til internt brug ved evaluering og censor og vejleder bedes derfor udlevere cd til projektgruppen efter eksamen. Bagerst i rapporten findes appendiks indeholdende beskrivelse af den i projektet anvendte juridiske metode.

Rapporten eller dele heraf må gengives og bruges internt på Aalborg Universitet. Til anden brug kræves tilladelse fra en af de undertegnede.

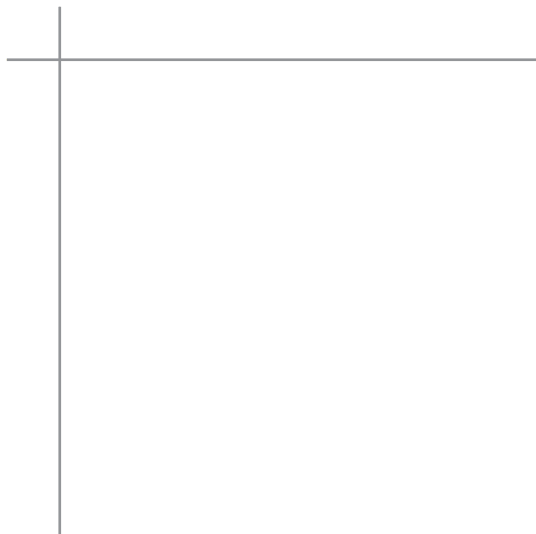
Vi vil i denne forbindelse gerne rette en tak til Hans Egehøj, der har bistået os med interview og dermed givet os viden om byomdannelsen fra det virkelige liv.

Ligeledes skal der rettes en stor tak til vores vejleder Mikael Tophøj, der har stået ved vores side i tykt og tyndt. Hans konstruktive kritik var uvurderlig, og hans gode humør har bidraget til et godt samarbejde.

Aalborg Universitet d. 17. juni 2004

Hans Vognsen Christensen

Keld Madsen



Indledning	.....1
Projektstruktur	.....3
1 Byudvikling	.....5
1.1 Bæredygtighed	.....5
1.2 Byudviklingsstrategi	.....6
1.2.1 Byvækst	.....7
1.2.2 Byforbedring	.....8
1.2.3 Byomdannelse	.....9
1.2.4 Bæredygtighed og byudviklingsstrategi	.....10
1.3 Motiver og udfordringer i byudvikling	.....11
1.3.1 Miljømæssige motiver og udfordringer	.....12
1.3.2 Planlægningsmæssige motiver og udfordringer	.....14
1.3.3 Økonomiske motiver og udfordringer	.....15
1.4 Opsamling	.....17
2 Reformen i forvaltningen	.....19
2.1 New Public Management	.....19
2.2 Governance	.....21
2.3 Fokus på samarbejde	.....23
2.3.1 Samarbejde i den private sektor	.....23
2.3.2 Offentlig-privat samarbejde	.....25
2.4 Inspiration fra Norge – Utbyggingsaftaler	.....28
2.5 Udbygningsaftaler i Danmark	.....29
2.6 Opsamling	.....30
3 Problemformulering	.....33
3.1 Projektafgrænsning	.....36
4 Metode	.....39
4.1 Første spørgsmål	.....39
4.2 Andet spørgsmål	.....41
4.3 Casestudie som teorimodel	.....42
4.3.1 Kriterier for udvælgelse af case	.....43

4.3.2 Valg af Case	44
4.3.3 Casens design og opbygning	45
4.3.4 Dataindsamling	46
4.3.5. Generalisering	46
4.4 Analyse af juridiske problemstillinger	47
5 Udbygningsaftaler	49
5.1 Udbygningsaftale som virkemiddel	49
5.1.1 Kommunale motiver for at indgå aftale	51
5.1.2 Bygherres motiver for at indgå aftale	51
5.2 Definition og præcisering	52
5.3 Processuel principskitse for indgåelse af udbygningsaftale	53
5.4 Finansiering af infrastruktur	57
5.5 Caseillustrationer	59
5.5.1 Vestby Kommune	60
5.5.2 Ski Kommune	61
5.6 Debat om virkemidlets retlige grundlag	62
5.7 Opsamling	64
6 Case – Thrigesvej kvarteret i Herning Kommune	67
6.1 Præsentation af Herning Kommune	67
6.2 Præsentation af Thrigesvej kvarteret	68
6.3 Målsætning for omdannelsen af Thrigesvej kvarteret	69
6.3.1 Målsætning for arealanvendelsen	69
6.3.2 Målsætning for offentlig-privat samarbejde	70
6.4 Planlægning og planrealisering af Thrigesvej kvarteret	70
6.4.1 Idéforum og masterplan	72
6.4.2 Lokalplaner og realisering	74
6.5 Opsamling/Vurdering	76
7 Juridiske og andre problemstillinger	79
7.1 Kommunalbestyrelsens dobbeltfunktion	80
7.2 De Kommunale opgaver	81
7.2.1 Lovbestemte opgaver	82
7.2.2 Ulovbestemte opgaver	86

7.3 Forvaltningsretlige krav og begrænsninger	89
7.3.1 Magtfordrejning	90
7.3.2 Lighedsgrundsætningen	93
7.4 Aftaler om kommunale opgaver	95
7.5 Dobbelt beskatning efter grundlovens § 43	98
7.5.1 Grundlovens § 43	99
7.5.2 Udformningen af lovforslaget	100
7.6 Demokratiske processer i forhold til planlægningen	103
7.6.1 Offentlighedsfase	103
7.6.2 Tidspunkt for aftale	105
7.7 Opsamling	105
8 Sammenfatning, konklusion og vurdering	109
8.1 Sammenfatning	109
8.1.1 Første spørgsmål	110
8.1.2 Andet spørgsmål	111
8.2 Konklusion	113
8.2.1 Svar på første spørgsmål	113
8.2.2 Svar på andet spørgsmål	113
8.3 Vurdering	115

Bilag 1 : Utbyggingsaftale, Østre Toten Kommune

Bilag 2 : Interview med Hans Egehøj, Herning Kommune
(Kun til intern brug)

Appendiks : Juridisk metode



INDLEDNING

Indgangsvinklen til nærværende afgangprojekt er en interesse omkring bæredygtig byudvikling. Der ligger ligeledes en stor national interesse i bæredygtig byudvikling. Dette kommer til udtryk i landsplanredegørelse for at undgå byspredning og i denne anledning er det naturligt, at interessen skærpes om omdannelse af ældre erhvervs- og havneområder. Omdrejningspunktet er i dette projekt ældre erhvervsområder, som er præget af udflytning eller lukning af traditionelle virksomheder. Denne udvikling giver en enestående chance for at skabe nye byområder og dermed tilføre byerne nye kvaliteter. Mange af de ældre erhvervsområder er centralt placeret, som i forbindelse med en omdannelse kan gøre dem til spændende byområder med en mangfoldighed af funktioner. Netop ved at omdanne ældre udtjente erhvervsområder til nye spændende bykvarterer, kan man mindske behovet for at inddrage nye arealer i byerne. Det betyder bl.a. at natur og landskaber bevares, hvis der undlades at inddrage jomfruelig jord til byudvikling.

Kommunerne har erkendt, at de ikke kan gennemføre en ønsket forandringsproces som en byomdannelse på egen hånd, men er afhængige af private aktørers kreativitet, samarbejde og investeringer. Et samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor er i denne sammenhæng central i forbindelse med byomdannelsesområder for at opnå en effektiv udvikling af byen. Et samarbejde der kan medvirke til bedre løsninger lokalt.

Med fokus på byudviklingen og samarbejdet mellem den offentlige sektor og den private sektor har det været et ønske fra projektgruppen at internationalisere interesseområdet ved at rette blikket mod andre lande, for at se om man kunne lære noget af andres erfaringer på dette område. Valget faldt på Norge og deres brug af udbygningsaftaler, som i realiteten er en formel samarbejdsaftale mellem de involverede parter i byudviklingen. Udbygningsaftaler anvendes i stort omfang i Norge og både den offentlige sektor og den private sektor anser aftalen som et virkemiddel, der fremmer realiseringen af planer. Særligt interessant i denne form for samarbejdsaftale er, at den private sektor bidrager til finansiering ellers traditionelle offentlige opgaver, såsom teknisk infrastruktur men også social infrastruktur. Særligt anvendelig er dette virkemiddel i økonomisk trængte kommuner, der ikke kan imødekomme den nødvendig udbygning af infrastrukturen, som en byomdannelse nødvendiggør. Ifølge kommunernes synspunkt, berettiges den private sektors medfinansiering af infrastruktur, idet værdistigningen i forbindelse med byudviklingen gør det rimeligt, at der ydes bidrag til infrastrukturen.

Med udgangspunkt i ovenstående har vi indkredset en spændende problemstilling, hvorved vi vil undersøge, om det er muligt overføre norske erfaringer omkring samarbejdsaftaler og medfinansiering af infrastruktur til danske forhold. Det er herved målet, at bl.a. vurdere om der i en tilstrækkelig grad eksisterer et formelt samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor i byomdannelsen i Danmark, som kan danne baggrund for at overføre elementer fra den norske model, hvorved kommunen kan indgå aftale med den private sektor om bidrag til infrastruktur i en byomdannelse. Man kan vanskeligt trække enkeltelementer eller bestemte mekanismer ud fra et plansystem og argumentere for at indføre disse mekanismer i et andet, i den forvisning om at de vil fungere lige godt i et andet system som i sit oprindelige, og derfor vil der unægteligt opstå problemer af enten juridisk eller anden karakter. Vi vil derfor afsluttende vurdere hvilke juridiske og andre problemstillinger der kan opstå i denne forbindelse.

PROJEKTSTRUKTUR

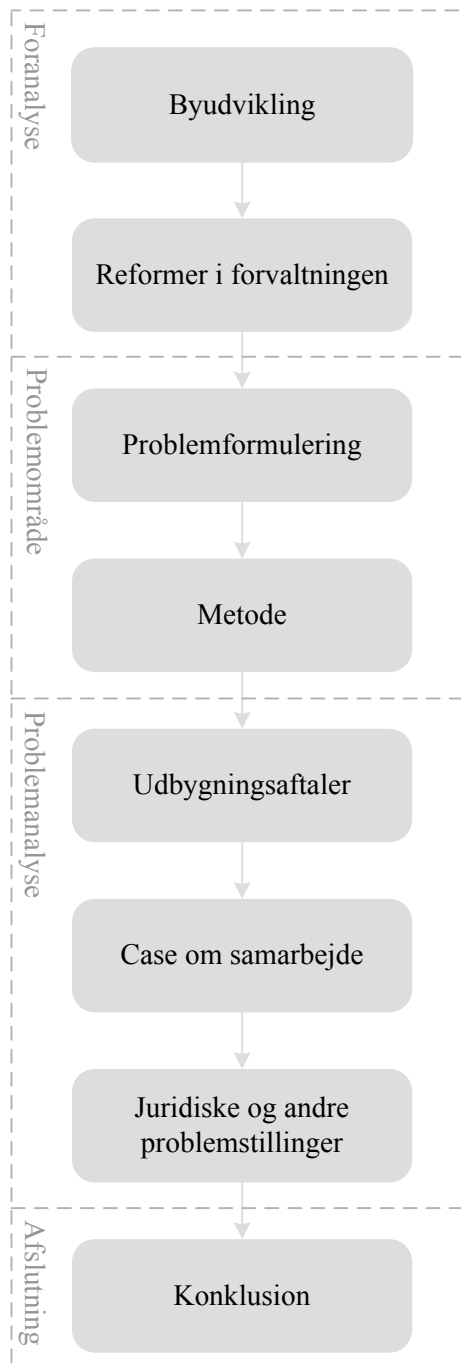
Den overordnede projektstruktur er som vist i strukturtræet og vil følgende blive beskrevet.

Foranalyse

Indledende vil interesseområdet beskrives, som vil omhandle bæredygtig byudvikling og kommunale strategier til at opnå denne udvikling. Byomdannelsesperspektivet vil i denne sammenhæng være centralt. Et øget fokus på den private sektors effektivitet har ført til en reformering af forvaltningen, hvor ønsket er at opnå den samme resultatorienterede effektivitet bl.a. i byudviklingen. Dette har ført til et øget fokus på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor for at udnytte ressourcerne. Erfaringer fra Norge, som i mange år har anvendt samarbejdsaftaler i byudviklingen, har præget denne udvikling. Med inspiration fra Norge blev der i Folketinget fremsat et lovforslag om at give hjemmel til at pålægge private investorer at bidrage til infrastruktur. Lovforslaget blev ikke vedtaget med begrundelsen, at det var grundlovsstridig. Hvad er begrundelsen for dette og vil der opstå andre problemstillinger?

Problemområde

Problemområdet vil forme problemformuleringen, hvormed det ønskes belyst, om modellen for samarbejdsaftaler i Norge og især aftalen omhandlende



privat finansiering af infrastruktur i byudviklingen kan overføres til danske forhold, og i denne anledning hvilke juridiske og andre problemstillinger, der vil kunne opstå.

Efterfølgende beskrives og begrundes metoden, der er valgt til løsning af problemstillingen.

Problemanalyse

Indledende vil analysen naturligt beskrive udbygningsaftalen, som den forekommer i Norge. Denne beskrivelse vil omhandle anvendelsesområdet for virkemidlet og sammenhængen med planlægningsprocessen i Norge.

Udbygningsaftalen er et formelt samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor. En case omhandlende et byomdannelseprojekt i Herning vil vise, hvordan dette samarbejde foregår i Danmark. Derved vil det være muligt at vurdere, hvilken indflydelse og om forholdene er tilstede, der vil kunne muliggøre en anvendelse af aftaler om medfinansiering af infrastruktur i danske byomdannelseprojekter.

Sidste del i problemanalysen vil vurdere hvilke juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå, hvis der gives mulighed for, at kommunen kan indgå aftale med den private sektor i byomdannelse om bidrag til infrastruktur.

Afslutning

Sidste del af projektet vil sammenfatte, hvad der er opnået og efterfølgende konkludere og svare på problemformuleringen. Ligeledes vil der diskuteres om projektets formål er løst i tilstrækkelig grad og om andre metoder vil have bidraget til et bedre resultat.

1 BYUDVIKLING

I forbindelse med byudviklingen spiller kommunerne en central rolle. Formålet med byudviklingen er bl.a. at skabe mangfoldige og bæredygtige byer, som skal sikre byens borgere og virksomheder attraktive omgivelser og gode udviklingsmuligheder. Kapitlet skal give et overblik over, hvilke byudviklingsstrategier kommunerne kan anvende for at skabe et godt bymiljø - hvad er fordelene og ulemperne med de forskellige byudviklingsstrategier. Dernæst skal kapitlet give et indblik i, hvilke motiver kommunen har for at engagere sig i byudviklingen, samt hvilke udfordringer de står overfor, idet kommunerne tilstræber at anvende de tilgængelige ressourcer bedst muligt for at imødekomme en bæredygtig udvikling.

Tendenserne viser, at ca. 85 procent af befolkningen i dag bor i byerne, og at flere og flere vælger at bosætte sig i byerne frem for på landet. Dette skyldes, at mange finder det attraktivt at bo og arbejde i centrale bydele, hvor der er butikker, og hvor der foregår forskellige aktiviteter. Samtidigt viser tendensen, at det gennemsnitlige antal personer pr. boligenhed er for nedadgående, hvilket er med til en stigende efterspørgsel på bynære boliger. [Bet. nr. 1397, 2001, s. 23-24] Tendensen betyder bl.a., at planlægningsmyndighederne må gøre sig bevidst om, hvilken planlægningsstrategi de ønsker at anvende for at gøre byen attraktiv. Byen med dens sociale liv, bygninger og infrastruktur skal organiseres og forvaltes for dels at skabe gode rammebetingelser, som vil beholde samt tiltrække bestemte virksomheder og kreative medarbejdere, og dels med sigte på at opnå reduktion af ressourceforbruget og miljøbelastningen. Disse hensyn er bl.a. afledt af udmeldingen fra landsplanredøgørelsen 2003, hvor regeringen ligger op til en bæredygtig udvikling, hvor bl.a. byudviklingen skal ske i respekt for menneskets behov, naturen og miljøet.

1.1 Bæredygtighed

Den bæredygtige udviklingsstrategi er i særdeleshed kommet i fokus efter udgivelsen af Brundtlands-rapporten fra 1987 "Vores Fælles Fremtid", som definerer en bæredygtig udvikling til at være en udvikling, der skal opfylde nuværende generationers behov uden at bringe fremtidige generationers mulighed for at opfylde deres behov i fare. I forlængelse af Brundtlands-rapporten afholdte FN en global konference om miljø og udvikling (UNCED) i 1992 i Rio de Janeiro. Konferencen fastlagde en række principper, der skulle være med til at tilskynde en bæredygtig udvikling, som det overordnede mål for

den samfundsmæssige udvikling. Bæredygtighedsbegrebet indeholder flere samfundsmæssige aspekter, idet tankegangen dels skal tage hånd om økonomiske aspekter mht. vækst og velfærd, dels sociale aspekter mht. lighed, dels miljømæssige aspekter mht. begrænsning af forbruget og dels teknologiske aspekter mht. renere produktion og forbrug [Attwell m.fl., 2001, s. 10]. De forskellige aspekter hænger dog tæt sammen, da den bæredygtige udvikling eksempelvis skal samle interesserne for miljø og udvikling for derigennem at fremme en økonomisk vækst og social lighed. Et af målene er at opnå en større produktion ved at anvende færre ressourcer.

Målet mod en bæredygtig udvikling er således også sat på den politiske dagsorden i spørgsmålet om, hvordan byerne skal udvikles. De politiske visioner og målsætninger skal bære præg af, at der i beslutningsprocessen indgår miljømæssige, økonomiske og sociale hensyn, der både kan sikre arbejdspladser, boliger, kulturhistoriske og grønne aspekter. For at redegøre for at de politiske visioner og målsætninger implementeres gennem en bæredygtige udvikling, er det jf. planlovens § 33a krav om, at amtsrådene og kommunalbestyrelserne skal udarbejde en lokal agenda 21-redegørelse i første halvdel af valgperioden. De politiske hensigter og ønsker mht. den fremtidige byudvikling skal således sættes i relief til miljømæssige, økonomiske og sociale problematikker for at sikre en bæredygtig udvikling. Den bæredygtige udvikling er således ikke kun en statslig proces, men i høj grad en proces der kræver handling fra lokale myndigheder, idet den først og fremmest kommer til udtryk gennem den fysiske planlægning [www.mim.dk, 2004]. Derved ligger en stor del af ansvaret for, at byudviklingen fremmes på et bæredygtigt grundlag hos kommunerne, idet de gennem kommuneplaner og lokalplaner fastlægger rammerne for den fremtidige byudvikling.

Hvordan kan kommunerne så udvikle byerne, således udviklingen sker på et bæredygtigt grundlag, der kan imødekomme borgernes krav?

1.2 Byudviklingsstrategi

Byudviklingen kan realiseres på flere forskellige måder, som hver især har til formål, at imødekomme de forskellige krav borgerne og virksomhederne har til bysamfundet, således de mener, at byen skaber gode oplevelses- og udviklingsmuligheder. Målet er at skabe et godt bymiljø, som har en blanding af boliger, virksomheder og fællesarealer, der kan opfylde de forskellige behov, der kan være til stede. Midlet til at skabe et godt bymiljø er at anvende forskel-

lige handlingsplaner, som sammen med mål og visioner kan siges at være en byudviklingsstrategi. Byudvikling kan helt overordnet dels ske gennem byvækst, dels ske gennem byforbedring og dels ske gennem byomdannelse, men for at bevare en bæredygtig udvikling bør planmyndigheden gøre sig bevidst om, hvilken udvikling der vil medføre størst gavn for byen og dens borgere og virksomheder. Overvejelsen bør således både indeholde miljømæssige, sociale og økonomiske aspekter for at vurdere, hvilke aktuelle behov der er til stede, samt hvilke fremtidige behov der vil gøre sig gældende. For at imødekomme de behov der måtte være, må udgangspunktet for at opfylde dem være byens nuværende struktur og tilstand, idet anvendelsen af de forskellige byudviklingsstrategier både kan være en fordel eller en ulempe.

1.2.1 Byvækst

En byudvikling realiseret vha. byvækst medfører, at nye arealer tages i anvendelse for på den måde at løse lokaliseringen af erhverv og boliger. Denne form for byudvikling har været den mest anvendelige op gennem 1960- og 70'erne, hvilket ses ved, at ca. en tredjedel af den danske boligmasse er blevet opført indenfor denne periode. Udviklingen og etableringen af boliger på ubebyggede arealer er ofte billigere, hvilket dels skyldes, at der ofte ikke forekommer jordforurening, og dels at omkostningen for at erhverve arealerne er mindre end centralt beliggende arealer. Derudover er inddragelsen af nye arealer til byudvikling også med til at bevare byerne åbne, hvilket gør det muligt at bevare rekreative områder og gode lysforhold inde i byen. Ved at realisere byudviklingen gennem byvækst kan der dog også opstå problemer. Ved at inddrage nye arealer i byranden til byudvikling udelukker man muligheden for fortsat landbrug, hvilket kan betragtes som et ressourcespild, forstået ved at landbrugsjord betragtes som en begrænset ressource. Derudover risikerer man, at arealer, der allerede ligger indenfor byzonen, vil ligge uudnyttet hen. Den traditionelle byudvikling kræver større investeringer i infrastrukturen, den kan give problemer for den kollektive trafik, hvilket kan medføre en øget privat bilisme, og endeligt kan der være fare for en spredt byudvikling, der kan give problemer for den gående og cyklende trafik [Bet. nr. 1397, 2001 s. 34].

For at imødekomme nogle af de ovenstående problemer samt bestræbe sig på at skabe en bæredygtig byudvikling, fremgår det af de statslige udmeldinger til regionplanrevision 2001, at der i forbindelse med byudvikling skal lægges størst vægt på byforbedring og byomdannelse frem for at inddrage nye ube-

byggede arealer [MEM, s. 34]. Det vil dog fortsat være nødvendigt, at byudviklingen sker gennem byvækst for at kunne opfylde borgernes efterspørgsel.

1.2.2 Byforbedring

Byforbedring, herunder byfornyelse, fokuserer på at forbedre eksisterende forhold i de enkelte byområder for at skabe velfungerende boliger og boligområder. Overordnet fokuserer udviklingsstrategien på at forbedre det eksisterende by- og boligmiljø for at sikre den eksisterende anvendelse, men byfornyelsesstrategier foregår på flere niveauer, idet der både kan være tale om bygningsfornyelse, helhedsorienteret byfornyelse og kvarterløft.



Figur 1.1: Byfornyet baggård som imødekommer nogle af de behov beboerne har.

Mens bygningsfornyelse hovedsageligt fokuserer på beboelsesbygningerne og deres nære omgivelser, inddrager helhedsorienteret byfornyelse udover den fysiske fornyelse også sociale, kulturelle og miljømæssige hensyn. Dette betyder, at den helhedsorienterede byfornyelse også vurderer, hvilken effekt en etablering af lokale forsamlingscentre, forbedringer af torve og åbne pladser, trafikale eller kulturelle og boligsociale foranstaltninger vil få for de personer byfornyelsesprocessen omfatter. [www.byforny.dk]

Kvarterløft er en særlig udgave af helhedsorienteret byfornyelse. Kvarterløft retter sig mod større, blandede byområder med væsentlige fysiske og sociale problemer. Indsatsen skal både være helhedsorienteret og inddrage de lokale kræfter i området, for at imødekomme de ønsker og behov borgerne har, samt for at give projektet lokal forankring [www.byforny.dk]. Der er siden 1997 igangsat 12 kvarterløftsprojekter, hvor særligt de sidste fem iværksatte projekter har lagt stor vægt på områdernes sociale problemstillinger, hvorfor bl.a. Vollsmose i Odense og Nordvest kvarteret i København er omfattet. [www.inm.dk]

Resultatet ved at fremme byforbedringsplaner er at genskabe spændende bymiljøer, som gennem en helhedsorienteret indsats vil opgradere den eksisterende boligmasse, således den vil kunne leve op til nutidens boligkrav.

Byforbedringsplanen skal desuden styrke grundlaget for private investeringer i problemramte byområder. En forbedring af den nuværende boligstand vil dog ikke resultere i flere boliger, hvorfor en kommune ikke udelukkende kan satse på byforbedring for at imødekomme den efterspørgsel, der er på boliger. En byomdannelse kan, ligesom byvækst, derimod skabe grobund for flere boliger.

1.2.3 Byomdannelse

En byomdannelse fokuserer på ældre industri- og havnearealer, hvor eksisterende virksomheder er nedslidte eller hvor arealerne delvist er efterladte, da virksomheder har måttet lukke. Genanvendelse af gamle industri- og havnearealer har i særdeleshed været højaktuel indenfor den seneste årrække, hvilket skyldes de mange ældre nedslidte erhvervs- og havnearealers centrale placeringer i byerne. Tidligere opdeltede planlægningen de forskellige byfunktioner i virksomheds-, bolig- og rekreative områder, fordi de traditionelle industrilignende virksomheder påførte omgivelserne immissioner i form af røg, støj og lugt. Den teknologiske udvikling har dog mindsket nogle af de gener virksomhederne i forbindelse med produktionen vil påføre omgivelserne. Derudover er der sket en erhvervsmæssig omstrukturering, således erhvervsstrukturen i dag hovedsageligt består af vidensbaseret serviceerhverv mod tidligere tung forurenende industri. På grund af globaliseringen og dertil stigende konkurrence har en stor del af den tunge industri måtte lukke eller flytte til udlandet [Bet. nr. 1397, 2001 s. 20]. Dette har medført, at flere byer har efterladte centralt beliggende erhvervsområder, der i dag skal finde ny anvendelse, da de efterladte arealer ellers må betragtes som et ressourcetilbud.



Figur 1.2: Område hvor den nuværende industri er under afvikling.

Området har en central beliggenhed, og vil derfor have potentiale til at blive omdannet til bolig-/kontorområde.

Den nye erhvervsstruktur er med til at ændre traditionelle forestillinger om, at bolig og erhverv skal være adskilte. De velbeliggende arealer udgør en positiv

mulighed for byudvikling, hvor en byomdannelse kan revitalisere bykvarterer, således områderne igen vil fremstå integrerede, mangfoldige og levende. En revitalisering af byområderne kan betyde en øget investeringsinteresse fra erhvervslivet, samtidigt med, at det kan tiltrække en bestemt type mennesker, da byen vil fremstå mere attraktiv end før. Byomdannelse kan også med fordel anvendes frem for byvækst, idet nye centralt beliggende bolig- og erhvervsområder kan genanvende den eksisterende infrastruktur og styrke den kollektive trafik. Dertil kommer også, at en fortætning af byen vil reducere transportforbruget samt styrke den gående og cyklende trafik. [Bet. nr. 1397, 2001 s. 42]

1.2.4 Bæredygtighed og byudviklingsstrategi

Den bæredygtige byudviklingspolitik ligger op til, at kommunerne hovedsageligt skal fokusere på byforbedring og byomdannelse. Dette er til trods for at en renovering eller en omdannelse både vil betyde store affaldsmængder og efterfølgende et stort ressourceforbrug, da nogle bygninger skal rives ned, mens andre skal opføres. Renovering og genanvendelse af bygninger og områder er dog en helhedsorienteret tankegang, der må ses som en nødvendighed for at skabe et sammenhængende bybillede, der bl.a. imødekommer sociale hensyn ved både at skabe boliger, der opfylder borgernes ønsker og samtidig skabe attraktive omgivelser. Kommunernes bestræbelser på at istandsætte bygninger og omdanne ældre erhvervsområder skal således ses som et forsøg på at genskabe samfundsmæssige værdier. En styrket indsats omkring den ældre bygningsmasse og de gamle erhvervsgrunde vil revitalisere områderne og derved skabe nye værdier i samfundet. En styrket indsat vil først og fremmest styrke den lokale beskæftigelse, som gennem istandsættelse og omdannelse kan skabe så gode rammer, at nye virksomheder finder områderne attraktive.

Bæredygtighed er en udfordring for den måde vi skal styre og forme byernes udvikling på. En by kan ikke længere adskille erhvervspolitik, miljøpolitik, trafikpolitik og planlægge byggeri, uden at kravet om større bæredygtighed er tænkt ind i en større sammenhæng. Bæredygtighed stiller således krav til ethvert sted og til den enkelte om at være med i en omfattende forandringsproces. [Attwell m.fl., 2001 s. 11]

Det tyder dog også på, at de lokale myndigheder gennem planstrategier forsøger at fremme den bæredygtige byudvikling. Vi har således kikket på en række eksempler, hvoraf det fremgår, at fokus for byernes udvikling er rettet mod at anvende allerede eksisterende ressourcer bedst muligt, f.eks. ved at

fremme genanvendelse af nedslidte bygninger og nedslidte erhvervsområder. Landskabsressourcerne skal derimod i videst mulig omfang bevares som jordbrugsinteresser og naturinteresser.

Nordjyllands Amt:

Som principper fokuseres der på, at byernes forbrug af landskabsressourcer skal begrænses, at der primært byudvikles i byer, hvor byernes værdi kan opretholdes, at servicefunktioner placeres centralt for at understøtte byernes centre. Desuden er det et mål, at byernes fortsatte udvikling i så høj grad som muligt bør ske som løbende fornyelse og omdannelse af nedslidte områder (f.eks. gamle industri- og havnearealer), der allerede er inddraget til byformål. Udvikling på bar mark må kun ske, hvor der ikke er tvivl om, at det er den rigtige løsning. [www.nja.dk]

Viborg kommune:

Udviklingspolitikken skal sikre attraktive, sunde og oplevelsesrige bymiljøer gennem omdannelser og fornyelser af udslidte bykvarterer og gennem udlæg af nye byområder under hensyn til naturværdier og naturressourcer. Den eksisterende infrastruktur udnyttes for at begrænse arealforbruget til byudvikling med henblik på at fremme den kollektive trafik og på at opnå en hensigtsmæssig og sikker trafikafvikling. [www.viborg.dk]

Ebeltoft kommune:

Byområder, hvis anvendelse er ophørt som følge af f.eks. virksomhedslukninger, skal i videst muligt omfang søges genanvendt. Drejer det sig om centrale byområder, bør anvendelsen ændres til center-, bolig-, og rekreative formål. Dette er allerede den byudviklingsstrategi, der anvendes i dag, hvilket eksempelvis ses ved, at garverigrunden er genanvendt til supermarkedsbyggeri, og opførelse af boliger, ligesom det tidligere gartneri ved Bøgebjerg skal tages i anvendelse til boligbyggeri. Byvækst må kun ske under hensyntagen til bl.a. naturområder, skovområder, kulturmiljømæssige områder m.m. [www.ebeltoft.dk]

Spørgsmålet er dog, hvilke problemstillinger kommunerne skal tage hånd om for at fremme den bæredygtige udvikling. Hvilke motiver og udfordringer er der i forbindelse med at realisere en bestemt ønsket byudvikling?

1.3 Motiver og udfordringer i byudvikling

Med forventning til og krav om at kommunerne varetager deres opgaver på en tilstrækkelig hensigtsmæssig måde, der kan sikre bedst mulig anvendelse af tilgængelige ressourcer, forsøger kommunerne at fremme et godt bysamfund, der kan tiltrække nye virksomheder og borgere.

Kommunerne indtager en meget central rolle i spørgsmålet om, hvordan byerne skal udvikle sig, da de både kan optræde som planlægger, networker og investor/katalysator for at løse opgaverne. Planlæggerrollen indebærer at kommunerne udarbejder rammebestemmelser eller konkrete lokalplaner for byudviklingsområderne. Networkerrollen indebærer, at kommunerne forsøger at etablere kontakter til virksomheder, der kan være potentielle investorer, agere mellemmand mellem købere og sælger, samt arrangere møder mellem de implicerede parter. Endelig indebærer rollen som investor/katalysator, at kommunerne direkte involveres økonomisk i realiseringen af projekterne. Investeringerne kan både ske i form af opkøb af arealer og bygninger, byggemodning og investeringer i infrastrukturen eller ske ved at optræde som bygherre i forbindelse med opførelsen af institutioner m.m. [Møller-Jensen m.fl., 1997, s. 73]

Kommunernes motiver for at fremme en byforbedring eller en omdannelse af et ældre erhvervsområde kan opdeles i tre kategorier. Indenfor hver kategori står kommunen imidlertid over for nogle udfordringer, der medvirker til, at kommunerne efterlyser alternative muligheder for at løse problemerne. Motiverne og udfordringerne kan opdeles i:

- Miljømæssige motiver og udfordringer
- Planlægningsmæssige motiver og udfordringer
- Økonomiske motiver og udfordringer

Disse vil blive gennemgået i det følgende

1.3.1 Miljømæssige motiver og udfordringer

Kommunernes engagement i ældre boliger og gamle og til dels efterladte erhvervsområder skyldes bestræbelserne på at skabe et godt bymiljø, hvor boligkvaliteten er høj og kvarteridentiteten stærk. Et godt bymiljø kan betyde en øget interesse for etablering af nye virksomheder, da mange virksomheder ligger vægt på omgivelsernes kvalitet og visuelle fremtræden.

I forbindelse med byudvikling må kommunen forholde sig til de miljømæssige problemstillinger, de enkelte byområder er omfattet af, for at vurdere hvilke ressourcer der skal anvendes for at løse problemerne. Miljøproblemerne kan både optræde som barriere og som begrundelse for, at en byomdannelse vil være nødvendig. Her er det især problemer omkring jordforurening, støj, støv eller lugt, der er i fokus i de tilfælde, når den fremtidige arealanvendelse skal ændres fra at være et ældre erhvervsområde til at blive et blandet bolig-

/erhvervsområde eller et rent boligområde, idet der er forskellige miljømæssige grænseværdier for områder udlagt til tung industri eller boliger.

Jordforurening anses for at være et miljømæssigt problem, da nedsivning af stoffer kan være skyld i en forurening af vores grundvandsressourcer. Derudover kan opstigende gasser fra de forurenede områder udgøre en sundhedsrisiko for mennesker og dyr. Problemet omkring jordforurening er især udbredt på ældre industrigrunde, hvilket skyldes tidligere praksis om at bortskaffe farlige stoffer ved nedgravning eller nedsivning.

Da omfanget af forurenede grunde er stort, har man erfaret pga. manglende ressourcer, at det har været nødvendigt at prioritere, hvilke grunde der først og fremmest må renses op i. Prioriteringen er sket ud fra den eksisterende arealanvendelse, hvor det primært har været hensyn til grundvandsressourcer, eksisterende boligområder og institutioner med børn, der har haft højst prioritet. Forurenede grunde i ældre erhvervsområder har derimod fået en ringe prioritering, da den eksisterende anvendelse af områderne ikke udgør en sundhedsrisiko. [Jørgensen m.fl., 2001, s. 47-48] En oprensning af en industrigrund er ikke omfattet af værditabsordningen, hvilket betyder, at omkostningerne for en oprensning af grunden vil blive pålagt forureneren eller den kommende ejer, når ejendommen skal overgå til andet formål. Denne omkostning kan være vanskeligt at bestemme, da det kan være svært at vurdere omfanget af forureningen. Usikkerheden betyder, at områder med formodet jordforurening vil blive svære at omdanne til andre formål, eftersom processen er forbundet med en økonomisk usikkerhed. En økonomisk usikkerhed som kommunerne kan have svært ved at løfte. Løsningen på problemet kan være at øge presset på udnyttelsen af arealerne, da en højere udnyttelsesgrad vil være nødvendig for at omdannelsen bliver rentabel, medmindre ejendomsprisen er så lav, at den kompenserer for de øvrige omkostninger [Møller-Jensen m.fl., 1997 s. 46]. I forbindelse med større byggerier på attraktive beliggende arealer er omkostningerne til oprydning ofte marginale i forhold til det samlede budget, hvorfor private aktører ønsker at indgå i processen, da en omdannelse her vil være profitabel. På mindre centralt beliggende arealer kan omkostningerne til oprydning dog være så betydelige i forhold til ejendomsprisen, at en oprydning ikke vil være økonomisk rentabel, hvorfor et privat engagement vil være svært at finde [Jørgensen m.fl., 2001, s. 51].

1.3.2 Planlægningsmæssige motiver og udfordringer

Et vigtigt instrument i byudviklingen er den fysiske planlægning, da den skal fremme de ønsker og intentioner kommune har for den fremtidige arealanvendelse i byerne. Overordnet er det kommuneplanen og lokalplaner, som skal sikre en sammenhængende planlægning for bystrukturen, hvilket kommer til udtryk ved, at planerne fastlægger rammerne for eksempelvis arealanvendelsen, infrastrukturen, byarkitektoniske forhold, bygninger der skal ændre anvendelse eller nedrives m.m. Indholdet af planerne vil derfor dels være en analyse af de eksisterende forhold og dels en analyse for områdernes potentielle udviklingsmuligheder.

Kommunens formål med at udarbejde kommune- og lokalplaner er, udover at det er et lovkrav for dels at sikre miljøhensyn, funktionelle og æstetiske hensyn, at tilvejebringe et plangrundlag, som kan give grobund for en række projekter, der kan forbedre forholdene i kommunen. En plan kan ikke sikre et områdes faktiske udnyttelse, medmindre kommunen selv realiserer projektet, derimod kan den synliggøre, hvilke intentioner kommunen har for et område og derved motivere potentielle investorer til at realisere planlægningen.

Udfordringen for kommunerne ligger altså i at tilvejebringe et plangrundlag, der kan motivere private midler til at involvere sig i byudviklingsprojekter. Selvom lokalplaner er bindende overfor den fremtidige arealudnyttelse, hvilket medfører, at en ændret anvendelse skal ske i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, kan der ikke kræves handlepligt overfor allerede eksisterende forhold. Allerede eksisterende erhvervsvirksomheder vil dermed kunne fortsætte sin nuværende produktion, selvom lokalplanen over et tidligere erhvervsområde har udlagt den fremtidige anvendelse til boligområde. Kommunen er heller ikke forpligtet til at søge planens intentioner virkeliggjort, f.eks. gennem ekspropriation. [Jørgensen m.fl., 2001, s. 43]

For at sikre, at det plangrundlag der bliver tilvejebragt i forbindelse med den ønskede arealanvendelse, forener og imødekommer de ønsker borgere og mulige investorer har, kan det være en fordel at inddrage parterne allerede under idé- og planlægningsfasen. Parterne kan så komme med forslag til den fremtidige anvendelse, inden planen bliver færdigudarbejdet og sendes i høring. Planloven indeholder faste retningslinier for offentliggørelse af kommune- og lokalplaner, for at sikre borgerinddragelse. Det kan være resourcebegrænsende, hvis interesserede parter allerede bliver inddraget tidligt i planlægningsfasen, da mulige problemstillinger og mulige ønsker for området

allerede vil være drøftet, når planen skal vedtages. Her er det også vigtigt at have in mente, at kommunerne ofte ønsker, at det er borgere og investorer, der skal føre planlægningen ud i livet.

Kommunens planmæssige motiver til at fremme en bestemt byudvikling, er ikke kun at skabe restriktioner overfor nuværende og kommende ejere eller restriktioner overfor mulige investorer. Det er også hensigten, at planlægningen skal skabe politisk opbakning og derved synliggøre den fremtidige ønskede byudvikling, således ejere og investorer får en investeringsikkerhed.

1.3.3 Økonomiske motiver og udfordringer

Øgede statslige krav om et højere serviceniveau, samtidigt med at kommunerne ikke må hæve skatterne, kan dels betyde, at kommunerne kan have problemer med at engagere sig økonomisk i byudviklingen. De kommunale pligter, såsom vedligeholdelse af infrastrukturen, boligydelse, pasningstilbud m.m., betyder, at kommunerne ikke har ubegrænsede økonomiske ressourcer til at realisere en ønsket byudvikling. Hvis kommunerne var i besiddelse af ubegrænsede økonomiske ressourcer, kunne en realisering af tilvejebragte byudviklingsplaner ske kompromisløst uden involvering af eksterne partnere.

For kommunerne handler byudvikling bl.a. om at tiltrække virksomheder, som kan være med til at bidrage til de kommunale økonomiske beholdning. Flere virksomheder kan gennem øget beskæftigelse bl.a. tiltrække nye skatteborgere. Kommunen kan dog også tiltrække nye skatteborgere ved at lave attraktive boligkvarterer med grønne rekreative arealer, fremme kulturelle tilbud og styrke idræts- og foreningslivet samt f.eks. etablere bynær skov m.m. Ved at skabe attraktive omgivelser samt ved at udbyde et varieret kultur- og fritidsliv imødekommer kommunen mange af de behov befolkningen har, og derved vil kommunen appellere til en bred skare.

For at tiltrække nye virksomheder kan det være nødvendigt for en kommune at engagere sig i en gennemgribende byfornyelse eller byomdannelse, før nye virksomheder finder området attraktivt. For kommunen kan det betyde, at der også skal afholdes betydelige udgifter til traditionelle kommunale opgaver, såsom infrastruktur, rekreative tilbud og offentlige institutioner, f.eks. børnehaver og skoler m.m. Dette kan være et problem, da kommunen kan have svært ved at finde de økonomiske ressourcer til at realisere den nødvendige udbygning, da det er en udgift, der først flere år efter kan vise sig at give øgede indtægter. Kommunen løber derved en økonomisk risiko, da et økonomisk

engagement ikke automatisk tiltrækker privat kapital, hvorfor der vil være en risiko for fejlinvesteringer.

Kommunens motiv for at inddrage private investorer er derfor et forsøg på at effektivisere udnyttelsen af de økonomiske ressourcer, der er til stede. Her er det ikke et spørgsmål om at få private til at finansiere hele byfornyelsen eller byomdannelsen, men derimod at få de private investorer til at medfinansiere projekterne. Ved at samarbejde med de private investorer vil der opstå en form for offentlig-privat partnerskab, som kan give en vis sikkerhed for de investeringer, der foretages i de enkelte projekter. Den sikkerhed vil både være til gavn for kommunen og for investoren, dels fordi kommunen derved får mulighed for at involvere sig i andre områder, og dels fordi private investorer primært investerer i byforbedrings- og byomdannelsesprojekter for at opnå en økonomisk gevinst.

1.3.4 Samspil mellem motiver og udfordringer

Kommunernes engagement i forhold til byudviklingen kan synes indlysende, da den foruden at løse arealanvendelseskonflikter mellem erhverv og boliger, skal skabe spændende og mangfoldige byer, for at sikre borgernes tarv og virksomhedernes udviklingskår. Kommunen skal både kunne fastholde eksisterende virksomheder og tiltrække nye virksomheder.

Kommunerne har de planlægningsmæssige redskaber, der skal være med til at sikre en langsigtet udvikling, da planerne fastlægger den fremtidige arealanvendelse. Problemstillingen opstår imidlertid ved kommunernes økonomisk trængte situation, samtidig med at det kan være nødvendigt at involvere sig økonomisk i oprydningen af delvist forladte erhvervsområder, samt foretage investeringer i infrastruktur og andre offentlige anlæg.

Både kommunerne og private investorer ønsker en opgavefordeling, der kan give økonomisk sikkerhed mod fejlinvesteringer i forbindelse med byudvikling. Opgavefordelingen skal optimere de tilgængelige ressourcer kommunen og investorer kan stille til rådighed, således miljøproblemer og tilvejebringelsen af det rette plangrundlag løses på den mest økonomiske måde. En opgavefordeling vil derved kunne give mulighed for at dele eventuelle økonomiske risici og gevinster, og betyde kommunalt engagement flere steder i den samlede byudvikling. En hollandsk planlægger og arkitekt, Soet Soeter, udtaler under en debat ved Dansk Byplan Laboratorium, at den offentlige økonomi og de private investeringer skal mikses, da deres hensigter og behov rækker

langt over hinanden. Han mener, at det både vil være til byernes fordel og til investorernes fordel [www.byplanlab.dk, s. 4]. Der vil dog være en vis fare for, at kommunen mister noget af sin planmyndighedskompetance, da et økonomisk engagement fra private investorer kan medføre krav om f.eks. ændret arealanvendelse eller højere bebyggelsesprocent.

Betænkning nr. 1397 fra Erhvervs- og bypolitisk udvalg, samt erfaringsopsamlings- og metodeudviklingsprojektet ”De 8 kommuner” fra Erhvervs- og Boligstyrelsen foreslår derfor, at der skal tilvejebringes lovhjælp til efter ensartede regler at pålægge investorer at bidrage til finansieringen af udgifter til de nødvendige infrastrukturinvesteringer i byomdannelsesområder [Bet. nr. 1397, 2001 s. 29]. En medfinansiering kan være med til at løse nogle af de økonomiske problemer, kommunerne kan have i forbindelse med byomdannelsen.

1.4 Opsamling

Byernes udvikling skal ske gennem bæredygtige principper ved gennem et minimalt ressourceforbrug at skabe trygge og attraktive omgivelser for befolkningen samt skabe gode udviklingsmuligheder for virksomheder.

Byudviklingen kan både realiseres gennem byvækst, byforbedring og byomdannelsen. Regeringen ligger op til at kommunerne skal fokusere på byforbedring og byomdannelsen, da uudnyttede nedslidte og utidssvarende beboelsesbygninger og -kvarterer samt nedslidte og efterladte erhvervsområder, både vil være en dårlig udnyttelse af de ressourcer områderne indeholder og skæmme hele det samlede bybillede. Samtidig vil fokus på byforbedring og byomdannelsen dels kunne styrke den kollektive trafik og dels begrænse inddragelsen af landbrugsarealer beliggende i byranden.

Kommunernes rolle i byudviklingen kan både komme til udtryk ved, at kommunen kan agere som planlægger, netværker og investor/katalysator. Valget for hvordan kommunen engagerer sig i byfornyelses- eller omdannelsesprojekter kan skyldes miljømæssige, planlægningsmæssige og økonomiske problemstillinger.

Kommunens motiv til at fremme byudviklingen kan sammenfattes til at omhandle et ønske om at skabe velfungerende byer gennem byfornyelsesprojekter og gennem oprydning af ældre erhvervsområder ved at tilvejebringe et godt plangrundlag, der kan være med til at sikre de investeringer, der er nødvendige i de forskellige områder. Det vil både virke attraktivt for befolk-

ningen og virke attraktivt for allerede eksisterende og nye virksomheder. En velfungerende by vil således skabe et godt økonomisk grundlag, som betyder, at kommunen kan tilbyde et godt serviceniveau.

Udfordringerne for kommunen handler om at motivere private investorer til at tilføre økonomiske ressourcer til områderne, da kommunerne kan have svært ved alene at rejse den nødvendige kapital. En revitalisering af ældre erhvervsområder vil først flere år efter, at investeringen har været nødvendig, danne grundlag for nye skatteindtægter. Samtidig kan kommunen ikke vide sig sikker på, om investeringen vil tiltrække nye virksomheder, hvorfor der vil være en risiko for et økonomisk tab. Kommunerne ønsker derfor at indgå samarbejdsaftaler med investorer for at igangsætte en positiv udvikling. Et offentlig-privat engagement vil medføre en form for risikodeling og betyde, at kommuner har mulighed for at involvere sig i flere projekter, hvilket vil være en bedre udnyttelse af de ressourcer, kommunen har til rådighed.

Erhvervs- og bypolitisk udvalg ligger i den forbindelse op til, at der skal tilvejebringes et lovgrundlag, der betyder, at kommunerne skal kunne indgå samarbejdsaftaler med private aktører og pålægge dem at investere i infrastrukturen.

Hvordan skal et sådant samarbejde foregå og hvor kommer inspirationen fra? Hvilken indflydelse vil det få for det planmæssige grundlag, der tilvejebringes i forbindelse med en byudvikling? Hvilke lovgivningsmæssige rammer skal være til stede før kommunerne i et offentlig-privat samarbejde kan pålægge investorerne at medfinansiere projektet?

2 REFORMER I FORVALTNINGEN

I de højtudviklede lande, herunder Danmark, startede i begyndelse af 1980'erne en række reformer, der havde til hensigt at modernisere den offentlige sektor. Moderniseringen havde til formål at effektivisere den offentlige sektor bl.a. ved at "lære" af den private sektors målorienterede produktion. *New public management* og *governance* har i stigende grad har vundet indpas som koncept for disse bestræbelser på at omorganisere den offentlige sektor.

Samlet set har det medført et øget fokus på samarbejde, hvor den offentlige sektor har draget erfaringer fra den private sektor. Partnering betegnes i den private sektor som et samarbejde mellem de enkelte faggrupper, hvor nøgleordene er tillid og fælles mål for at opnå en bedre udnyttelse af de fælles tilgængelige ressourcer. Den offentlige sektor har indenfor de sidste år opdaget gevinsten ved et effektivt samarbejde med den private sektor, hvilket bl.a. startede med udlicitering af traditionelle offentlige opgaver.

Norges kommuner har mange års erfaringer med samarbejde med den private sektor og har draget stor nytte af dette. Udbygningsaftalen, som er et formelt samarbejde mellem kommune og bygherre i byudviklingen, er et debatteret men meget anvendt virkemiddel i byudviklingen. Den private bygherre pålægges gennem aftale at finansiere teknisk og offentlig infrastruktur.

Disse resultatorienterede begreber har sit udgangspunkt i reformeringen af forvaltningen, hvor grænsedragningen mellem den private og den offentlige sektor forskydes. Begrebet *new public management* anvendes bl.a. til at beskrive dette forhold.

2.1 New Public Management

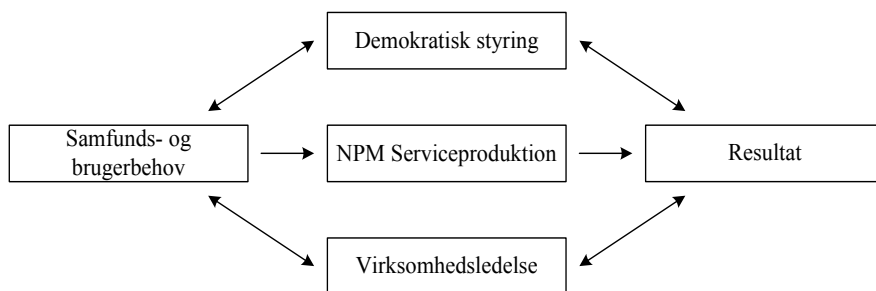
New public management (NPM) er et begreb introduceret i de engelsksprogede lande og omfatter et sæt af reformer, der skal medvirke til en "modernisering" af den offentlige sektor gennem effektivisering af serviceproduktion. NPM er en betegnelse, der har været fokus i de senere år, og som også har fået en del politisk opmærksomhed i Danmark [Hesselberg m.fl., 2001, s. 14].

NPM handler om "modernisering" af den offentlige sektor, hvor man anvender en del af de tiltag, som bruges i private virksomheder, til at gøre den offentlige sektor mere effektiv og markedsorienteret [www.imm.dk]. NPM er ikke en entydig model, men snarere en sammenstilling af en serie reformer, hvor indretningen er klart rettet mod brug af nye incitamentbaserede virke-

midler, der er udsprunget af erfaringer fra den private sektor. Tre træk står som centrale: Konkurrence, incitamentstyring og fragmentering.

Konkurrence er i denne sammenhæng særligt centralt. NPM bygger på en kritik af den offentlige institution baseret på, at manglende konkurrenceevne hindrer effektiv drift. Incitamenter såsom f.eks. præstationsbaseret løn stimulerer en mere målrettet og omkostningseffektiv aktivitet. Dette har bl.a. også ført til et øget brug af kontrakter i den offentlige sektor.

NPM-reformer betyder, at der ikke kun sker en ændring i serviceproduktionen, men at dette forårsager yderligere konsekvenser. Disse kan knyttes til demokratisk styring, virksomhedsledelse og til håndtering af komplekse samfundsbehov, brugerbehov og effektivitetsspørgsmål. Figur 2.2 vil illustrere dette.



Figur 2.2: “Den nye offentlige produktionskæde” [From m.fl., 2002, s.23]

Kernen i figuren er det som litteraturen kalder “den nye offentlige produktionskæde”. Samfunds- og brugerbehov knyttes sammen og giver afkast i form af serviceproduktion og dermed resultaterne af denne. Grundlæggende er dette beskrivende for de ændringer i den offentlige sektors virkemåde, der er opstået, og det er sammen med demokratisk styring, kontrol og virksomhedsledelse, der efterfølgende skal organiseres med dette som udgangspunkt [From m.fl., 2002, s. 23]. Linien, som kan trækkes gennem figuren går altså i al sin enkelthed ud på, at det offentlige skal fokusere på efterspørgsel til resultat.

Udlicitering, kontraktstyring m.v. er alle begreber, der hører til new public management, og som bidrage til effektivitet og kvalitet for de midler der anvendes og dermed bedre udnyttelse af de tilgængelige ressourcer. Der arbejdes dermed ud fra en antagelse om, at det offentlige ikke udnytter sine ressourcer godt nok, og at der ved eksempelvis en udlicitering kan optimeres i forhold til

driften. Dette er også helt i tråd med den nuværende regerings moderniseringsprogram for den offentlige sektor, j.f. afsnit 2.3.2.

Indenfor New Public Management kan der siges at være to slags tiltag, de administrative reformer og de institutionelle reformer. På den *administrative* side er mål- og rammestyring, anvendelse af IT, decentralisering af ledelsesansvar og lignende tiltag, der kan arbejdes med. Det *institutionelle* handler mere om strukturændringer i form af opsplittingskontraktstyring, udlicitering, dannelse af offentlige aktieselskaber m.v. [www.imm.dk]

NPM-reformer i form af serviceproduktion medfører nye udfordringer og krav til begge sider af produktionskæden. Resultaterne vil få større betydning og sammenhængen mellem individuelle behov og serviceproduktionen bliver vigtigere [From m.fl., 2002, s. 24]. Der er imidlertid opstået et behov for et bredere begreb, som på en anden måde end NPM kan klare kompleksiteten i moderniseringen af den offentlige sektor. Begrebet *governance* anvendes i denne sammenhæng.

2.2 Governance

Udviklingen indenfor forvaltningen er i de sidste år gået fra *government* til *governance*, hvilket symboliserer en bevægelse fra struktur til proces, fra hierarkisk (*government*) til netværksstyring (*governance*). Der har dog i Danmark været en lang tradition for netværksstyring, og historisk set har der været en kombination af en stærk stat og en stærk individualisme. Den veludbyggede og effektive offentlige myndighed er kombineret med en grundtvigiansk lovprisning af borgernes mulighed for at gøre en forskel gennem velorganiserede aktiviteter i det civile samfund. Institutionaliseringen af forskellige former for styringsnetværk har medført, at de statslige myndigheder og det civile foreningsliv er blevet forenet. Den lange danske tradition for netværksstyring er endvidere blevet kaldt korporatisme, organisationssamfund og forhandlingsøkonomi.

*Governance*begrebet bygger på flere opfattelser om ændrede rammebetingelser for offentlig styring. For det første knyttes *governance*begrebet til forholdet mellem effektivisering, modernisering og legitimitet. Statens styringskapacitet står i denne sammenhæng centralt, både i forhold til traditionelle og mere nye og moderne virkemidler.

Governance knyttes til selve organiseringen af og arbejdsmåden i den offentlige sektor. Netværk er en nødvendig arbejdsform i moderne komplekse samfund, både på nationalt, regionalt og på lokalt niveau. Styringen involverer således mange aktører, og ekspertise og tilgang til beslutninger fremstår som vigtigere parametre end formel magt. [From m.fl., 2002, s. 25]

Samfundsmæssige forandringer har i de seneste år øget fokuset på netværksstyringen. Ligeledes har forandringen i den offentlige sektor i form af øgede styringsambitioner, tiltagende organisatorisk fragmentering og indførelse af mål- og rammestyring medført, at der bliver stillet et krav om forhandlet samstyring. Resultatet har været, at styringsnetværk i stigende grad opfattes som velegnede og legitime alternativer til de traditionelle styringsmekanismer i form af stat, marked og civilsamfund. Det har vist sig konkret i fremvæksten af styringsnetværk på en lang række politikområder såsom erhvervspolitik, byfornyelse, sociale eksperimenter, integration af indvandrere, mv.

Netværksstyring kan karakteriseres som:

- En række operationelt set uafhængige aktører fra stat, marked og civilsamfund knyttes sammen ud fra en erkendelse af deres gensidige ressourceafhængighed
- Styring beror på forhandling snarere end hierarkisk kontrol (stat), frie markeds kræfter (marked) og hævdundne normer (civilsamfund)
- Styringsnetværk er selvregulerende, og selvreguleringen foregår med udgangspunkt i fælles forestillinger, værdier og regler, der løbende justeres gennem forhandling

[From m.fl., 2002, s. 27]

De selvregulerende styringsnetværk opererer dog i 'skyggen af hierarki', idet offentlige myndigheder både er én blandt flere ligeværdige netværksdeltagere og en udenforstående rammefastsætter, der regulerer netværkets selvregulering gennem fastsættelse af økonomiske, juridiske og politiske rammer.

Grænserne mellem det offentlige og private bliver mindre klare. NPM-reformerne åbner disse grænser op ved at invitere private til at løse opgaver på vegne af det offentlige, og dette kommer særligt til udtryk gennem samarbejdsformer, som vi vil komme ind på senere. Et andet fremtrædende virkemiddel indenfor governance er brugen af kontrakter, hvor der etableres andre former for relationer mellem private og offentlige aktører. Partnerskabstanken er i denne sammenhæng fremtrædende. Tanken ved denne model er, at hvis

det lykkes at etablere “win-win” situationer og gode tillidsforhold, vil parterne udvikle en fælles interesse i at realisere givne mål. Det offentlige åbner på denne måde ikke bare op for private forretningsbaserede interesser, men også frivillige sektorer inviteres til at deltage i den offentlige tjenesteproduktion. Konsekvensen er, at balancen mellem det civile samfund og det offentlige forsrydes bl.a. ved at netværksstyringen bevirker at parterne påvirker hinanden.

2.3 Fokus på samarbejde

De ovenfor beskrevne reformer i forvaltningen har medført et øget fokus på samarbejde imellem organisationer. Ligeledes er den globale økonomi karakteriseret ved omskiftelighed og aggressiv konkurrence og derfor kan virksomheder i dag sjældent skabe værdi alene. Forandringen i virksomhedernes værdiskabelse har været årsag til, at der er opstået nye behov både internationalt, nationalt og lokalt, for at indgå i en ny form for samarbejde [Tvarnø, 2002, s. 74]. Begrebet partnering, som er en fælles betegnelse for samarbejdsaftaler i den private sektor, har været anvendt i en årrække i forbindelse med private byggerier. Det øgede krav fra stat, amt og kommuner om at kunne foretage dispositioner, uden eller med mindre grad af bureaukratiske regelsæt, er partnering blevet en vigtig faktor som samarbejdsform. Denne form for samarbejde skaber stor værdi for de virksomheder og institutioner og partnering anvendes såvel i aftaler mellem private virksomheder som i aftaler mellem det private og offentlige institutioner. Denne værdi er kommet til udtryk bl.a. i form af større produktivitet, bedre kvalitet, lavere omkostninger, større konkurrenceevne, forøgelse af innovation, dynamik og synergi [Tvarnø, 2002, s. 75].

2.3.1 Samarbejde i den private sektor

Byggeindustrien har i mange år draget stor nytte af samarbejde, hvor der lægges vægt på, at parterne arbejder sammen i tæt dialog i hele byggeforløbet, også på tværs af faggrupper såsom bygherrer, entreprenører, arkitekter og ingeniører. Dermed kan mange konflikter undgås, og samtidigt udnytter alle parter deres faglige viden optimalt. Essensen i partneringkonceptet, som udspringer af en amerikansk teori fra 1990'erne, er, at det er en gevinst for alle parter i byggebranchen, at parterne arbejder helhedsorienteret og konfliktløsende. Byggestenene i partneringkonceptet er bl.a.:

- Tillid,
- engagement,
- udvikling,
- accept af fælles mål og
- løbende evaluering.

Ifølge Carl Bro A/S, en af Danmarks største rådgivende ingeniørvirksomheder, kan dette medvirke til at undgå den negative spiral af mistillid og retssager, der gennem en årrække har plaget byggebranchen. Desuden er anden fordel ved partnering som samarbejdsform i byggeriet, at tidsplaner og budgetter bliver overholdt, og at kvaliteten bliver bedre. Når firmaet starter med at arbejde på en partneringopgave, igangsættes ofte en workshop, hvor alle involverede parter deltager. Herefter udarbejder parterne en partneringaftale, som bl.a. indeholder retningslinier for den følgende samarbejdsproces, budget, tidsrammer, succeskriterier og konflikthåndtering. Samtidigt giver parterne hinanden imellem håndslag på i fællesskab at gennemføre byggeprojektet til den aftalte tid, pris og kvalitet. [www.carlbro.dk]

Ligeledes benytter J&B Entreprise A/S, en af Danmarks største byggeentreprenører, partneringkonceptet, hvor der fokuseres på, at alle dele samles i en enhed. Tidligt i processen skal der ligeledes udarbejdes en samarbejdsaftale, hvor nogle aftaler dækker hele processen fra idé til færdigt byggeri, mens andre kun omfatter dele af den. I nogle aftaler er der fuld åbenhed om økonomien, derved ved alle, hvordan kollegaerne kalkulerer prisen. I andre tilfælde holdes kortene tættere ind til kroppen. Aftalerne kan udformes forskelligt, men på et punkt er de alle ens. Parterne forpligter sig til at gennemføre byggeriet som aftalt. Ligeledes er parterne enige om kvaliteten, tidsfristen, økonomien og materialerne, før det første søm slås i. Aftalen gør, at den enkelte partner bliver en del af helheden. Partneringtanken går ud på ikke at lægge sig fast på konkrete løsninger, før man kender de behov, byggeriet skal tilfredsstille, før man kender interesserne, og før man har haft en åben drøftelse af alle de muligheder, behov og ønsker, der kan tænkes. Dette løses igennem et workshopforløb, hvor parternes behov og ønsker kortlægges, samt at de praktiske muligheder beskrives for at sikre et kvalificeret beslutningsgrundlag. [www.jbe.dk]

J&B Entreprise A/S opdeler deres workshopforløb i seks faser hvor den første workshop er et inspirationsbesøg. På den anden workshop bliver udgangspunktet for hele projektet beskrevet, hvilket byggeri er der tiltænkt, hvorledes

er projektet opstået, størrelsen på den økonomiske ramme osv. På den tredje workshop formulerer bygherren og eventuelle fremtidige brugere deres ønsker, og på den fjerde workshop begynder projektet at tage form ved, at entreprenøren præsenterer en løs skitse til byggeriet. Skitsen bygger på de behov og interesser, som blev formuleret på den forrige workshop. På denne workshop er det muligt at diskutere de problemer, der måtte ligge i den, og hvilke andre muligheder der er samt en diskussion af det økonomiske grundlag. Det konkrete projekt fremlægges på den femte workshop, hvor både tidsplan og økonomi fastlægges. Den sidste workshop skal evaluere projektet og drage erfaringer af samarbejdet. [www.jbe.dk]

Den private sektor kan på mange måder se et stort potentiale i samarbejdsaftaler, hvor hovedessensen er at udnytte hinandens ressourcer på bedste vis og dermed drage fordele for helheden. I lyset af den succes den private sektors samarbejde afspejler, og i lyset af NPM-reformen, der har præget den offentlige sektor, har dette ført til et samarbejde mellem det offentlige og det private der konceptmæssigt ligner partnering, for at udnytte hinandens ressourcer til gavn for helheden.

2.3.2 Offentlig-privat samarbejde

Der findes mange begreber, der forsøger at beskrive og definere samarbejdet mellem det offentlige og det private. Partnerskaber og samarbejde er generelt de fællesnævnerne, der går igen i de fleste beskrivelser. Erhvervs- og boligstyrelsen skelner mellem to typer af offentlig-privat samarbejde:

- Offentlig-Private Partnerskaber (OPP), hvor såvel planlægning, gennemførelse og driften af et område foregår i et formelt og økonomisk forpligtende samarbejde mellem private og offentlige parter
- Offentlig-privat Samarbejde (OPS), hvor fokus er rettet mod, hvordan der kan etableres samarbejdspartnerskaber mellem fx kommunen, borgerne og private virksomheder, der kan medvirke til bedre løsninger lokalt [www.ebst.dk]

OPP kan ses som en form for udlicitering, der bl.a. kendetegner sig 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 det offentlige og det private. Den væsentligste

del af investeringerne er private, og der opereres med en løbende betaling for opgaven, meget ofte over en længere årrække, f.eks. 30 år. [Regeringen, 2004, s. 10]

Der er et ønske fra regeringen, at det offentlige skal blive bedre til at bruge markedet, når det leverer serviceydelser til borgerne. Anvendelse af private leverandører kan give øget effektivitet og fleksibilitet og derfor ønsker regeringen at fremme nye organisations- og arbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor.

Offentlig-Private Partnerskaber (OPP) er en af de nye organisationsformer, som den offentlige sektor skal blive bedre til at anvende, hvor hensigtsmæssig brug af OPP kan føre til innovation, øget kvalitet og effektiv udnyttelse af samfundets ressourcer. Dette kommer til udtryk gennem en handlingsplan udarbejdet af Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, januar 2004. Der er fra regeringens side et ønske om en effektiv offentlig sektor, der kan levere service af høj kvalitet på den mest omkostningseffektive måde gennem et bevidst brug af konkurrence og nye former for offentlig-privat samarbejde. [www.ebst.dk]

Grundlæggende baserer OPP på en helhedsvurdering af, hvordan en opgave løses mest hensigtsmæssig bl.a. via en sammenkædning af finansiering, udvikling, etablering og drift. OPP kan i højere grad end udlicitering medføre plads til innovation i både organiseringen og håndteringen af offentlige opgaver. Det indebærer, at der er et stærkt fokus på en hensigtsmæssig ansvarsfordeling og dermed en bedre udnyttelse af de offentlige og private kompetencer, hvorved disse supplerer hinanden bedst muligt. Ligeledes er det et middel, der styrker forberedelsen og gennemførelsen, så projekter overholder de opstillede tids- og budgetrammer. Dette opnås ved at give den private investor de rette incitamenter til at kontrollere opgaveløsningen.

Bygninger og bygningsdrift, herunder kontorbyggerier, fængsler, kasernebygninger og –anlæg, skoler, daginstitutioner og hospitaler er et voksende område i bl.a. Holland og Storbritannien. I områder som disse er det den private leverandør, der minimum står for anlæg og/eller efterfølgende drift og/eller vedligehold af byggerierne. Byomdannelse og byfornyelsesprojekter kan også være væsentlige områder, hvor der kan ydes en indsats for OPP. Det kræver et stort kapitalbehov at omdanne et helt byområde samt behov for en koordineret indsats, f.eks. i form af en helhedsplan for området, der sikrer synergieffekter.

Den offentlige udbyder skal ofte være parat til at imødekomme nye udfordringer som vil opstå i forberedelsesfasen ved et OPP-udbud. Fokus flyttes fra at stille krav til input, eksempelvis valg af byggemateriale eller rengøringstimer, til i stedet at fokusere på outputsiden og dermed endemålene for projektet. Endvidere lægges der relativt mere vægt på at fastlægge de rette incitamentsstrukturer ved at identificere og prissætte risici, succeskriterier mv. [Regeringen, 2004, s. 12]. OPP er i tråd med de nye organisationsformer som er fremkommet igennem reformeringen af forvaltningen.

OPS kendetegner sig ved et tæt samarbejde mellem kommune, private virksomheder og borgerne hvor samarbejdet i højere grad baserer sig på gensidig respekt og tillid mellem parterne og på incitamenter til effektiv produktion. Karakteristika for OPS er typisk:

- Fælles mål og værdier
- Respekt for hinandens succeskriterier
- Gensidig åbenhed om økonomi
- Konfliktløsning gennem dialog
- Nøglepersoner forbliver på byggesagen gennem hele forløbet.

Samarbejdet indebærer en tidlig inddragelse af alle parter med henblik på at integrere planlægning og projektering samt design og udførelse i byggeprocessen og på den måde skabe resultater, som de enkelte parter ikke alene kan opnå. OPS er særligt interessant i forbindelse med byudvikling, som er en kompleks proces, der involverer en række indbyrdes forbundne områder, som bedst kan tackles med helhedsorienterede indsatser. Der har været en stigende erkendelse af, at kommunerne ikke kan gennemføre ønskede forandringsprocesser alene, men er afhængige af private aktørers kreativitet, samarbejde og investeringer. [Leonardsen, 2002, s. 2]

Det er altså et nyt grundlag for at parternes ageren, som iværksættes igennem en formulering af fælles værdigrundlag for parterne i projektet. Der vil på den måde etableres et team, hvor de fælles mål er klare, opnåelige og tjener alles interesser. Dermed er det muligt at ændre parternes adfærd fra at være kontraktororienteret, hvor der fokuseres på suboptimering og egne rettigheder, til at være relationsbaseret, hvor der fokuseres på helhedsoptimering og samarbejde. [Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2000, s. 8]

For at opsamle erfaringer mht. offentlig-privat samarbejde indenfor bygge- og boligområdet, har Økonomi- og Erhvervsministeriet etableret en pulje på 6

mio. kr. over 3 år til at understøtte kommuner og amter, der engagerer sig i OPP eller OPP-relaterede projekter. Det er muligt at få del i denne pulje med henblik på at få dækket visse omkostninger, der vil være forbundet med at teste og anvende OPP eller OPP-relaterede værktøjer på bygge- og boligområdet i startfasen. Forudsætningen for at få del i disse puljer er, at det enkelte amt eller kommune melder tilbage, hvorved de kan indgå i en generel opbygning af viden om barrierer og muligheder for OPP i Danmark.[Regeringen, 2004, s. 23]

I forbindelse med OPS er der i Herning og Roskilde iværksat pilotprojekter angående samarbejdspartnerskaber i byomdannelsen. Formålet med projektet er, at undersøge, afprøve og formidle nye samarbejdsformer mellem kommune, borgere og privatøkonomiske aktører i forhold til omdannelse af ældre erhvervsarealer. Det er målet at udvikle et koncept for udarbejdelse af procesanalyser og dannelse af partnerskaber. Kommunen kan sjældent gennemføre en omdannelse alene og et tæt samarbejde mellem grundejere, investorer og kommunerne er derfor en forudsætning for en effektiv og kvalitetsorienteret omdannelse af ældre erhvervsområder. Samarbejdspartnerskaber mellem det offentlige og det private kan være den organisatoriske ramme om byomdannelse og medvirke til at tilvejebringe de nødvendige økonomiske private investeringer. [www.byplanlab.dk].

Samarbejdsaftaler i byudviklingen mellem den private sektor og den offentlige sektor anvendes i stor grad i Norge. Norge har mange års erfaringer med brug af samarbejdsaftaler, de såkaldte ”utbyggingsaftaler”, som er en formel samarbejdsaftale, hvor kommunen indgår aftale med den private bygherre om finansiering af offentlige traditionelle opgaver som infrastruktur.

2.4 Inspiration fra Norge – Utbyggingsaftaler

Arealplanlægningen i Norge har udviklet sig i retning af en praksis, hvor private udbyggere, i daglig dansk tale bygherrer, i større grad står for detailplanlægningen og tilrettelæggelse af boligprojekter. Mange lokalplaner bliver derfor fremmet som private reguleringsforslag, og de såkaldte ”utbyggingsaftaler” har udviklet sig i lyset af dette. ”Utbyggingsaftaler” eller udbygningsaftaler indgås mellem kommune og bygherre i byudviklingen og der aftales fordelingen af pligter og rettigheder. Kommunen kan ved indgåelse af aftale pålægge bygherren at bidrage til infrastruktur. I den senere tid har brugen af udbygningsaftaler taget en ny retning, hvor de også pålægger bygherren at

betale for bygninger og anlæg, som skal indgå i det offentliges serviceudbud, og som traditionelt bliver betalt af det offentlige. Eksempler på sådanne aftalevilkår knyttes til såkaldt ”social infrastruktur”. Det kan ske opførelse eller bidrag til skoler og børnehaver, krav om bygning af boliger, som skal indgå i kommunens tilbud til boligtrængende, samt etablering af infrastrukturtiltag, som ikke bare skal dække udbygningsområdets behov. Udbygningsaftaler er altså et finansielt virkemiddel, som kommunen har til rådighed for at sikre investeringer i fællesindretninger. [Terje, m.fl., 2003, s. 137]

Der har indenfor de seneste par år foregået en debat omkring anvendelsen af udbygningsaftaler i Norge. Foruden at fordele og ulemper er blevet debatteret har diskussionen også omhandlet juridiske aspekter, der kan være ved brugen af aftaler mellem de offentlige og private aktører. Kommunerne mener til stadighed, at brugen af aftalerne er en nødvendighed for at sikre fremtidens byudvikling, mens kritikkerne forsøger at få afklaret lovligheden. Selvom brugen af udbygningsaftaler kan dateres helt tilbage til 1960’erne, er der stadig ikke helt klarhed af lovligheden.

2.5 Udbygningsaftaler i Danmark

Der er ikke umiddelbart kendskab til privat medfinansiering af offentlig infrastruktur m.v. i Danmark. Tanken er dog nærliggende set i lyset af det øgede samarbejde mellem det private og det offentlige, hvor byudviklingen forårsager øgede udgifter til kommunerne.

Svendborg Kommune har ikke realiseret et planlagt projekt angående bl.a. et parkeringshus ved havnen, da de økonomiske midler ikke har været til rådighed. Den eneste mulighed for en realisering af det planlagte byggeri, er efter kommunes opfattelse en økonomisk løsning, hvor bygherrer /investorer finansierer helt eller delvis de tekniske anlæg [Debatoplæg, Svendborg Havn]. Rapporten ”de 8 kommuner” som nævnt i forrige afsnit, påpeger kommunernes behov for et økonomisk virkemiddel, der netop vil pålægge bygherrer at finansiere den nødvendige infrastruktur. Dette ledte til, at i det første udkast til *forslag til lov om ændring af lov om planlægning* (byomdannelse) blev der foreslået, at der skulle tilvejebringes hjemmel til, at der i forbindelse med planlægningen for byomdannelse kunne indgås aftaler om bidrag til kommunens tilvejebringelse eller overtagelse af infrastruktur anlæg. Begrundelsen er, at der særligt i byomdannelsesområder kan være et behov for sådanne anlæg, og fordi omdannelsen af områderne vil medføre en værdiforøgelse, som gør

det rimeligt, at der ydes et bidrag til kommunens etablering eller overtagelse af disse anlæg [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2002]. Det antydes i bilaget til lovforslaget, at der allerede på nuværende tidspunkt foregår noget sådant mellem Københavns Kommune og private investorer [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 1]. Lovforslaget omkring investorbidrag blev dog ikke vedtaget, da et bidrag til offentlige anlæg i forbindelse med et byomdannelsesområde vil blive betragtet som en skat, der efter grundlovens § 43 kun kan pålægges ved en af Folketinget vedtaget lov [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2].

2.6 Opsamling

Forvaltningen har indenfor de sidste årtier været præget af reformer for at modernisere den offentlige sektor, der har til hensigt at effektivisere og resultatorientere udnyttelsen af de tilgængelige ressourcer.

Begrebet New Public Management bliver brugt til at beskrive sammenstillingen af en serie reformer og denne indretning er rettet mod virkemidler, som er udsprunget af erfaringer fra den private sektor. Den markedsorienterede private sektor har altid været præget af hård konkurrence, og det er bl.a. konkurrence, der står centralt i denne sammenhæng. Den manglende konkurrenceevne i den offentlige sektor hindrer effektiv drift og udnyttelse af ressourcerne.

Netværk står som et centralt begreb i forbindelse med governance og er en nødvendig arbejdsform i moderne komplekse samfund på alle niveauer, hvor der skal fokuseres på tværgående informationsudveksling. Herved knyttes en række aktører sammen ud fra den antagelse, at de er afhængige af hinandens ressourcer og styringen karakteriseres mere ved forhandling frem for hierarkisk styring. Den hierarkiske styring er dog stadig til stede i form af en udenforstående rammefastsætter, hvor netværket reguleres gennem fastsættelse af økonomiske, juridiske og politiske rammer. Et vigtigt hovedtræk er, at de traditionelle grænsedragninger mellem det offentlige og det private bliver mindre klare, hvor den private sektor inviteres til at løse traditionelle arbejdsopgaver for det offentlige, ligesom brugen af kontrakter er blevet anerkendt som et effektivt virkemiddel.

Den private sektor har anvendt partnering i en del år, hvor samarbejdsformen lægger vægt på, at der arbejdes sammen i tæt dialog i hele byggeforløbet på tværs af faggrupper. Mange konflikter kan på denne måde undgås og samtidigt udnytter alle parter deres faglige viden optimalt, hvilket i nogle tilfælde har

resulteret i fortjenester mellem 5 og 20 procent. Essensen i samarbejdsformen er, at der bliver skabt gevinst for alle parter, hvis parterne arbejder helhedsorienteret og konfliktløsende. Tillid, engagement og accept af fælles mål er nøgleord i denne sammenhæng. Denne resultatskabende form for samarbejde har påvirket den offentlige sektor.

Betydningen af reformeringen i forvaltningen kommer især til udtryk ved OPP (Offentlig-Privat Partnerskaber), som kan ses som en form for udlicitering af offentlige opgaver, hvor der opereres med løbende betalinger for opgaven. OPS (Offentlig-Privat Samarbejde) er særligt interessant i forbindelse med byudvikling og er kendetegnende for et samarbejde, der baseres på gensidig respekt og tillid mellem de involverede parter. OPP-projekter eller OPP-relaterede projekter støttes fra nationalt niveau og den siddende regering har igangsat en række initiativer for at fremme anvendelsen. To pilotprojekter i Herning og Roskilde omhandlende samarbejdspartnerskaber i byomdannelsesprojekter er omfattet af denne ordning.

Udbygningsaftaler i Norge, som er et formelt samarbejde mellem den offentlige og den private sektor pålægger bygherrer at finansiere infrastruktur. Dette virkemiddel tilgodeser de trængte økonomiske ressourcer, som ellers i yderste tilfælde forårsager konsekvenser som mangel på tilflytning af nye borgere. Et innovativt økonomisk virkemiddel, som også Svendborg Kommune ser som en nødvendighed i nogle planlagte projekter for at kunne realisere planer i den økonomisk trængte kommune. I forbindelse med ændringsforslaget til Planloven har der været debatteret muligheden for investorbidrag til infrastruktur. Denne mulighed blev dog ikke vedtaget, da det ville blive betragtet som en skat efter Grundlovens § 43.

Kan den norske model mht. udbygningsaftaler være løsningen på behovet for økonomiske virkemidler? Denne form for samarbejdsaftale kræver vel et allerede eksisterende samarbejde mellem den offentlige sektor og den private? Er Grundlovens § 43 den eneste problemstilling, hvis den private bygherre bidrager til infrastruktur i byomdannelsen eller kan der opstå andre problemstillinger?

3 PROBLEMFORMULERING

Foranalysen har vist, at kommunernes engagement i byudviklingen skyldes et overordnet ansvar for, at udviklingen bl.a. sker på et bæredygtigt grundlag, som skal indeholde flere samfundsmæssige aspekter, hvorved der tages hånd om økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter, jf. afsnit 1.1. Et af de primære mål er at opnå en større produktion ved at anvende færre ressourcer. Dette betyder bl.a., at kommunerne skal begrænse byvækst og i stedet fokusere på byforbedring og byomdannelse af ældre nedslidte erhvervsområder, da et engagement her kan betyde en revitalisering af områder. Dette vil medføre en udvikling, som vil få byerne til at fremstå mangfoldige og attraktive for borgere og virksomheder.

Selvom kommunerne både kan agere som planlægger, networker og katalysator/investor i forbindelse med byudviklingen, kan det være vanskeligt for kommunen at udfylde alle roller. Rollen som katalysator/investor kan især være vanskelig at påtage sig pga. manglende økonomiske ressourcer, hvilket bl.a. skyldes regeringens krav om højere serviceniveau, jf. afsnit 1.2.3. Det ses ligeledes, at selvom kommunerne forsøger at tilvejebringe en langsigtet planlægning, der både skal skabe en sammenhængende byudvikling samtidig med, at det skal sikre private økonomiske investeringer, er det ikke ensbetydende med at investeringerne foretages. Dette kan skyldes flere faktorer, men spørgsmålet er i virkeligheden, hvordan man opnår en effektiv planlægning, hvorved det tilvejebragte plangrundlag realiseres.

Nye tendenser indenfor den offentlige sektor peger i retning af effektivisering. Forvaltningen har været præget af reformer, som har betydet, at byudviklingen i højere grad skal ske i samarbejde mellem kommuner og private investorer. Begreber som *new public management* og *governance* forskyder grænsedragningen mellem den offentlige sektor og den private sektor og lægger bl.a. op til, at den offentlige forvaltning skal inddrage flere forskellige aktører i forbindelse med byudviklingen, for på den måde at engagere private investorer. Hensigten er, at der skal opstå en win-win situation, som betyder, at alle involverede aktører får en fælles interesse for at nå et givent mål. Samarbejdet skal således fremme effektiviteten og kvalitet i byudviklingsprojekterne, således at de involverede aktørers ressourcer anvendes bedst muligt. Den øgede fokusering på samarbejde har medført, at staten direkte støtter projekter, der omfatter offentlig-privat samarbejde med økonomiske midler, jf. afsnit 2.3.2. Denne

statslige udmelding, som er afledt af internationale erfaringer, skal skabe grobund for et øget samarbejde mellem det private og det offentlige.

Kommunernes problemer med at finde økonomiske ressourcer til at realisere en bestemt byudvikling kombineret med de nye tendenser, der sker indenfor den offentlige sektor, har medført, at Erhvervs- og Bypolitisk udvalg har foreslået, at der tilvejebringes et lovgrundlag, som skal give kommunerne ret til at indgå samarbejdsaftaler med private aktører og pålægge dem at investere i infrastrukturen. Lovgrundlaget skal indføre ens spillereglerne for denne form for samarbejde mellem kommune og investor. Dette skal ses i lyset af, at der allerede går rygter om, at kommunerne i det skjulte indgår aftaler med investorer, for derved at opnå en slags overskudsdeling, jf. afsnit 2.4. Kommunen skal ikke have direkte del i overskuddet, men den kommunale etablering af teknisk og social infrastruktur som en byudvikling nødvendiggør, kan ligevel afholdes af det private, da denne opnår økonomiske fordele.

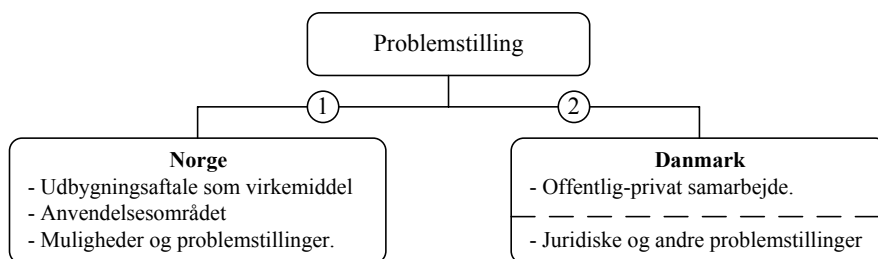
Svendborg Kommune har f.eks. i et debatoplæg om omdannelse af deres havn forudsat som en nødvendighed for realisering, at et parkeringsanlæg finansieres af private investorer [Svendborg Kommune]. Forslaget fra Erhvervs- og bypolitisk udvalg er fremsat med inspiration fra bl.a. Norge, da kommunerne her pålægger gennem udbygningsaftaler bygherrerne at foretage den nødvendige investering i infrastrukturen m.m., jf. afsnit 2.4.

Selvom justitsministeriet herhjemme har fastlagt, at denne form for samarbejde mellem kommunen og private investorer kan betegnes som en pålagt skat og derved være grundlovsstridigt jf. lovens § 43 anses problemstillingen for interessant [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2]. Er dette den eneste problemstilling eller opstår der andre?

Med afsæt i foranalysen vil vores problemformulering lyde:

Hvordan anvendes udbygningsaftaler i samarbejdet mellem det offentlige og det private i byudviklingen i Norge og i den forbindelse, hvilke juridiske og andre problemstillinger opstår der, hvis der gives mulighed for brug af lignende aftaler i Danmark, som vil pålægge den private sektor at bidrage til infrastruktur i byomdannelsen?

I erkendelse af, at der i problemformuleringen fremkommer to spørgsmål, operationaliseres problemstillingen, jf. figur 3.1:



Figur 3.1: Operationalisering af problemstillingen.

Første spørgsmål i problemformuleringen skal give et indblik i, hvordan det offentlige og det private i Norge anvender udbygningsaftaler i samarbejdet for derved bl.a. at effektivisere byomdannelseprocessen. Endvidere skal det give et indblik om anvendelsesområdet, herunder hvilke muligheder denne form for samarbejde fostrer for de involverede parter. Debatten i Norge omkring udbygningsaftaler har ført til en række problemstillinger, som der også ønskes et indblik i.

Problemstillingen vil blive besvaret ved at redegøre for og beskrive hvordan Norge benytter udbygningsaftaler som virkemiddel i forbindelse med byudvikling. Udgangspunktet vil være, at beskrive hvilke forhold aftalen relaterer sig til, samt hvilke forhold aftalen kan regulere. En definition og præcisering af udbygningsaftaler som virkemiddel er derfor nødvendig for at opnå dette. Da virkemidlet pålægger et forpligtende samarbejde mellem det offentlige og det private, ønskes det belyst, i hvilke faser af planlægningsprocessen dette samarbejde foregår. For at illustrere udbygningsaftalens anvendelsesmuligheder mht. til medfinansiering af infrastruktur, inddrages caseillustrationer fra norske kommuner. De fra debatten beskrevne problemstillinger i Norge skal give et svar på udbygningsaftalens begrænsninger.

Processen omkring indgåelse og anvendelse af udbygningsaftalen samt aftalens indhold vil danne den teoretiske baggrund for den senere analyse af juridiske og andre problemstillinger.

Andet spørgsmål i problemformuleringen skal vise, hvordan det offentlige og det private samarbejder i byomdannelsen i Danmark, samt analysere hvilke juridiske og andre problemstillinger der kan opstå, hvis den norske model for medfinansiering af infrastruktur muliggøres i danske forhold.

Problemstillingen vil bl.a. blive besvaret gennem en enkelt case for at redegøre for samarbejde mellem den offentlige og private sektor i forbindelse med byomdannelse. Casen skal redegøre for, hvordan samarbejdsprocessen fungerer i Danmark for derved at give en forståelse for, hvilke faktorer der er afgørende for en realiserbar planlægning. Besvarelsen vil således dække, hvordan samarbejdsformen som virkemiddel i byomdannelsen udnytter de tilgængelige fælles ressourcer bedst muligt for at opnå et effektivt resultat i form af realiserbare planer og dermed forhåbentlig en mere attraktiv og mangfoldig by, der vil kunne tiltrække borgere og virksomheder. Dette samarbejde mellem de involverede parter er nødvendigt at belyse, da et aftalebaseret virkemiddel kræver et tæt samarbejde mellem de involverede aktører tidligt i processen.

Efter casen redegøres for de juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå, såfremt mulighed for medfinansiering anvendes i Danmark efter samme model som i Norge. For at belyse problemstillingerne, der relaterer sig til anvendelsen af udbygningsaftaler i Danmark, er det nødvendigt indledende at afklare kommunernes opgaver og hvilke begrænsninger og krav, der knytter sig til denne varetagelse. Forvaltningsretlige krav og begrænsninger vil derfor beskrives og ligeledes, hvilke forhold der knytter sig hertil, hvis kommunen indgår aftale med private aktører om opgavevaretagelse.

Ifølge Justitsministeriet vil et krav fra en kommune om privat medfinansiering være grundlovstridigt. Begrundelsen hertil vil blive udredt, ligesom der vil blive diskuteret om grundloven overhovedet giver mulighed for anvendelse af aftaler, der pålægger en bygherre at yde bidrag til den nødvendige infrastruktur. Afsluttende vil problemstillinger om især offentlighedsfasen diskuteres i lyset af demokratiske processer.

3.1 Projektafgrænsning

Regeringen lægger op til, at byudviklingen helst skal foregå gennem byforbedring eller byomdannelse, jf. afsnit 1.2. Da byudvikling gennem byvækst nedprioriteres, vil problemstillingen i det videre forløb blive anskuet ud fra et byomdannelsesperspektiv frem for et byforbedringsperspektiv. Grunden hertil er, at byomdannelsesprojekter modsat byforbedringsprojekter er genstand for en udvidelse af boligmassen, jf. afsnit 1.2. En omdannelse til boligområde kan nødvendiggøre en udbygning af den sociale infrastruktur - f.eks gennem etablering af børneinstitutioner og udvidelse af skoler. Det betyder også, at

byomdannelseprojektet primært skal ske ud fra et ønske om at omdanne området til et fremtidigt boligområde og evt. liberale service erhverv frem for et ensidigt erhvervsområde med kontorer, hoteller, restauranter m.m.

4 METODE

I dette kapitel vil der blive redegjort for hvilke metoder, der anvendes til besvarelse af projektets problemformulering.

Projektets problemformulering blev i foregående afsnit operationaliseret i to spørgsmål. Til besvarelse af spørgsmålene benyttes forskellige fremgangsmåder og metoder.

4.1 Første spørgsmål

For at opnå viden til besvarelse af anvendelsesområdet i Norge for udbygningsaftaler, hvilke muligheder og problemstillinger denne form for samarbejde afføder, har vi anvendt litteraturstudie, juridiske udredninger og norsk lovgivning. Caseillustrationer fra norske kommuner omkring udbygningsaftaler vil danne baggrund for anvendelsesområdet og især belyse, hvilke forhold der indgås aftale om.

Der er bl.a. anvendt litteratur fra nogle af de mest anerkendte forfattere indenfor fagområdet, bl.a. August E. Røsnes som er professor ved Norges Landbohøjskole. Ligeledes er der anvendt litteratur fra "Odin" som er en fælles, elektronisk informationstjeneste fra den norske regering og de dertil knyttede departementer. Centrale i denne sammenhæng er henholdsvis *Miljøverndepartementet* og *Kommunal- og Regionaldepartementet*. Disse departementer har ansvaret for bl.a. boligpolitik, regional- og distriktpolitik, lokalforvaltning, planlægning og miljø. Miljø- og Energiministeriet i Danmark kan sammenlignes hermed.

Gennem de forskellige former for vidensindsamling, er det muligt at redegøre for anvendelsen af udbygningsaftaler i Norge og derved skabe en dybere forståelse for aftalen som virkemiddel. Anvendelsesområdet er desuden suppleret med studier af norske kommuners hjemmesider, for derved at relatere teorien med virkeligheden og belyse muligheder/fordele og begrænsninger/ulemper.

Den ovenstående empiriske dataindsamling i form af artikler, bøger, udredninger m.v. fra Norge, vil anvendes både for at opnå en forståelse for hvad udbygningsaftaler indeholder, og for hvordan aftalen mellem det offentlige og det private indgås.

For at være i stand til at vurdere anvendelsesområdet, samt hvilke retlige rammer/grænser udbygningsaftalen er genstand for, er det nødvendigt både at studere juridiske udredninger og norsk lovgivning. Dette skal bl.a. være

med til at gøre os opmærksomme på, hvilke juridiske problemstillinger der er i Norge, og derved eksplicit de problemstillinger der kan opstå i Danmark, hvis der skal gives mulighed for denne form for aftale. For at finde frem til disse problemstillinger vil vi anvende elementer fra juridisk metode. Plan- og bygningsloven, bemærkninger hertil og kommenterede udgaver af loven har været det centrale omdrejningspunkt for at belyse juridiske problemstillinger.

Det er vigtigt at understrege den metodiske fare ved at fokusere for ensidigt på et instrument som en udbygningsaftale, uden at tage i betragtning hvordan dette fungerer indenfor sit respektive plansystem. Man kan vanskeligt trække et enkeltelement som en udbygningsaftale ud fra et plansystem og argumentere for at indføre dette i et andet i den forvisning om, at det vil fungere lige godt i et andet system som sit oprindelige. Ud fra dette synspunkt er det derfor vigtigt, at studere norsk lovgivning og plansystemet, som danner grundlaget for brugen af udbygningsaftaler.

Litteraturstudiet, de juridiske udredninger og lovgivningen vil således skabe den teoretiske viden omkring mulighederne og begrænsningerne ved udbygningsaftaler. For at illustrere hvordan teorien anvendes i praksis, vil den teoretiske viden blive sat i kontekst med virkeligheden ved at inddrage caseillustrationer. Caseillustrationerne består af udbygningsaftaler fra norske kommuner, hvor bygherre har indgået aftale om bidrag til og/eller etablering af teknisk og social infrastruktur, jf. figur 4.1.

	Bidrag og/eller etablering
Teknisk infrastruktur	Vestby Kommune
Social infrastruktur	Ski Kommune

Figur 4.1: Anvendte caseillustrationer

Vi har valgt at inddrage caseillustrationer frem for et casestudie pga. tidsmæssige ressourcer, da et casestudie kræver en større mængde data og dermed dybde i undersøgelsen. Modsat har vi på denne måde mulighed for at inddrage flere forskellige projekter, der tilsammen skal beskrive udbygningsaftalen som virkemiddel. Vi mener derfor, at caseillustrationer vil give os den nødvendige forståelse af problemkomplekset og dets sammenhæng med virkeligheden [Maaløe, 1996, s. 68]. Som udgangspunkt for caseillustrationen anvendes teorien bag et casestudie. Caseillustrationerne vil have et beskrivende og forklarende perspektiv, jf. afsnit 4.3.

Udbygningsaftaler er et formelt samarbejde mellem det offentlige og det private. Erfaringerne omkring anvendelsen af udbygningsaftaler i Norge vil

derfor være med til at danne grundlag for analysen af de problemstillinger, der kan opstå, hvis der gives mulighed for virkemidlet i Danmark.

4.2 Andet spørgsmål

Problemstillingens andet underspørgsmål vil fokusere på forholdene i Danmark mht. indgåelse af offentlig-privat samarbejde, samt hvilke juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå, hvis der gives mulighed for at pålægge investorer at bidrage økonomisk til infrastrukturen i byomdannelsen. Vidensindsamlingen vil til dels ske efter samme fremgangsmåde som ved ovenstående problemstilling, hvilket indebærer bl.a. litteraturstudie, juridisk retslitteratur og dansk lovgivning. Der vil endvidere blive inddraget en case omkring et byomdannelsesprojekt i Herning Kommune. Casen er suppleret med interview for at få en større forståelse for, hvordan bl.a. samarbejdet har forløbet fra planlægnings- til planrealiseringsfasen. Kriterierne, der ligger til grund for valg af case og casens opbygning, beskrives i afsnit 4.3.1 og 4.3.3.

Vi vil først afklare, hvordan samarbejdet mellem det offentlige og det private kommer til udtryk i danske byomdannelsesprojekter. Derved bliver det også relevant senere at betragte juridiske og andre problemstillinger. Det offentlig-private samarbejde kan illustreres gennem et casestudie, da denne metode er særdeles nyttig til at forstå sammenhængen mellem teorien og virkeligheden. For at redegøre for hvordan samarbejdet foregår mellem kommunen og private aktører, vil casen være beskrivende, forklarende og eksplorativ, hvilket betyder, at casen skal være mere dybdegående, end tilfældet er med de norske caseillustrationer. Dette betyder også, at casen skal bygge på et mere omfattende materiale, hvorfor vi har suppleret litteraturstudiet med interview. Vi har valgt at benytte begrebet case i stedet for casestudie, da vi igennem dataindsamlingen ikke har haft mulighed for triangulering ud fra flere argumenter. Casen bygger på den samme teori, som ligger bag et casestudie, jf. afsnit 4.3

For at belyse juridiske og andre problemstillinger, som problemformuleringen ligger op til, vil vi dels inddrage juridisk litteratur samt gældende lovgivning, for at redegøre for de juridiske problemstillinger og dels inddrage supplerende litteratur som giver os mulighed for at få et indblik i andre problemstillinger, emnet kan være omfattet af. Juridisk metode anvendes i denne sammenhæng til at analysere problemstillingerne, som beskrives i afsnit 4.4.

Teorien bag casen vil følgende blive beskrevet.

4.3 Casestudie som teorimodel

Casestudiet er i forhold til andre metoder, som groft kan opsummeres til eksperimenter, survey, arkivarisk analyse og historisk analyse, særligt velegnet til vores undersøgelse, fordi vi ser på nogle teoretiske begrebers muligheder i en bestemt kontekst. Det vil sige, at vi afgrænser os til at se på de operationaliserede begreber, hvilket netop er muligt i et casestudie [Yin, 1994, s.13]. På denne måde beskrives der ikke alt i de valgte cases, men der udvælges det, der er mest interessant i forhold til vores problemstilling. Selve samarbejdet mellem den offentlige sektor og den private sektor i bymdannelse er i denne sammenhæng vigtigt at belyse. Det undersøges hvilke forhold, der ligger til grund for samarbejdet, hvilke fordele og synergieffekter der opnås ved samarbejdet og hvilke begrænsninger samarbejdet medfører. Denne undersøgelse vil ligge til grund for at vurdere, om der eksisterer et tilstrækkeligt samarbejde mellem parterne, som kan berettige anvendelse af samarbejdsaftaler. Endvidere vil undersøgelsen ligge til grund for de senere analyser af juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå, hvis kommunen pålægger den private sektor at bidrage til infrastruktur.

Casestudiet er særligt relevant, når det gælder nutidige studier. Kontrasten til dette er anvendelsen af en historisk tilgang, hvor der undersøges nedskrevne facts om et bestemt fænomen eller en bestemt begivenhed. Eftersom projektets problemstilling drejer sig om et nutidigt fænomen i kraft af offentlig-privat samarbejde som virkemiddel i stadig forandring, antages der, at den bedste kilde til information, datagenerering og ny viden ligger i de centrale aktørers argumenter. De centrale aktørers argumenter og disses levering af materiale vil danne den bedst mulige beskrivelse af casestudiet. Casen suppleres af interview med argumenter fra en arkitekt og byplanlægger fra Herning kommunen.

Casestudiet bliver defineret af Yin som:

“.....an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” [Yin, 1994, s. 13].

Maaløe definerer casestudiet med tydelig inspiration fra Yin på følgende måde:

”Et casestudium er en empirisk undersøgelse som undersøger et samtidigt fænomen inden for rammen af dets eget liv, når grænsefladen mellem fænomen og kontekst ikke er selvindlysende klar, og hvor der bruges mange datakilder” [Maaløe, 1996, s. 27]

Maaløe tilføjer, at der skal anvendes mange datakilder i den empiriske undersøgelse for at opfylde vilkårene for de fastlagte rammer ved et casestudie [Maaløe, 1996, s. 27]. De mange datakilder der vil bidrage til casen vil bestå af kommuneplaner, lokalplaner, interne notater og interview, j.f. afsnit 4.3.4.

Den bedst anvendelige strategi for casestudiet har sine fordele når “a *how* or *why* question is being asked about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control» [Yin, 1994, s. 9]. Altså skal de spørgsmål, der søges besvaret, bestå af *hvordan* eller *hvorfor*, hvor forskeren har lidt eller ingen kontrol over hændelsen. Dette passer meget godt til projektets problemstilling, da et af de centrale spørgsmål, der søges besvaret er, *hvordan foregår samarbejdet mellem det offentlige og det private i byomdannelsen i Danmark?*

Det er vigtigt at finde en case, der i stor grad bidrager med så meget information og viden som muligt. På baggrund af nogle opstillede kriterier, har det været muligt at finde en case, der kan leve op til de stillede krav.

4.3.1 Kriterier for udvælgelse af case

Den danske case der udvælges skal kunne besvare problemstillingen så godt som muligt, hvorfor det er nødvendigt at opstille nogle kriterier, som skal opfyldes.

Følgende kriterier skal opfyldes for den danske case:

1. Casen skal omhandle et byomdannelsesprojekt.

Da der i problemformuleringens afgrænsning beskrives, at der kun vil blive tages stilling til byomdannelsen, er dette første kriterium naturligt.

2. Casen skal afspejle et tydeligt samarbejde mellem det offentlige og det private.

Da omdrejningspunktet i projektet er offentlige-private samarbejdsformer indenfor byomdannelsen, er kriteriet nødvendigt. Alle aktører skal aktivt involvere sig i byomdannelsesprocessen.

3. Byomdannelsesprocessen skal være påbegyndt og dele af projektet skal være i realiseringsfasen.

Opfyldelsen af dette kriterium vil give mulighed for at beskrive samarbejdet helt fra begyndelsen af planlægningsfasen og frem til realiseringen af projektet. Derved er det muligt at beskrive hvor i procesforløbet, der foregår samarbejde mellem det offentlige og det private.

Foruden at opfylde de beskrevne kriterier er det ønskeligt for projektgruppen, at casen ligger indenfor rimelig geografisk afstand, og yderligere skal der være en velvilje til kommunikation mellem de involverede parter og projektgruppen.

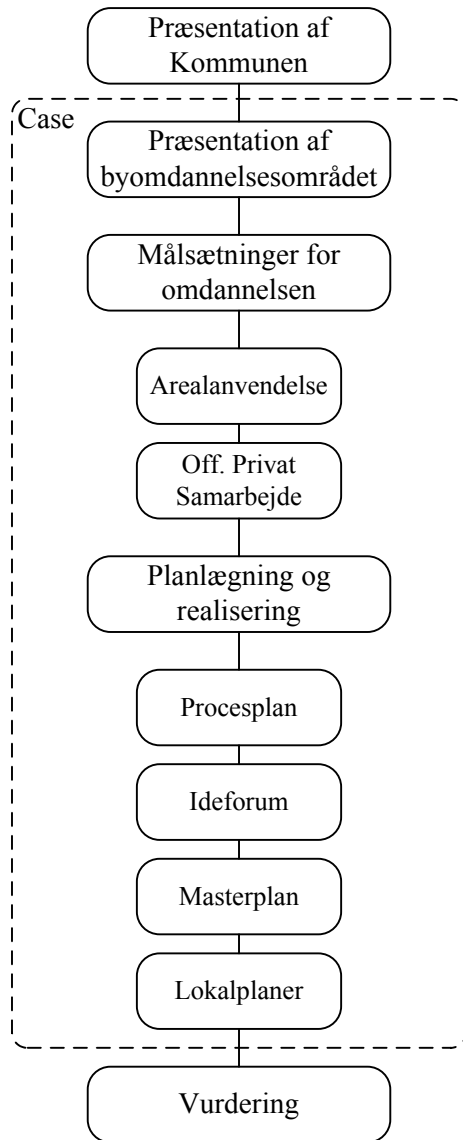
4.3.2 Valg af Case

Informationssøgningen på især Internettet har ledt frem til, at Erhvervs- og Boligstyrelsen giver støtte til to pilotprojektet i Herning og Roskilde angående samarbejde mellem det offentlige og det private i forbindelse med byomdannelse. Som udgangspunkt er byomdannelsesprojektet i Herning mest interessant, da det ligger i umiddelbar geografiske afstand og pga. tidsmæssige ressourcer har det ikke været muligt at inddrage byomdannelsesprojektet i Roskilde. Byomdannelsesprojektet i Herning omhandler omdannelse af et ældre industriområde, hvor det kommunale ønske er at afvikle den pågældende industri for at gøre plads til blandet bolig og lettere erhverv. Projektet opfylder de opstillede kriterier, da projektet omhandler en byomdannelse, som skal realiseres gennem inddragelse af private aktører. Samarbejdet mellem kommunen og de private aktører startede tidligt i planlægningsfasen og har været i gang over en længere periode, hvilket kan illustreres ved et idèforum nedsat i begyndelsen af planlægningsfasen. Dette forum samlede alle involverede aktører, inden der blev taget nogen beslutninger. Endvidere er byomdannelsesprocessen tydeligt i gang og dele af byomdannelsesprojektet er allerede realiseret. Herning Kommune, nærmere betegnet byomdannelsesprojektet Thrigesvej, opfylder derfor de opstillede kriterier. Caseillustrationen af byomdannelsesområdet i Herning kan klassificeres som et beskrivende og forståelsesorienteret studium.

4.3.3 Casens design og opbygning

Valg af design for casestudiet er et *holistic single case-design*, hvilket kendetegnes ved at bestå af et studium af én alt sammenhængende enhed, hvor temaet, der er valgt, skal være én analyseenhed. Analyseenheden er samarbejdet mellem det offentlige og det private som virkemiddel, som blev beskrevet i de foregående afsnit. Opbygningen af casen er illustreret i figur 4.2.

Herning Kommune vil indledningsvis kort blive præsenteret. Efterfølgende introduceres selve casen som omhandler et byomdannelsesprojekt i Herning midtby samt de ønskede målsætninger for omdannelsen mht. arealanvendelsen og samarbejde mellem den private og den offentlige sektor. Planlægning og realiseringsfasen vil omhandle procesplanlægningen, hvilket illustreres ved en tidsplan for processerne. Beskrivelsen af kommunens nedsatte idèforum, hvor alle involverede parter blev indkaldt, samt den udarbejdede masterplan, der udgjorde retningslinjerne for projektet og dannede baggrund for de udarbejdede lokalplaner præsenteres til sidst. Kapitlet vil afslutte med en sammenfatning og vurdere casen ud fra de opstillede formål.



Figur 4.2: Opbygning af case

4.3.4 Dataindsamling

Til den danske caseillustration vil den kvalitative dataindsamling bestå af kommuneplaner, lokalplaner, projektbeskrivelser, notater og alt tilgængelig litteratur omkring byomdannelsesområdet i Herning. Dette er endvidere suppleret med et semistruktureret interview med arkitekt og byplanlægger Hans Egehøj fra Herning Kommune. Spørgsmålene var ikke helt fastlagte, hvilket medførte en flydende samtale omkring hele byomdannelsesprocessen samtidigt med, at de fastlagte spørgsmål blev besvaret. Det var ønskeligt at interviewe andre aktører i området, men pga. tidsmæssige ressourcer har dette ikke været muligt.

4.3.5. Generalisering

Generalisering skal i denne undersøgelse forstås som analytiske generaliseringer, hvor vi bruger analysen af casen til at sige noget generelt gældende om det teoretiske udgangspunkt om anvendelsen af offentlig-privat samarbejde som virkemiddel i byomdannelsen. Ifølge Yin er dette muligt på baggrund af et single case-design:

"....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 the investigator's goal is to expand and generalize theories (analytic generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization)." [Yin, 1994, s.10]

Casestudiet bliver ofte udsat for kritik rettet mod casestudiets mulighed for at generalisere, fordi der ofte ikke bliver skelnet mellem muligheder for at generalisere i surveystudier og casestudier. Surveystudiet ligger op til en statistisk generalisering ud fra et studie af en repræsentativ udvalgt population, mens casestudiet bygger på en analytisk generalisering, hvor der fokuseres på et bestemt sæt af resultater, og derved genereres en teoretisk sammenhæng med konteksten [Yin, 1994, s. 36ff]. Ønsket er derfor at opnå et kendskab, til hvordan samarbejdet mellem offentlige og private foregår ud fra generaliseringen af casen. Vi mener, at dette er muligt ud fra den betragtning, at byomdannelsesprojektet i Herning er led i et pilotprojekt for netop offentlig-privat samarbejde og derfor er der særligt fokus på forholdet.

Analysen af juridiske og andre problemstillinger vil foretages ved brug af juridisk metode.

4.4 Analyse af juridiske problemstillinger

Problemformuleringens andet spørgsmål omhandler, som tidligere beskrevet, en analyse af juridiske problemstillinger hvorfor vi har valgt at anvende juridisk metode til at belyse disse problemstillinger. Juridisk metode anvendes til at belyse og fortolke de forskellige retskilder, hvorudfra bl.a. domsafgørelser træffes. Desuden indeholder den juridiske metode fortolkningsregler til at uddrage meningen af en given lovtekst, og derudover giver metoden en fremgangsmåde til løsning af et juridisk problem.

Retskilderne består både af skrevne og uskrevne, hvor de skrevne retskilder består af love, bekendtgørelser og planer m.m., mens de uskrevne retskilder udgøres af retspraksis, sædvane og forholdets natur.

Som udgangspunkt foretages i projektet en objektiv fortolkning af de skrevne retskilder, hvor retsfor skrifter har prioritet foran de øvrige retskilder. Den objektive fortolkning fortolker loven på den måde, at meningen med lovteksten fastlægges ud fra ordlyden af de enkelte bestemmelser. I de tilfælde hvor ordlyden ikke er entydig og derved ikke kan give et fast holdepunkt, må forarbejderne inddrages. Dermed foregår en subjektiv fortolkning af lovteksten, hvilket skal medvirke til, at lovens motiver bliver tydeliggjort. Forarbejderne består først og fremmest af bemærkninger til lovforslaget, Folketingets behandlinger samt udvalgs- og kommissionsbetænkninger. Da lovforarbejder ikke offentliggøres i Lovtidende som vedtagne love gør, kan det ikke anses, at den menige mand kender til forarbejderne af loven, hvorfor forarbejderne udelukkende anvendes som fortolkningsmateriale ved afgørelser både i den administrative praksis og ved domspraksis [Evald, 2003, s. 35ff.].

Udover at vi vil beskæftige os med diverse love, for at se hvilke juridiske begrænsninger de ligger på projektets problemstilling, betragtes også de uskrevne retskilder, da det er i samspil med den af tilsynsmyndighedens praksis og domspraksis, at lovene får deres konkrete betydning. Afgørelserne kan altså både træffes ved tilsynsmyndigheder og ved domstolene.

Kommunalfuldmagten udgør en bemyndigelse for kommunalbestyrelsen til at foretage en række dispositioner uden egentlig lovhjemmel. Dog er lovgivningen en væsentlig retskilde ved fastlæggelsen af de retsgrundsætninger, som afgrænser kommunalfuldmagten. Dette skyldes, at der kan drages nogle

indirekte slutninger fra lovene eller deres forarbejder om hvilke forhold, kommunen kan eller ikke kan beskæftige sig med.

Principielt er retspraksis af betydning for afgrænsningen af kommunalfuldmagten, men der er imidlertid ikke mange domme, som klart har taget stilling til kernespørgsmål vedrørende kommunalfuldmagtens afgrænsning af opgaver, [Garde, 2002, s. 7]. Retspraksis er dog medtaget for at illustrere de almindelige offentligretlige regler for at få afgrænset, hvad der er lovligt, hvad der er ulovligt, og hvilke forhold der befinder sig i en gråzone.

Tilsynsmyndighedernes praksis, det amtskommunale og især indenrigsministeriet, er i realiteten den retskilde som har størst betydning for fastlæggelsen af kommunalfuldmagtens nærmere indhold. Indenrigsministeriet træffer egentlige afgørelser, der vedrører kommunalfuldmagtens spørgsmål og den velkendte Tulip-sag kan nævnes i denne sammenhæng. Indenrigsministeriet stadfæstede en afgørelse fra tilsynsrådet og afgjorde, at kommunen ulovligt havde ydet støtte til en erhvervsvirksomhed, idet det ikke var lovligt at yde støtte til en erhvervsvirksomhed medmindre, at der forelå udtrykkelig hjemmel hertil.

Indenrigsministeriets tilkendegivelser om bl.a. kommunalfuldmagtsspørgsmål kommer til udtryk i form af vejledende udtalelser, hvor ministeriets retlige vurdering af et konkret tilfælde eller en kommunal disposition kommer til udtryk. Disse vejledende udtalelser har ingen bindende virkning, men tillægges dog stor betydning pga. ministeriets sagkundskab og erfaring på det kommunalretlige område [Garde, 2002, s. 8].

Retslitteraturen er ikke formelt en retskilde, men denne anvendes dog i stor omfang i projektet. Retslitteraturen spiller en væsentlig rolle, da kommunalfuldmagten område er bestemt af et ulovbestemt retsområde. Indenrigsministeriet henviser i øvrigt ofte til retslitteraturen i deres praksis, når der tages stilling til et retligt standpunkt vedrørende kommunalfuldmagten.

5 UDBYGNINGSAFTALER

I dette kapitel beskrives udbygningsaftaler, som de forekommer i Norge. Formålet er, at afklare begrebet ud fra et forståelsesmæssigt sigte som sammen med caseillustrationer af udbygningsaftaler, vil danne grundlag for analysen af hvilke juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå, hvis der skal give mulighed for at anvende et lignende virkemiddel i Danmark.

Begrebet udbygningsaftaler dækker over et vidt spektrum af privatretlige aftaletyper, som indgås mellem kommuner og bygherrer eller grundejere, og regulerer mange forskellige forhold i forbindelse med byudvikling af et område. Aftalerne kan omhandle intentionen med projektet, projektet som helhed eller detaljer i projektgennemførelsen. Disse aftaler har været anvendt flere år i Norge, og anses som en aftaleform, der karakteriseres som et formelt samarbejde mellem det offentlige og det private. Indledende vil udbygningsaftaler som virkemiddel blive beskrevet, og dernæst sættes begrebet i kontekst med den norske arealplanlægning, hvor processerne beskrives fra at planlægningen påbegyndes til planrealiseringen.

Afslutningsvis vil kapitlet koncentrere sig om de dele af udbygningsaftalen, der omfatter privat finansiering af teknisk og social infrastruktur.

5.1 Udbygningsaftale som virkemiddel

Arealplanlægningen i Norge har udviklet sig hen imod en praksis, hvor private i større grad står for detailplanlægningen og tilrettelæggelse af boligområder, boligprojekter og til tider også erhvervsområder. I den forbindelse har også brugen af udbygningsaftaler udviklet sig, og de anvendes i stadig større omfang. Indenfor de sidste 3 år har 41 % af kommunerne indgået udbygningsaftaler. Anvendelsen af aftalerne er dog mest udbredt i store og mellemstore kommuner. Således har 78 % af kommuner med mere end 50.000 indbyggere, 83 % af kommuner med 20.000-49.999 indbyggere samt 72 % af kommuner med 10.000-19.999 indbyggere anvendt udbygningsaftaler. Kun op mod 36 % af kommuner med under 10.000 indbyggere har anvendt udbygningsaftaler. [NOU 2003: 24, 2003, s. 141]

Aftalerne anses for at spille en stadig vigtigere rolle i realiseringen af planlægningen, både for at sikre en rationel proces, men også for at sikre kvalitet i planlægningen.

Udbygningsaftaler bliver særligt anvendt i følgende relationer:

- Som et boligpolitisk virkemiddel der har til hensigt at skaffe kommunen den bedst mulige kontrol over byudviklingen. Ligeledes som et styrings- og kontrolredskab mht. realiseringer i forhold til de intentioner, som er fremlagt i lokalplanerne og i forhold til kommunens bolig- og byudviklingspolitik i øvrigt.
- Som et supplement til den norske plan- og bygningslovs bestemmelser om lokalplan og realisering af denne, ikke mindst mht. regulering af økonomiske spørgsmål.

[Hofstad, 2000, s. 62]

Udbygningsaftalen anses som en smidigere og ofte enklere måde for aftalparterne at håndtere, administrere og gennemføre realiseringen af planerne end de lovfæstede planlægningsmæssige bestemmelser. I stedet for at anvende plan- og byggelovens refusionsregler omkring teknisk infrastruktur, finder parterne det mere overskueligt at inddrage disse forhold i udbygningsaftalen. Opgavefordelingen bliver derved tydeligere, og processen mht. realiseringen af planlægningen bliver mere forudsigelig, idet aftalen definerer ansvar og pligter mellem parterne.

Udbygningsaftalen er et velegnet supplement til lokalplanen, da de forskellige aktører er bevidste om, hvilke opgaver den enkelte part har i forbindelse med realiseringen af planen. Aftalen kan derfor motivere til at plangrundlaget realiseres i en helhed.

Kommunen opfatter aftalen som en fleksibel håndtering af planlægningsprocessen, mens den for bygherren ofte både vil være økonomisk, administrativ og tidsmæssig fordelagtig. Gensidigheden afspejler sig ved, at parterne ser hinanden som medspillere frem for modspillere i en proces, hvor man er afhængige af hinanden. Den gensidige respekt kan bl.a. betyde, at parterne er mere lydhør overfor hinanden f.eks. mht. kvalitetsmæssige hensyn i byudviklingen, samt betyde at aftalen kan fungere som katalysator, der fremmer byudviklingsprojekter. [Hofstad, 2000, s. 63]

I lyset af de umiddelbare fordele ved indgåelse af udbygningsaftale mellem kommune og bygherre, kan aktørernes motiver for at indgå en udbygningsaftale beskrives.

5.1.1 Kommunale motiver for at indgå aftale

Det kommunale motiv for at indgå aftaler omhandler to forhold. For det første ønsker kommunerne en form for medfinansiering af den kommunale infrastruktur, der er nødvendig i forbindelse med opførelsen af nye boliger og nødvendig for at imødekomme en befolkningstilvækst. For det andet ønsker kommunerne en form for sikkerhed for, at planerne bliver gennemført, hvilket kan sikres ved indgåelse af aftale mellem kommunen og bygherren, da parterne forpligter sig overfor hinanden. Aftalen giver som virkemiddel styring og kontrol over udviklingen. De norske lokalplaner, som det tillige er tilfældet i Danmark, kræver ikke handlepligt, og giver dermed ikke nogen sikkerhed for planrealisering. Aftaler er derimod et mere effektivt virkemiddel for planrealisering, da den kan sikre forudsigelighed og virkelyst, hvorfor udbygningsaftaler vurderes til at være et godt supplement til lokalplanlægningen. [Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002, s. 6]

5.1.2 Bygherres motiver for at indgå aftale

Under forudsætning af gensidighed i aftaleindgåelsen og balancerede aftalevilkår, kan aftaler også være en fordel for bygherren. Gennem aftaleindgåelse vil kommunens forudsætninger blive afklaret på et tidligt stadium i planlægningsprocessen, hvorved forudsigeligheden forbedres. Der er da også et udbredt ønske fra bygherrernes side om at starte forhandlingerne så tidligt som muligt i forhold til lokalplanlægningen [Jensen mfl., 2002, s. 26]. Motivet for at starte forhandlingerne på et tidligt stadie kan dog også begrundes med, at bygherren derved kan være med til at påvirke fordelingen af opgaver samt påvirke lokalplanens indhold mht. bl.a. udnyttelsesgraden.

Et boligområde med varierede sociale tilbud eller bygnings- og områdemæssige kvaliteter vil gøre området mere attraktivt for boligkøbere, og giver dermed muligheder for en bedre profit for bygherren. Under forudsætning af en gennemskuelig aftale med rimelige, saglige og balancerede vilkår samt et forudsigeligt plangrundlag, accepterer mange bygherrer derfor, at de skal være med til at realisere den nødvendige tekniske og sociale infrastruktur, som kan være en medvirkende faktor til, at et boligområde vil fremstå som en helhed [Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002, s. 6]. En medvirkende faktor for bygherrernes accept kan dog også skyldes, at plangrundlaget eventuelt tilvejebringes hurtigere end ellers, således byggeprocessen kan påbegyndes.

For at sikre en entydig forståelse af de senere beskrevne processer udbygningsaftalen gennemgår i forhold til planlægningsfasen, er det nødvendigt, at definere og præcisere begrebet.

5.2 Definition og præcisering

Udbygningsaftalen har oftest til formål at håndtere et defineret og konkret projekt baseret på en lokalplan. Indholdet i en udbygningsaftale supplerer en vedtaget lokalplan ved, at der indgås aftale om, hvordan planens mål kan realiseres.

Der foreligger ingen lovmæssig definition af, hvad en udbygningsaftale er, da sådanne aftaler hverken fremgår af den generelle lovgivning eller af plan- og byggelovgivningen specielt. Almindelige forvaltningsretlige regler og principper definerer i midlertidig grænsen for, hvad kommunen kan indgå aftale om [NOU 2003: 24, 2003, s. 139]. Her skal man have in mente, at kommunen både har interesse i byudviklingen som forvaltningsmyndighed og som fællesskabsmyndighed, jf. afsnit 7.1.

En generel definition af udbygningsaftaler fremgår dog i forskelligt litteratur, som beskæftiger sig med udbygningsaftaler. Definitionen lyder som flg.:

”Avtale mellom eiendomsbesitter/utbygger og kommune om privat utbygging og gjennomføring av vedtatt plan. Utbyggingensavtalen pålegger parterne like store, eller større, forpliktelser og/eller rettigheter som plan- og bygningsloven og øvrig regelverk ellers ville tillate” [Hofstad, 2000, s. 63].

Udbygningsaftalen fokuserer derved på de pligter og rettigheder de implicerede parter får ved indgåelse af aftalen. Her er det specielt fokus på tekniske og sociale infrastrukturelle forhold, som oftest indebærer, at bygherren/investoren helt eller delvist må afholde udgifterne til etablering af diverse anlæg. Teknisk infrastruktur omfatter vejanlæg, cykel- og gangstier og kloak- og ledningsnet, mens social infrastruktur omfatter børne- og ungdomsinstitutioner, såsom børnehave, fritidshjem og skole.

Ved indgåelse af udbygningsaftale kan følgende forhold reguleres:

- Omkostningsfordeling
- Fastsættelse af bidrag
- Tildelingskriterier i forhold til udbud

- Prisniveau
- Håndtering af restarealer
- Varetagelse af boligpolitiske og samfundsmæssige hensyn

Detaljeringsniveauet i indholdet af udbygningsaftaler varierer stærkt fra kommune til kommune og fra projekt til projekt, men overordnet går ovenstående forhold igen afhængig af projektets karakter. [Hofstad, 2000, s. 63]

For at illustrere hvordan udbygningsaftaler kan indgås mellem kommunen og bygherren, beskrives processen i det flg. ud fra en principskitse udarbejdet af en norsk kommune.

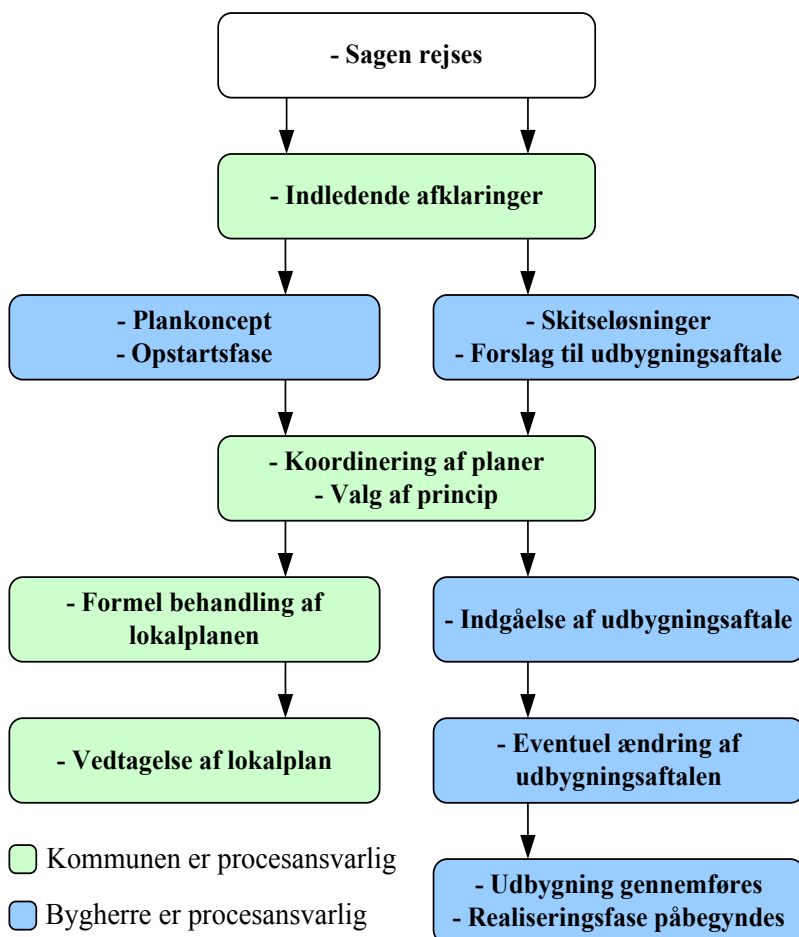
5.3 Processuel principskitse for indgåelse af udbygningsaftale

Østre Toten kommune er beliggende 100 kilometer nord fra Oslo med et indbyggertal på ca. 15.000. Kommunen har over en længere årrække anvendt udbygningsaftaler og har erfaringer fra forskellige projekter. Det anbefales af kommunen, at der indgås aftale på et tidligt stadium, men samtidig påpeges det, at aftalen er frivillig. Kommunen har udarbejdet en standard for udbygningsaftaler og en vejledning til brug for bygherren. Standardudbygningsaftalen er vedlagt som bilag 1. Nogle kommuner udformer en standardiseret udbygningsaftale for at harmonisere den interne sagsbehandling mellem de enkelte afdelinger i forvaltningen. Denne standardaftale tilkendegiver de overordnede principper, som kommunen vil ligge til grund i forhandlingerne. Denne tilpasses til det enkelte projekt og om nødvendigt fraviges, hvis det findes nødvendigt og acceptabelt. Denne fremgangsmåde modvirker forskelsbehandling, samtidig med at kommunens overordnede intentioner og krav til processen afklares på et tidligt tidspunkt, således bygherren er klar over, hvilke krav kommunen vil stille i en forhandlingssituation. Detaljerne skal derimod være fleksible i udbygningsaftalen. [Hofstad, 2000, s. 67]

I det følgende gennemgås de enkelte processer ud fra principskitsen, hvor hele processen starter med at sagen rejses, jf. figur 5.1.

Sagen rejses

Byudvikling sker på foranledning primært fra privat regi, hvor bygherren henvender sig formelt eller uformelt til kommunen, for at få en vurdering om udvikling er muligt. Denne henvendelse kan ske i form af en telefonhenvendelse, et uformelt møde på kontoret eller i form af en skriftlig forespørgsel.



Figur 5.1: Principskitse for processer ved indgåelse af udbygningsaftale [Østre Toten Kommune, 2003]

Indledende afklaringer

Efter sagen er rejst, og det er afklaret, om det er muligt at gå videre med sagen, sker følgende:

- Aftale opstartsmøde
- Den formelle proces starter og parterne forbereder sig ud fra tilgængelig information
- Intern koordinering i kommunen som forberedelse til opstartsmødet
- Udarbejdelse af lokalplan, hvor kommunen definerer specifikke forudsætninger og krav til lokalplanprocessen samt generelle krav

- Udarbejdelse af udbygningsaftale, som skal sikre, at arbejdet med tekniske planer koordineres bedst muligt med lokalplanarbejdet, samt klarlægge spørgsmål om kommunal medvirken, for at kunne realisere projektet. Kommunen afklarer internt sit udgangspunkt for at fremlægge dette på en entydig måde ved opstartsmødet.
- Opstartsmøde
 - Aktørerne samles, grundejer, bygherre, kommunens repræsentanter mv.
 - Kommunen formidler skriftligt forudsætninger og krav til lokalplanen og de tekniske planer
 - Fordelingen af arbejdsopgaver afklares mellem kommune og bygherre i det videre arbejde med lokalplaner og tekniske planer
 - Præsentere forslag ved en standardiseret udbygningsaftale, se bilag 1, og afklare om udbygningsaftalen skal indgås i det konkrete tilfælde
 - Underskrive opstartsprotokol(referat), som sikrer enighed om de omtalte elementer

Plankoncept og skitseløsninger

I denne fase vil bygherre sammen med sine konsulenter arbejde med mulige løsningsforslag, hvor udgangspunktet vil være de krav, som blev fremlagt ved opstartsmødet fra kommunen. Det er vigtigt, at planløsninger og hensynet til fremtidig realisering af projektet hele tiden er med i parallelle vurderinger.

I opstartsfasen udarbejder bygherren minimum 2-3 konceptforslag til lokalplanen og ligeledes skitseforslag til tekniske løsninger, som er tilpasset de aktuelle plankoncepter. Den standardiserede udbygningsaftale, jf. bilag 1, bearbejdes af bygherren og tilpasses det aktuelle projekt.

Efter ovenstående arbejde er udført, kontakter bygherren kommunen for at afklare det konkrete grundlag for planforslaget. Dermed vil virkelysten i stor grad afhænge af bygherrens egne prioriteringer og indsats for materialeindsamling.

Koordinering af planer og valg af principper for det videre arbejde

Der arrangeres et koordineringsmøde i kommunen, hvor den primære hensigt er at frembringe det endelige grundlag for lokalplanforslaget og tekniske planer. Det indsendte plankoncept samt skitser til tekniske løsninger fra bygher-

ren vurderes, og der fremlægges et fælles grundlag for et privat forslag til en lokalplan. Det er hensigtsmæssigt i denne fase at få afklaret, om der er behov for praktisk eller økonomisk kommunal medvirken.

Den formelle behandling af lokalplanen

Det af bygherren leverede lokalplanforslag skal opfylde visse generelle og specifikke krav og forudsætninger defineret i opstartsprotokollen, før de respektive udvalg behandler forslaget første gang. Det af bygherren leverede lokalplanforslag skal være udarbejdet i henhold til det valgte plankoncept. Hvis kravene er opfyldt sendes planforslaget til 1. behandling og efterfølgende offentliggøres forslaget ved annoncering. Bygherren afholder naboorienteringsmøde, hvor kommunen ligeledes deltager. I offentlighedsfasen har borgere mulighed for at komme med indsigelser og bemærkninger. Kommunen tager herefter stilling til eventuelle indsigelser, hvor det bl.a. vurderes, om planforslaget skal revideres. Skal planforslaget ikke revideres, sendes planforslaget til 2. behandling, og i denne forbindelse anbefaler kommunen, at bygherren leverer en endelig underskrevet udbygningsaftale før sidste behandling af lokalplanen.

Med hensyn til offentlighedsfasen kræver den norske plan- og bygningslov (PBL), at et lokalplanforslag skal annonceres i mindst to lokalt læste aviser, samt at offentlighedsfasen skal vare mindst 30 dage. Så vidt det er muligt, skal berørte parter - områdets grundejere og rettighedshavere (herunder lejere) - have skriftligt besked, jf. PBL § 27 stk. 1. Dermed ligger lovgivningen op til, at borgerne skal inddrages i planlægningen, hvorfor der kan drages parallel til dansk lovgivning, da et lokalplanforslag herhjemme også skal offentliggøres for at inddrage borgerne. Offentlighedsfasen herhjemme er dog 8 uger.

Indgåelse af udbygningsaftaler

Parallelt med den formelle behandling af lokalplanen, jf. figur 5.1, præsenterer bygherren den bearbejdede standardiserede udbygningsaftale, som er tilpasset lokalplanen. I tilknytning til førstegangsbehandlingen af lokalplanen underskrives udbygningsaftalen som en bekræftelse mellem parterne om spillereglerne for fremtidig realisering af det private planforslag. I tilfælde af at lokalplanen er blevet væsentlig ændret i forbindelse med offentlighedsfasen og den politiske slutbehandling, revideres aftalen i overensstemmelse med denne.

I forbindelse med indgåelse af udbygningsaftalen er der ingen krav om, at den efterfølgende skal offentliggøres sammen med lokalplanforslaget. Dette kan skyldes, at udbygningsaftalen ikke er lovbestemt. Problemet, med at udbygningsaftalen ikke nødvendigvis skal offentliggøres, er, at der kan skabes tvivl om kommunens materielle interesse i sagen (påføres borgeren pligter, der rækker ud over lovgivningen), samt om den efterfølgende sagsbehandling ser objektivt på eventuelle indsigelser til lokalplanen. Kommunerne er af den opfattelse, at hensynet til offentligheden er tilstrækkeligt varetaget, da sagsdokumenterne er offentlige, og at offentligheden derved kan kræve aktindsigt [Jensen m.fl., 2002, s. 14].

Vedtagelse af lokalplan

Lokalplanen kan gennemgå den sidste behandling og vedtages af kommunalbestyrelsen, hvorefter denne annonceres. Efter 3 ugers klagefrist kan bygherren påbegynde realiseringen af planen.

[Østre Toten Kommune, 2003]

Herhjemme kan den endelige vedtagelse af en lokalplan først ske 4 uger efter offentlighedsfristen udløb, når der er fremsat indsigelser mod lokalplanforslaget, jf. PL § 27 stk. 1. Formålet er at sikre, at eventuelle indsigelser får en tilstrækkelig myndighedsbehandling.[Boeck, 2002, s. 242]

Bidrag til infrastruktur er et af de forhold, der kan reguleres i en udbygningsaftale, og er særligt i forhold til projektets problemstilling interessant. I det følgende gennemgås dette.

5.4 Finansiering af infrastruktur

Som nævnt i afsnit 5.2 er det muligt at fastsætte privat bidrag til infrastruktur. Byudviklingen medfører øget befolkningsmængde som igen medfører øget belastning på både den tekniske og sociale infrastruktur. Økonomisk trængte kommuner har svært ved at bære omkostningerne til infrastrukturen i forbindelse med byudvikling, og den eneste mulighed for at finansiere de samfundsmæssige nødvendige opgaver, som kommunen skal forvalte og sikre i forbindelse med større byudviklingsprojekter, er at benytte udbygningsaftaler. Kommunen kan ikke fralægge sit ansvar om at sørge for en forsvarlig infrastruktur, idet de statslige tilsynsmyndigheder har mulighed for at gribe ind, hvis dette ikke varetages i tilstrækkelig grad. Hvis kommunen ikke har økonomi til at finansiere behovet til infrastrukturen, som et byudviklingsprojekt

udløser, kan dette ikke realiseres. Bygherren kan derimod vælge at bidrage for at fremskynde eller i det hele taget få mulighed for at realisere projektet.

Afsnittet skal belyse, hvordan udbygningsaftaler anvendes til at finansiere infrastruktur. Anvendelsen sker i sammenhæng med den norske areal- og planlovgivning, og derfor beskrives de overordnede principper. Der analyseres derfor ikke i detaljer mht. den norske lovgivning, men det er nødvendigt at belyse den norske lovgivning for at se sammenhængen mellem lokalplaner og udbygningsaftaler. Dette skal være med til at give inspiration til hvilke problemstillinger, der kan indgå i den videre analyse.

Plan- og bygningsloven indeholder regler om refusion af etablering af teknisk infrastruktur - vej, kloak og afløb. Princippet i refusionsordningen gælder, hvis bebyggelse af bestemte typer af indretninger fører til, at ejendommen opnår en værdistigning. Vedkommende, som har afholdt udgiften til investeringen, vil kunne rejse krav om dækning af omkostningerne gennem efterbetaling. Reglerne i Kapitel IX om Refusjon i plan- og bygningsloven afgrænser pligten til tilbagebetaling af godkendt offentlig vej samt anlæg til transport af vand og afløb. [Røsnes, 2003, s. 45]

Reglerne om refusion af teknisk infrastruktur anses for forholdsvis komplicerede og meget tidskrævende for kommunerne, hvorfor de i stedet anvender udbygningsaftaler som et *alternativ til en refusionsordning*. [Røsnes, 2003, s. 46]

Udbygningsaftaler anvendes ligeledes som et *supplement til rækkefølgebestemmelser*. Rækkefølgebestemmelser efter plan- og bygningsloven er bl.a. en del af lokalplanen, og har som udgangspunkt til hensigt at hindre at en bestemt bebyggelse gennemføres, før visse vilkår er opfyldt. Det kan eksempelvis være etablering af veje, stier, grønne områder samt tilpasning til skolekapaciteten m.m. Disse krav skal sikre, at byudviklingsområder sker på en koordineret og hensigtsmæssig måde. Omkostningsfordeling kan ikke aftalefæstes i rækkefølgebestemmelserne og dermed bliver udbygningsaftaler et nødvendigt alternativ, hvilket også er sædvanlig praksis i flere norske kommuner [Svarva, 2002, s.14].

Et byudviklingsprojekt kan i nogle tilfælde kræve en opgradering af transport- og ledningsnettet, som bygherren gennem en udbygningsaftale vil blive pålagt at bidrage til enten ved kontantbidrag eller ved at gennemføre de nødvendige tiltag. I de tilfælde, hvor den private bygherre står for opførelsen af de nødven-

dige tiltag, vil udbygningsaftalen normalt indeholde en aftaleklausul om efterfølgende kommunal overtagelse. Kommunen overtager derefter vedligehold og ansvaret for driften. Overtagelse af vej og kloak- og ledningsnet, der er anlagt af byherre eller grundejer er helt i tråd med norsk plan- og bygningslovgivning, jf. PBL § 67, stk. 4.

Social infrastruktur såsom skoler, børnehaver, idrætsanlæg m.v. er en nødvendig samfundsytelse - også i Norge. Kommunerne har ”ansvaret for” etablering og drift af børnehaver samt tilbyde obligatorisk skoleundervisning til alle, som er bosiddende i kommunen. Dette krav betyder dog ikke, at kommunerne har pligt til opføre sådanne institutioner. [<http://odin.dep.no>]

Hvis kommunen ikke har de nødvendige økonomiske ressourcer til at finansiere behovet til social infrastruktur i et byudviklingsprojekt, forsøger kommunen at indgå aftale med byherren om, at han enten skal bidrage til eller etablere den nødvendige infrastruktur. Står byherren for etableringen af den nødvendige infrastruktur, overdrages byggeriet oftest efterfølgende til kommunen. [Svarva, 2002, s.14ff.]

Der vil senere blive taget stilling til de problemstillinger, der knytter sig til medfinansiering af infrastruktur i en byomdannelsesproces.

For at illustrere hvordan udbygningsaftaler anvendes i praksis, har vi i det efterfølgende afsnit inddraget nogle eksempler.

5.5 Caseillustrationer

For at få en idé om hvilke anvendelsesmuligheder og ikke mindst hvilke grænser der er for indholdet i en udbygningsaftale, har vi udvalgt nogle cases. Valget af caseillustrationerne er foretaget ud fra et ønske om at få illustreret anvendelsesområdet bedst muligt. Af tidsmæssige årsager har vi valgt at inddrage to caseillustrationer. Under alle omstændigheder er antallet tilstrækkeligt til at illustrere anvendelsen af udbygningsaftaler, hvilket er hensigten med dette afsnit. Da indholdet af udbygningsaftaler omhandler teknisk og social infrastruktur, vil caseillustrationerne også afspejle dette. Valget af caseillustrationer fremgår af figur 5.2.

	Bidrag og/eller etablering
Teknisk infrastruktur	Vestby Kommune
Social infrastruktur	Ski Kommune

Figur 5.2: Tabellen viser, hvilken type af infrastruktur den enkelte case omhandler

5.5.1 Vestby Kommune

Caseillustrationen fra Vestby Kommune omhandler finansiering og etablering af teknisk infrastruktur. [www.vestby.kommune.no]

Vestby Kommune

Projektet omhandler revitalisering af et eksisterende erhvervsområde, der ligger i tilknytning til marinaen (Sol Marina). Projektet skal både give mulighed for at drive hotel og mulighed for at opføre boliger. Gennem møder mellem bygherren og kommunen er det blevet klart, at kommunen har et centralt ønske om, at der opføres et hotel med tilhørende servicevirksomhed, samt at offentligheden sikres adgang til marinaen.

Lokalplanen indeholder bestemmelser om bebyggelsens udformning og placering, således området opnår en funktionel og arkitektonisk helhed. Planen indeholder rækkefølgebestemmelser, som forpligter, at vej med tilhørende fortov senest skal være etableret, når hotel med tilhørende anlæg tages i brug. Endvidere skal friarealerne være etableret efter kommunens henvisning, inden hotellet er færdigbygget. Endeligt skal serviceerhvervet ved hotellet være etableret, inden der kan gives tilladelse til, at boligerne tages i brug.

I udbygningsaftalen fremgår det, at Vestby Kommune har indgået aftale med Birkelunden Investeringsselskab A/S (bygherren), om at bygherren kan opføre hotel, hotellejligheder samt etablere op til 45 boliger. I udbygningsaftalen fremgår det, at boligerne ikke må tages i brug, før hotellet og hotellejlighederne er færdigbygget og taget i drift, samtidig med at det offentlige vejnet, gangstier og parkeringspladser er etableret.

Med hensyn til finansiering fremgår det af udbygningsaftalen, at bygherren forpligter sig til at stå for finansiering og etablering af den tekniske infrastruktur - herunder veje og kloak- og ledningsnet - indenfor lokalplanområdet. Etableringen af veje omfatter asfalt, grøfter, skilte, bomme, gadebelysning m.m., og skal ske efter kommunens anvisning. Kommunen overtager efterfølgende de tekniske anlæg. Bygherren har ikke ret til refusion for etableringen af den tekniske infrastruktur. Bygherren skal garantere mod fejl og mangler i op til 3 år efter etablering.

Friarealer ved hotellet skal etableres af bygherre. Arealerne skal være tilgængeligt for offentligheden, men den efterfølgende vedligeholdelse skal varetages af hotelejer.

I aftalen fremgår det endvidere, at kommunen forpligter sig til at færdiggøre lystbådehavnen, som ligger i tilknytning til boligerne og hotellet, den efterfølgende vedligeholdelse står kommunen også for. Dog skal bygherre bidrage med kr. 3.5,- mio.

I det tilfælde bygherre opfører boliger, der er i strid mod boligprogrammet, skal bygherren betale kr. 100.000,- pr. opført bolig.

5.5.2 Ski Kommune

Caseillustrationen fra Ski Kommune omhandler finansiering til udvidelse af skolekapaciteten. [Medby, P. m.fl., 2004, s. 87-89]

Ski Kommune

Projektet omhandler udbygningen af et mindre boligområde, der allerede er udlagt til dette formål i kommuneplanen. Formålet med projektet er at opføre 56 boliger. Området ligger lidt perifert fra øvrige befolkningskoncentrationer ca. 10 km fra Ski centrum. Området betjenes af en lille skole. I 1999 indgår bygherren en aftale med grundejerne om at forestå den efterfølgende udbygning af området.

I 2001 vedtager Ski Kommune en lokalplanen for området, som indeholder rækkefølgebestemmelser med henvisning til, at der både skal etableres veje, gang- og cykelstier til skolen, samt at udbygningen skal ske i et tempo, der skal tilpasses skolekapaciteten.

Kommunens vurdering er, at der med skolens nuværende kapacitet kun kan etableres ca. 3 boliger om året. Da området ikke er højt prioriteret ift. kommunens udbygningspolitik, ønsker kommunen ikke at tilføre skolen økonomiske midler, således der bliver mulighed for at udvide skolens kapacitet.

Bygherren ønsker imidlertid at opføre 56 boliger indenfor kun 3 år. Kommunens holdning hertil er, at bygherren i så fald må tage ansvaret for, at tilpasse skolens kapacitet med det behov den samlede udbygning vil give. For at imødekomme behovet skal skolen efter kommunens beregning udvides med 260 m².

Kommunen udarbejder herefter et forslag til en udbygningsaftale, hvoraf det fremgår, at bygherren skal stå for udvidelsen af skolen, hvorefter udbygningen efterfølgende skal overdrages til kommunen. Tilbygningen skal være godkendt, før det kan tillades, at de nyopførte boliger kan tages i brug. Alternativt kan bygherren stille med en bankgaranti, inden han påbegynder byggeriet af boliger. Bankgarantien skal lyde på kr. 7,- mio., hvilket vil svare til kr. 125.000,- pr. bolig.

Blandt andet pga. af lavkonjunktur på boligmarkedet ”døde” projektet i midlertidig hen, og udbygningsaftalen er derfor aldrig blevet underskrevet.

Caseillustrationerne viser, at anvendelsen af udbygningsaftaler både gælder finansiering og etableringen af teknisk og social infrastruktur. Ud fra caseillustrationen fra Vestby Kommune ses det, at kommunen og bygherren går i dialog for at fremlægge parternes ønsker for den fremtidige arealanvendelse samt for at aftale, hvilke pligter parterne får ved at indgå i samarbejdet. Kommunen sikrer, at udbygningen sker i en helhed ved både at anvende rækkefølgebestemmelserne i lokalplanen men også ved at lade rækkefølgen fremgå i

udbygningsaftalen. Caseillustrationen fra Ski Kommune viser, at kommunen anvender sine rækkefølgebestemmelser i lokalplanen til at sikre, at en bygherre ikke kan påbegynde en udbygning af et område, da kommunen bl.a. ikke kan sikre et tilfredsstillende serviceniveau indenfor undervisningssektoren. Kommunen ligger i stedet op til, at bygherren kan engagere sig i den sociale infrastruktur, for på den måde at sikre at udbygningen sker forsvarligt i forhold til bl.a. undervisningstilbud.

Der er endnu ingen eksempler på retssager i det norske retssystem, hvilket kan betyde, at parterne generelt er tilfredse med anvendelsen af udbygningsaftaler. Anvendelsen af udbygningsaftaler er dog kommet i fokus efter, at kommunerne er begyndt at pålægge bygherrerne at bidrage til den sociale infrastruktur.

Den forholdsvis nye anvendelse har bl.a. været med til at starte en diskussion om virkemidlet retlige grundlag.

5.6 Debat om virkemidlets retlige grundlag

Debatten, om hvilke forhold kommunerne skal have lov til at inddrage i udbygningsaftaler, samt hvilke problemstillinger der kan opstå i den forbindelse, er blevet rejst i Stortinget - svarende til vores Folketing.

Debatten er bl.a. blevet præget af Planlovudvalgets og Bygningslovudvalgets arbejde mht. at udrede, hvilke anvendelsesmuligheder udbygningsaftaler indeholder. Planlovudvalget blev nedsat af Kongen i 1998, efter at regeringen så et behov for en revision af plandelen i Plan- og Bygningsloven. Planlovudvalget har afgivet to deludredninger, hvor 1. deludredning blev afgivet januar 2001 og 2. deludredning blev afgivet maj 2003. Om forholdet omkring anvendelsen af udbygningsaftaler mener Planlovudvalget, at indholdet i aftalerne bør begrænses til kun at omhandle teknisk infrastruktur. Udvalget foreslår, at der tilvejebringes lovbestemte rammer for forhandlinger mellem kommune og bygherre, for at sikre at aftalens indgåelse ikke tilsidesætter inddragelse af offentligheden. Udvalget foreslår derfor, at der indføres rammer for, hvad udbygningsaftalen kan være genstand for mht. materielle krav, processuelle betingelser, samt hvordan offentligheden inddrages, således sammenhængen mellem planlægningen og aftalen tydeligt fremgår. [NOU, 2003:14, 2003, s. 56]

Planlovudvalget ligger i sin udredning vægt på, at de fremtidige lovbestemmelser skal sikre, at der stadig er mulighed for at indgå partnerskaber i plan-

lægningen, og at plansystemet skal blive så fleksibelt og effektivt, at det kan tilpasses de forskellige behov, der er i de forskellige dele af landet. [NOU 2003:14, 2003, s. 142]

Bygningslovudvalget blev nedsat af kongen i 2002, efter at regeringen også mente, at der var et behov for en revision af bygningsdelen i Plan- og Bygningsloven. Bygningslovudvalget arbejder på at foretage en helhedsvurdering af bygningslovgivningen, da mange års delrevisioner har gjort loven uoverskuelig. Bygningslovudvalget er i sit mandat blevet opfordret til at arbejde sammen med Planlovudvalget. [NOU, 2003:24, 2003, s. 11]

Bygningslovudvalget er enig med Planlovudvalget om, at der bør tilvejebringes et lovgrundlag, således udbygningsaftaler bliver underlagt et regelsæt [NOU 2003:24, 2003, s. 89]. Lovgrundlaget skal bl.a. tilvejebringes for at reducere risikoen for mistænkeliggørelse om korrupsion og at bygherren ”køber” sig til en byggetilladelse [NOU 2003:24, 2003, s. 22]. Bygningslovudvalget er derimod ikke enig med Planlovudvalget mht. at begrænse udbygningsaftalens anvendelse til kun at omfatte teknisk infrastruktur. Konsekvensen af at begrænse bygherrens mulighed for at bidrage til den sociale infrastruktur, kan være, at der sættes en stopper for byudvikling af et område, ved at lokalplanens rækkefølgebestemmelser har fastsat, at der skal være tilvejebragt et tilfredsstillende social infrastruktur, således området kan imødekomme de forpligtelser, der er i forbindelse med børnepasning og skolegang. [NOU 2003:24, 2003, s. 168]

Forslaget om, at der skal tilvejebringes et lovgrundlag, har været diskuteret i Stortinget. Det fremgår af diskussionen, at der er en tværpolitisk enighed om, at der bør opstilles rammer for, hvordan kommunerne kan anvende udbygningsaftaler [NOU 2003:14, 2003, 77].

Foruden Planlov- og Bygningslovudvalgets redegørelser er diskussionen opstået på baggrund af en redegørelse udarbejdet af Kommunal- og Regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (Rundskriv H-5/02, dec. 2002). Redegørelsen er genstand for nogle af de juridiske problemstillinger, der kan opstå ved anvendelse af udbygningsaftaler. Redegørelsen blev udarbejdet, idet departementerne ville udrede en generel redegørelse for nogle af de politiske, økonomiske og juridiske problemstillinger, der rejses, efter brugen af udbygningsaftaler har taget en ny retning mht. også at indeholde bidrag til social infrastruktur. [Kommunal- og regionaldepartementet, 2002, s. 2]

Planlovudvalgets og Bygningslovudvalgets arbejde samt den af Kommunal- og Regionaldepartementet og Miljøverndepartementet udarbejdede redegørelse ligger bl.a. op til flg. problemstillinger i Norge:

- Magtfordrejning
 - Det anses for magtfordrejning, hvis forvaltningsmyndigheden tillægger beslutninger irrelevante og usaglige hensyn, og dermed afventer med at vedtage en lokalplan, således bygherren vil føle sig presset til at indgå en aftale.
- Aftaler mellem myndigheder og private
 - Indeholder aftalerne usaglige forhold, vurderes aftalen således at være ugyldig. Vurdering om aftalens gyldighed vurderes bl.a. ud fra aftalens indhold, parternes stilling og forhold ved aftaleindgåelsen. [Kommunal- og regionaldepartementet, 2002, s. 2]
- Bidrag kan betragtes som dobbelt beskatning
 - Hverken teknisk eller social infrastruktur har været fuld ud finansieret gennem skatten. Dette ses ved, at der på nogle vejstrækninger betales vejskat, samt at lovgivningen indeholder visse refusionsregler. Indenfor den sociale sektor findes også visse former for egenbetaling. [NOU 2003:14, 2003, 139]
- Offentlighedsfase
 - Plan- og byggeloven ligger op til at borgerne skal inddrages i planprocessen. Har borgerne reel indflydelse, når kommunerne indgår aftaler med en bygherre.

De norske problemstillinger mht. anvendelsen af udbygningsaftaler vil bl.a. ligge til grund for den videre analyse.

5.7 Opsamling

Indgåelse af en udbygningsaftalen sker for at etablere et formelt samarbejde mellem kommunen og bygherren.

Udbygningsaftaler er et ulovbestemt virkemiddel, der anvendes i Norge som supplement til lokalplanerne. Virkemidlet har til hensigt at fremme lokalplanens intentioner, og fungere som et kontrol- og styringsredskab i byudviklingsprocessen. Aftalen indeholder især fordelingen af økonomiske pligter, således det bliver muligt at realisere et projekt.

Begge hovedaktører, kommune som bygherre, anser udbygningsaftaler som et godt virkemiddel, der fremmer realiseringen af projekter. Fordelen er, at hele processen mht. til realisering af lokalplanen bliver smidigere og mere forudsigelig for kommunen og for bygherren.

Anvendelsen af udbygningsaftaler har ført til debat i Stortinget, da aftalerne i stigende grad anvendes til realiseringen af social infrastruktur. Betænkninger fra Planlovsudvalget og Bygningslovudvalget samt en redegørelse udarbejdet af Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet (Rundskriv H-5/02, dec. 2002) har sat fokus på, hvilke juridiske og andre problemstillinger der kan opstå, når kommunerne har mulighed for at indgå aftaler med bygherrer om bidrag til eller etablering af teknisk og social infrastruktur.

Nogle af de problematikker udvalgene har fremhævet er risikoen for magtfordrejning, bl.a. kan bygherren føler sig presset til at indgå en udbygningsaftale. Aftalen mellem kommunen og bygherren kan indeholde usaglige hensyn, hvorfor der er risiko for at bygherren pålægges helt urimelige byrder. Derudover nævner udvalgene, at der kan være tale om dobbelt beskatning, når bygherren skal bidrage til teknisk eller social infrastruktur, og endeligt diskuteres det, om borgerne reelt inddrages i planlægningen - som plan- og bygningsloven foreskriver - når kommunen og bygherren bliver enige om et aftalegrundlag.

For at imødekomme nogle af de problemstillinger er der i Norge enighed om, at der skal tilvejebringes et lovgrundlag, således anvendelsen af udbygningsaftaler bliver mere gennemskuelig for offentligheden.

Disse problemstillinger vil bl.a. danne grundlag for den videre analyse, da problemstillingerne også vil være aktuelle, hvis der skal gives mulighed for at anvende virkemidlet herhjemme.

For at få et indblik i hvordan et samarbejdet mellem kommunen og private kan forløbe herhjemme, vil vi i næste kapitel inddrage et byomdannelseprojekt fra Herning. Casen skal belyse, hvordan processen fra planlægning til planrealiseringen sker, om der er en tilstrækkelig tilstedeværelse af offentlig-privat samarbejde, der vil kunne berettige en samarbejdsaftale, samt om parterne er i tilstrækkelig dialog omkring planlægningsprocessen.

6 CASE – THRIGESVEJKVARTERET I HERNING KOMMUNE

For at opnå viden om, hvordan et formelt samarbejde mellem en kommune og private aktører foregår i Danmark, har vi valgt at inddrage en case. Fokus i casen vil være samarbejdet mellem de involverede aktører, herunder hvordan samarbejdet opstår, hvordan de implicerede parter påvirker hinanden, samt hvilke opgaver den enkelte part har fra idéfase til planrealisering. Formålet med casen er at se hvilke fordele og synergieffekter, der kan opstå i et samarbejde mellem det offentlige og det private. Casestudiet skal sammen med kapitel 7 ”Juridiske og andre problemstillinger” være med til at give en samlet vurdering, om hvorvidt det vil være en fordel, og om det er muligt at indgå aftale om, at bygherren bidrager til infrastruktur i byomdannelseprojekter i Danmark.

Den udvalgte case tager udgangspunkt i omdannelsen af Thrigesvej kvarteret i Herning, hvor projektet har til formål at omdanne et ældre nedslidt erhvervsområde til et attraktivt boligområde.

Casen er valgt, da projektet i høj grad planlægges og realiseres gennem et tæt samarbejde mellem kommune, bygherre, borgere, virksomheder og grundejere. Casen vil derfor bl.a. kunne illustrere, hvilke fordele de involverede aktører opnår ved at samarbejde.

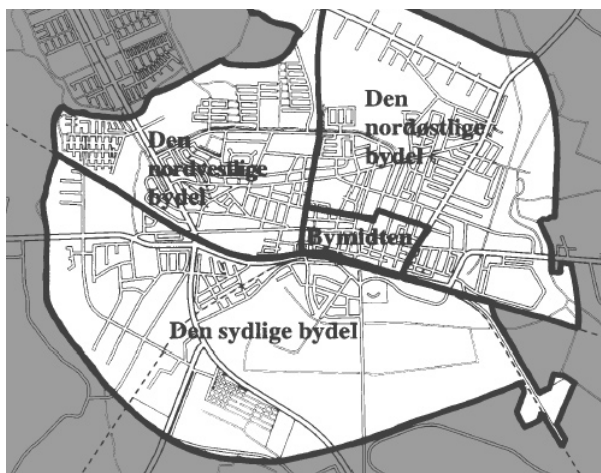
Informationerne til casen er indhentet ved bl.a. at studere det tilvejebragte plangrundlag - herunder kommuneplanen og lokalplaner. Derudover har vi gennem interne arbejdsdokumenter indsamlet viden om, hvordan samarbejdet mellem den offentlige myndighed og de private aktører er foregået. Disse oplysninger er blevet suppleret gennem interview med arkitekt og byplanlægger Hans Egehøj fra Herning Kommune, jf. bilag 2.

Indledningsvist vil vi præsentere Herning Kommune og Thrigesvejskvarteret.

6.1 Præsentation af Herning Kommune

Herning Kommune er beliggende i Midtjylland og hører under Ringkøbing Amt. Kommunen har 58.600 indbyggere og er med dens areal på 542 km² den største kommune i Ringkøbing Amt, dertil kommer, at Herning sammen med de nærliggende omegnsbyer udgør amtets største byområde. Byen fungerer som et regionalt center for handel og service, som messeby og som uddan-

nelses- og kulturby. Herning er hovedbyen i kommunen og for en stor del af Ringkøbing Amt, hvilket bl.a. skyldes, at byen sammen med Ikast, Holstebro og Struer er udpeget til landsdelscenter. Service- og erhvervsvirksomheder skal derfor forsøges bevaret, udbygget og etableret [Herning Kommuneplan, 2001-2012 s. 9-10]



Figur 6.1: Kort over Herning midtby som viser at den er inddelt i fire områder. [Herning kommuneplan 2001-2012, s. 54]

Den overordnede struktur i kommuneplanen opdeler kommunen i syv udviklingsområder. Et af områderne er Herning- Gullestrup-området, hvor Herning midtby ligger. Som vist på figur 6.1 er midtbyen delt op i fire bydele, hvor Thrigesvej kvarteret er beliggende i den sydlige by – tæt på bymidten, hvor mange daglig- og udsalgsvarebutikker samt anden privat service er lokaliseret. [Herning kommuneplan 2001-2012, s. 54]

6.2 Præsentation af Thrigesvej kvarteret

Thrigesvej kvarteret har en central placering i forhold til Herning bymidte og i forhold til rekreative muligheder, da området bl.a. grænser op til et naturområde i syd. Byomdannelsesområdet er på ca. 10-15 ha. [Egehøj, 2004, s. 2]

Industriområdet er udbygget i perioden fra 1950'erne til 1970'erne og fremstod indtil for få år siden som et blandet erhvervsområde med enkelte boliger. Erhvervsstrukturen har været præget af forenende industri i form af bl.a. et støberi, en galvaniserings virksomhed og en skrothandel. Derudover har der også været et industrivaskeri og en ekspeditørvirksomhed. Erhvervsstrukturen har betydet, at noget af området er omfattet af en betydelig forurening [Egehøj, 2004, s. 2].

Umiddelbart nord og vest for området ligger boligområder bestående af åben-lav og tæt-lav bebyggelse samt lidt etagebyggeri. Øst og Syd for byomdan-

nelsesområdet ligger rekreative arealer i form af parkanlæg og i form af et naturområde [Herning Kommune, 2001, s. 119].

Trafikalt ligger området tæt ved det overordnede vejnet, da Vejlevej skaber let adgang mod syd og Godsbanevej skaber god forbindelse mod øst, da motorvejen ligger i umiddelbart forlængelse heraf. Samtidigt har området stationsnærhed, da både banegården og rutebilstationen ligger umiddelbart nord for området. Området har derfor gode offentlige transportmuligheder.



Figur 6.2: Afgrænsning af byomdannelsesområdet. [Kort & matrikelstyrelsen]

6.3 Målsætning for omdannelsen af Thrigesvej kvarteret

I forbindelse med byomdannelsen af Thrigesvej kvarteret har kommunen haft to overordnede målsætninger for udbyttet af deres engagement. Kommunen har dels haft en målsætning omkring den fremtidige arealanvendelse og dels en målsætning om, at området skal omdannes gennem et offentlig-privat samarbejde.

6.3.1 Målsætning for arealanvendelsen

Kommunens målsætning for den fremtidige arealanvendelse er at skabe et attraktivt bæredygtigt boligområde med ca. 500 boliger. Processen for omdannelsen, fra planlægningen om nedrivning af bygninger til opførelsen af nyt byggeri, skal tilstræbes at foregå efter miljørigtig projektering, hvilket indebærer, at alle byomdannelsens faser skal forsøge at mindske ressourceforbruget samt begrænsning af miljøbelastninger. [Herning Kommune, 2001, s. 119]

Baggrunden for kommunens målsætning var, at området på daværende tidspunkt var præget af tomme kontor- og virksomhedsbygninger, hvilket skyldes, at den omkringliggende arealanvendelse med boligbebyggelse og naturområde begrænsede virksomhedernes udvidelsesmuligheder.

Samtidig påførte en række virksomheder den nærliggende boligbebyggelse støjgener samt andre emissionsgener, hvilket førte til en del klager op gennem 1980'erne. Klagerne betød skærpede miljøkrav, hvorfor nogle virksomheder gav udtryk om at forlade området.

Med fokus på støjgener og andre emissionsgener samt områdets centrale placering i forhold til byens centerfunktioner var området oplagt til at indgå i en byomdannelsesproces, der kunne give mulighed for etablering af boliger samt etablering af liberalt serviceerhverv, som ikke vil give problemer i tilknytning til boligbeboelse.

6.3.2 Målsætning for offentlig-privat samarbejde

I forbindelse med både planlægningen og realiseringen af planlægningen har kommunen lagt vægt på, at det skal ske i tæt samarbejde med private aktører. Ønsket og forventningen er, at samarbejdet mellem det offentlige og de private aktører skal skabe realistiske og helhedsorienterede planer, som samtidig skal styrke relationer mellem det offentlige og ressourcestærke aktører, således de ønskede forandringer gennemføres.

I forbindelse med byomdannelsesprojekter er de private aktørers viden og kapital lige så centrale som det offentlige systems viden og kompetence til at udarbejde planer [www.byplanlab.dk, 1]. Det offentlige og private er afhængige af hinanden, hvorfor målsætningen for samarbejdet mellem Herning Kommune, bygherre, grundejere og borgere har været at skabe tillid, således der kan opnås synergieffekter og derved bedre udnyttelse af de tilgængelige ressourcer. Synergieffekter opnås gennem fælles mål og værdier, respekt for hinandens succes kriterier og konfliktløsning gennem dialog. Herning Kommune mener, at resultatet af en synergieffekt vil være, at en koordineret indsats vil øge værdien af boligerne i området uden yderligere investeringer. Derved får alle parter gavn af samarbejdet.

Hvordan er hele processen så forløbet omkring omdannelsen af Thrigesvej kvarteret? Dette vil der blive redegjort for følgende.

6.4 Planlægning og planrealisering af Thrigesvej kvarteret

Da hele processen fra idégrundlag til påbegyndelsen af planlægningen og realiseringen af planlægningen er sket gennem etaper, vil hele forløbet blive beskrevet i det følgende. Figur 6.3 viser på hvilke tidspunkter, parterne har været i dialog, samt hvornår plangrundlaget er tilvejebragt.

1993	Thrigesvej kvarteret udpeges - indledende undersøgelser
1995	Idéforum nedsættes - kommunen skaber kontakt til forskellige aktører
1996	Masterplan udarbejdes - plangrundlag for de efterfølgende lokalplaner
1997	Lokalplan 14.B8.1 - Thrigesvej
1998	Lokalplan 14.BL4.1 - H.N. Andersens vej 3-5
2000	Lokalplan 14.BL4.2 - Tietgensgade og Sabroesvej
2003	Lokalplan 14.BL6.1 - H.N. Andersens vej
2003	Idéforum genindkaldes - stillingtagen til ny masterplan
2003	Ny masterplan udarbejdes - imødekomme aktørernes ønsker
2004	Lokalplan 14.BL6.2 (Forslag) - Sabroesvej og Grøndahlsvej

Tidslinje ▼

Figur 6.3: Tidslinje for planlægningsprocessen

Efter indledende undersøgelser udpegede Herning Kommune i kommuneplanen fra 1993-2004 Thrigesvej kvarteret til et byomdannelsesområde. Formålet med området var, at tilvejebringe planer og strategier for byomdannelsen, således områdets integration i byen økonomisk, fysisk og socialt/kulturelt blev styrket [Uldall, 2004, s. 21].

Som udgangspunkt skulle byomdannelsen ske gennem privat finansiering, da kommunen ikke ønskede at gå ind i omdannelsesprocessen rent økonomisk. Det var derfor kommunens ønske at skabe kontakt til investorer, der havde lyst og midler til at gå ind i omdannelsen, hvorfor den i begyndelsen indtog rollen som networker.



Figur 6.4: Illustration af lokalplansområderne

Herning Kommune tog bl.a. kontakt til et par pensionskasser i håb om, at de havde en økonomisk interesse i at opføre boligbebyggelse. Det var der ikke. Hans Egehøj mener, at det skyldes, at pensionskassernes udelukkende fokuserer på Aarhus og København og måske Aalborg og Odense, hvor der er mulighed for større økonomisk forrentning bl.a. pga. boligenhedernes størrelse samtidig med, at huslejeniveauet i Herning formentligt ligger lavere end i de ovenstående byer. Kommunen fik i stedet etableret et samarbejde med et par boligselskaber.

Foruden at skabe kontakt til potentielle investorer skabte kommunen også kontakt til lokalområdets virksomhedsejere og grundejere samt borgere, for at inddrage dem i en dialog om områdets fremtid. Den førte dialog kom bl.a. til udtryk gennem et nedsat idéforum, som efterfølgende resulterede i udarbejdelsen af en masterplan for hele byomdannelsesområdet.

Foruden at være netværker indtog kommunen også sin traditionelle rolle som planlægger, da der skulle tilvejebringes lokalplaner for at muliggøre en fremtidig omdannelse, jf. figur 6.3 og 6.6.

Som nævnt ønskede kommunen ikke at involvere sig økonomisk i omdannelsen, men på et tidligt tidspunkt blev kommunen opmærksom på, at den alligevel blev nødt til at agere som investor/katalysator, da en skrothandel lå så markant, at området ikke umiddelbart ville tiltrække private investorer. Kommunen indgik en frivillig aftale med ejeren om overtagelse af ejendommen med henblik på at rydde op. Alternativt kunne kommunen anvende planlovens § 47 til at ekspropriere ejendommen for virkeliggørelse af en lokalplan. Problemet var imidlertid, at der endnu ikke var tilvejebragt nogen lokalplan, så hele processen mht. omdannelsen ville blive forsinket. Endvidere var det kommunens intention, at byomdannelsen skulle foregå i dialog med borgere, virksomhedsejere og bygherrer, hvorfor det ikke var ønskeligt at anvende tvangsmidler.

Med baggrund i kommunens ønske om at inddrage de forskellige private aktører blev der nedsat et Idéforum.

6.4.1 Idéforum og masterplan

Udgangspunktet for Idéforum var, at et samarbejde ville indebære en tidlig inddragelse af alle parter, således planlægningen og projekteringen samt design og udførelsen i byggeprocessen blev integreret.

Rammerne for Idéforums arbejde var et politisk vedtaget kommissorium, der fastlagde de overordnede rammer for byomdannelsen samt de overordnede temaer for, hvad Idéforum skulle arbejde med. Temaerne, Idéforum skulle tage stilling til, var bl.a. trafik, miljø og bolig. Meningen var, at Idéforum skulle tilvejebringe forslag til målsætninger for byomdannelsesområdet fremtidige indhold, udformning og anvendelse [Uldall, 2004, s. 22]. Idéforum havde flere møder i opstartsfasen, som alle havde en mødedeltagelse på mellem 75-80 % af det samlede deltagerantal på ca. 35 personer. Hans Egehøj fremhæver, at der var en god dialog mellem samarbejdspartnerne, som i fællesskab kom med idéer til, hvordan den fremtidige arealanvendelse kunne være.

En arbejdsgruppe bestående af byplanchefen og en arkitekt samt en repræsentant fra hhv. beboergruppen, virksomheds- og grundejergruppen og investorgruppen samlede op på de diskussioner, der havde været i Idéforum. For at få belyst mulighederne for byomdannelsen tilstrækkeligt grundigt, anvendte arbejdsgruppen flere gange konsulenter, der skulle være med til at vurdere forhold som:

- Bebyggelsestæthed og økonomi
- Parametre til prisfastsættelse
- Økologisk planlægning og økonomi
- Håndtering af jordforurening m.m.

[Herning Kommune, 1996, s. 16]

På baggrund heraf samt interviews med alle virksomheder og en lokalisering af hele forureningen blev der udarbejdet en masterplan.[Egehøj, 2004, s. 3] Masterplanens overordnede målsætning var at sikre områdets fremtidige udformning – herunder arealanvendelsen, bebyggelsesformen og vejstrukturen, samt sikre at omdannelsen skete i etaper, samtidig med at bydelen blev fastholdt i en helhed [Herning Kommune, 2004, s. 2]. Målsætningerne er et resultat af Idéforums arbejde, hvor det bl.a. fremgår af retningslinierne, at:

- Området skal omdannes fra et nedslidt og forurenede industriområde til et bæredygtigt attraktivt boligområde.
- Byomdannelsen skal ske etapevis
 - således at der tages hensyn til virksomhederne i området
 - således at forskellige miljøforanstaltninger kan afprøves og evalueres i de nye bebyggelser

- Byomdannelsen skal fungere som et “udstillingsvindue” for Herning Kommune og Green City Denmark.

[Herning Kommune, 1996, s. 8]

Retningslinierne for masterplanen er ikke nedskrevet i et plandokument, men fremgår derimod af en skitse. Figur 6.5 illustrerer den oprindelige masterplan.

Masterplanen udgør det overordnede fælles plangrundlag, som kvarterets omdannelse skal respektere, og som det efterfølgende lokalplanarbejde skal tage udgangspunkt i [Herning Kommune, 1996, s. 5].

6.4.2 Lokalplaner og realisering

Kommunen har på baggrund af deres kompetence udarbejdet det lovmæssige plangrundlag. Byrådet har på baggrund



Figur 6.5: Illustration af den oprindelige Masterplan fra 1996

af planlægningsgruppens anbefaling fastlagt, at byomdannelsesprocessen skal ske gennem fire etaper for bl.a. at tage hensyn til de virksomheder, der ligger i området. I en overgangsperiode vil området derfor fremstå som blandet bolig- og erhvervsområde.

Lokalplanerne har haft stor betydning for områdets omdannelse, da det først var når, at lokalplanen var tilvejebragt og vedtaget, at virksomheds- og grundejerne har haft mulighed for at handle og derved sætte gang i projekterne. Lokalplanerne blev udarbejdet efter masterplanens målsætning.

Hele området er i dag lokalplanlagt. Lokalplanerne, der er vedtaget i perioden 1997-2003, omhandler masterplanens etape 1 og 2. En stor del er allerede realiseret. Bygherrerne har som nævnt primært været boligselskaber, hvilket Hans Egehøj ikke umiddelbart mener, er en ulempe, da kommunen har lidt indflydelse på udformning og kvalitet herunder materialevalg samt lejefastsættelsen og hvilke lejere, der skal bo der - anvisningsret. Samarbejdet med boligforeningerne har resulteret i, at der i området er opført noget varierende spændende byggeri. Endvidere er der indgået aftale om, at et af boligselskaberne skal opføre en fælles legeplads, som kommunen efterfølgende vil overtage driften og vedligeholdelsen af. [Egehøj, 2004, s. 14]

Dato	Lokalplan nr.	Lokalplanens formål
Jun. 1997	14.B8.1 Thrigesvej	<ul style="list-style-type: none"> - Give mulighed for at nedrive eksisterende erhvervsbebyggelse. - Give mulighed for at opføre attraktivt beliggende boligbebyggelse i op til 3 etager med tilhørende fællesarealer.
Okt. 1998	14.BL4.1 H.N. Andersens vej 3-5	<ul style="list-style-type: none"> - Give mulighed for at området kan anvendes til blandet bolig- og erhvervsformål. - Give mulighed for at eksisterende boliger kan omdannes til velegnede boliger for unge.
Feb. 2000	14.BL4.2 Tietgensgade og Sabroesvej	<ul style="list-style-type: none"> - Give mulighed for blandet bolig- og erhvervsbebyggelse. - Give mulighed for genanvendelse af bygninger der er egnede hertil. - Give mulighed for ny bebyggelse i udlagte byggefelter.
Maj 2003	14.BL6.1 H.N. Andersens vej	<ul style="list-style-type: none"> - Give mulighed for at området kan anvendes til blandet bolig- og erhvervsformål. - Sikre en sammenhængende bymæssig bebyggelse og en tilfredsstillende arkitektonisk helhed.
April 2004 (fremlægges i perioden 14. april og 9. juni)	14.BL6.2 Sabrovej og Grøndahlsvej	<ul style="list-style-type: none"> - Sikre områdets omdannelse og anvendelse til boligformål. - Sikre en sammenhængende bymæssig bebyggelse i henhold til masterplanen. - Udlægge delområder hvoraf det fremgår, hvilken bebyggelseshøjde der ønskes.

Figur 6.6: Skematisk redegørelse for lokalplanlægningens formål.

Uforudset jordforurening i den sydlige del af byomdannelsesområdet har betydet, at Herning Kommune måtte indkalde Idéforum i 2003 for at få revideret masterplanen og derved revideret det overordnede plangrundlag for området. De uforudsete forekomster af jordforurening betød, at man med områdets daværende bebyggelsesprocent på 60, ikke ville få et rentabelt boligbyggeri, hvorfor ejendommene var umulige at afhænde.

Kommunen gik derfor i dialog med aktørerne for at indgå en aftale, der skulle fremme den videre realisering af Thrigesvej kvarteret. Et uformelt møde mellem borgmesteren, kommunaldirektøren og 4-5 potentielle investorer resulterede i et forslag om at hæve bebyggelsesprocenten i området, således et boligprojekt kunne blive rentabelt for investorerne. Bebyggelsesprocenten for hele området blev derfor hævet fra de 60 til omkring 80, men pga. den korte afstand til park og til naturområde, ser Hans Egehøj ikke noget problem heri. Aftalen indebærer bl.a., at der gives mulighed for at bygge i 5,6 og 8 etager

samt etablere to ”fyrtårne” på hver 10 etager for enden af Thigesvej Boulevard. Hans Egehøj pointerer dog, at så længe kommunen indgår en aftale om at hæve bebyggelsesprocenten, der stadig kan opfylde de arkitektoniske krav mht. at sikre helheden for hele byomdannelsesområdet, er aftalen indgået under saglige hensyn, og kommunen sælger derved ikke ud af sin planlægningskompetence. Kommunen har haft et stort ønske om at etablere Thrigesvej Boulevard. I den forbindelse har kommunen indgået aftaler med grundejerne om at opføre ”den offentlige boulevard” på grundejernes friarealer. Aftalen forpligter grundejerne til at etablere beplantningen i et allé forløb efter kommunens anvisning, mens kommunen afholder bekostningen på belægningen. Hans Egehøj mener ikke, at der er et problem i at grundejerne skal etablere beplantningen efter samråd med kommunen, da de alligevel skulle etablere friarealer. En koordineret etablering kan betyde, at området bliver mere attraktivt. [Egehøj, 2004, s. 8]

På det efterfølgende møde med Idéforum har medlemmerne været tilhængere af ændringen, hvilket har resulteret i en ny masterplan for området, jf. figur 6.7.

Det nye lokalplanforslag er udarbejdet efter den nye masterplans principper, og omhandler de sidste to etaper af masterplanen.

Specielt langs Thrigesvej Boulevard kan man se, at bebyggelsesprocenten er øget for at imødekomme investorernes ønsker.



Figur 6.7: Illustration af den reviderede Masterplan 2003

6.5 Opsamling/Vurdering

Ud fra casestudiet om byomdannelsen af Thrigesvej kvarteret i Herning, kan vi vurdere, at et formelt samarbejde mellem kommune og private aktører, giver de implicerede parter visse fordele.

Kommunen kan som planlægningsmyndighed tilvejebringe et plangrundlag, som betyder, at der gives helt nye udviklingsmuligheder i et område. Plangrundlaget betyder, at grundejere og bygherrer har mulighed for at handle med det for øje, at der kan opnås en økonomisk gevinst. Giver plangrundlaget ikke mulighed for en tilpas økonomisk gevinst, realiseres planen ikke. Derfor

kan det være nødvendigt at gå i dialog for at tilvejebringe et plangrundlag, som kommunen mener, er forsvarligt ud fra de forventninger, den har til den fremtidige arealanvendelse, og som samtidigt giver bygherren og grundejeren mulighed for en forrentning af deres investering.

Det formelle samarbejde er derfor nødvendigt, hvis kommunerne skal udarbejde realiserbare planer for større byomdannelsesområder. Et samarbejde vil betyde, at grundejer og/eller bygherre vil forsøge at påvirke kommunen til at opnå den størst mulige bebyggelsesprocent, som for grundejeren betyder en bedre salgsværdi. For bygherren giver det ligeledes mulighed for at opnå et højere afkast, når projektet er realiseret.

Kommunen har derved i sin egenskab som planmyndighed mulighed for indirekte at regulere størrelsen af det overskud, grundejer og bygherre kan opnå. Hvis man trækker paralleller til Norge, mener vi godt, at man kan antage, at bevæggrundene for, at norske kommuner anvender udbygningsaftaler, hvor bygherren skal bidrage til infrastrukturelle forhold, er fordi den værdistigning, den private part opnår, er samfundsskabt qua lokalplanen.

Casen viser i høj grad, at bygherren har indflydelse, på hvilke muligheder lokalplanen skal give for den fremtidige arealanvendelse, ved gennem dialog med kommunen at få ændret bebyggelsesprocenten. Dialogen er dermed også med til at sikre, at kommunen og bygherren i samarbejde skaber et attraktivt boligområde.

Selvom kommunen og bygherren er i tæt dialog, viser casen, at dette ikke er noget problem i forhold til borgerinddragelse. Kommunen har som netværker skabt relationer og forståelse mellem bygherrer, borgere og virksomhedsejere ved at samle aktørerne i et idéforum. Her har den enkelte part både fået en forståelse for medspillernes indgangsvinkel til byomdannelsen og samtidig haft mulighed for at komme med forslag til den fremtidige arealanvendelse. Ved at inddrage aktørerne på et tidligt tidspunkt tilvejebringes også et lokalplanforslag, der ikke møder meget modstand i offentlighedsfasen. Samtidig betyder samarbejdet med de forskellige aktører, at den enkelte føler et vist ejerskab, hvilket fremmer realiseringen af planlægningen.

Som i Norge kan der altså foregå et meget tæt offentlig-privat samarbejde i byomdannelsesprojekter. Samarbejdsformen er meget lig, da parterne går i dialog for at finde ud af hvad der kan/skal realiseres indenfor et specifikt

område, samtidigt med at der bliver enighed om de forskellige rettigheder og pligter i forbindelse med projektet. En forskel er dog bl.a. at samarbejdspartnerne herhjemme ikke underskriver en aftale, hvorfor det er vigtigt, at den enkelte part føler et vist ejerskab, således planlægningen realiseres.

Da samarbejdsformen i byomdannelsesområdet er meget lig den formelle samarbejdsform udtrykt ved udbygningsaftaler i Norge, vil næste kapitel analysere juridiske og andre problemstillinger, hvis der gives mulighed for aftale om privat bidrag til infrastruktur.

7 JURIDISKE OG ANDRE PROBLEMSTILLINGER

Med inspiration fra de problemstillinger der diskuteres i Norge, vil dette kapitel omhandle juridiske og andre problemstillinger, der kan opstå i Danmark, hvis der gives mulighed for, at kommuner og bygherrer i byomdannelsesprojekter skal kunne indgå aftale om bidrag til eller etablering af teknisk og social infrastruktur. Kapitlet vil således både omhandle, om kommunerne har mulighed for at indgå privatretlige aftaler med bygherrer om medfinansiering i byomdannelsesprojekter og om dette skaber problemer af juridisk eller af anden karakter.

Problemstillingerne vil omhandle følgende:

- **Forvaltningsretlige problemer**

- Principperne om magtfordrejning og lighed skal overholdes i kommunernes opgavevaretagelse henholdsvis for at beslutninger ikke tillægges irrelevante og usaglige hensyn, der er uvedkommende i forhold til loven, og for at beslutninger træffes uden forskelsbehandling.

- **Aftaleretlige problemer**

- Aftaler indeholdende usaglige forhold er ugyldige. Forhold som aftalens indhold, parternes stilling og forhold ved aftaleindgåelsen skal indgå i vurderingen af aftalens gyldighed.

- **Dobbeltbeskatningsproblemet**

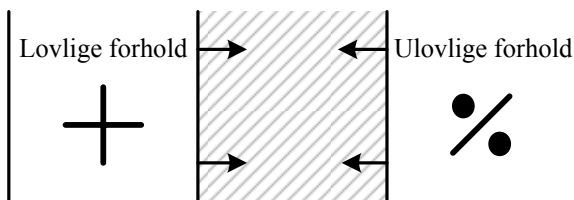
- Krav om privat bidrag til infrastruktur kan anses for dobbelt beskatning, idet offentlige anlæg traditionelt finansieres gennem kommunens skattemæssige indkomster. Forholdet mellem aftaler om bidrag og Grundlovens § 43 udredes.

- **Demokratiproblemer**

- Kan der opstå problemer i forhold til de demokratiske processer, hvorved borgerne skal inddrages i planprocessen? Det diskuteres om borgerne har en reel indflydelse, når kommunen indgår aftale med bygherren.

Analysen af ovenstående problemstillinger vil som udgangspunkt afklare, hvilke forhold der er klart lovlige, og hvilke der er klart ulovlige. Dog er det meget svært at trække denne grænse tydeligt, og derfor vil der være forhold, der befinder sig i en gråzone, mellem hvad der er lovligt, og hvad der ulovligt. Målet er altså at minimere de forhold, der befinder sig i gråzonen, hvorved det er muligt at komme med et bud på, hvilke forhold der er lovlige kontra ulovlige, se figur 7.1.

Det er især forholdene, der befinder sig i gråzonen som efterfølgende diskuteres for derved at kunne vurdere, hvilke forhold kommunen kan indgå aftale med bygherren om.



Figur 7.1: Målet er at vurdere, hvor "grænsen" går mellem lovlige og ulovlige forhold

Ovenstående problemstillinger vil vi komme ind på senere, men for at analysere problemstillingerne, vil vi indledningsvis afklare kommunalbestyrelsens dobbeltrolle i forbindelse med myndighedsudøvelsen i byudviklingen. Afhængig af hvilken rolle kommunalbestyrelsen påtager sig, knytter der sig forskellige former for opgavevaretagelse og ligeledes gælder der forskellige krav og begrænsninger. .

7.1 Kommunalbestyrelsens dobbeltfunktion

Kommunalbestyrelsen har en dobbeltfunktion. Kommunalbestyrelsens er udstyret med en kompetence til at træffe beslutninger om dispositioner over kommunens økonomiske ressourcer til forskellige formål som f.eks. etablering af offentlige grønne arealer, svømmehal, vuggestue m.v., hvilket benævnes *fællesskabsmyndighed*. Ligeledes optræder kommunalbestyrelsen overvejende i egenskab af fællesskabsmyndighed i forbindelse med kommuneplanlægningen. Disse dispositioner som kommunalbestyrelsen foretager skal tilgodeses og træffes på baggrund af, at kommunen udgør et fællesskab af borgere.

Samtidig skal kommunalbestyrelsen i kraft af sin myndighedskompetence træffe afgørelser i henhold til den enkelte borger, hvilket benævnes *forvaltningsmyndighed*. Kommunalbestyrelsen er som et ledende organ indbygget i den offentlige forvaltning, og har derfor andre funktioner end kun at handle på kommunens vegne. Når den træffer afgørelser efter love, der regulerer den enkelte borgers rettigheder, sker dette ikke på kommunens vegne. Kommunalbestyrelsen, i egenskab af forvaltningsmyndighed, er i en lang række tilfælde ifølge lovgivningen givet beføjelser til at træffe afgørelser, eller som det hedder sig i forvaltningsrettens terminologi, en forvaltningsakt, i forhold til den enkelte borger. Forvaltningsmyndigheden enten tillader, forbyder eller pålægger borgeren at handle på en bestemt måde [Garde m.fl., 2002, s. 5]. Det karakteristiske ved disse afgørelser eller forvaltningsakter er, at for-

valtningsmyndigheden ensidigt og autoritativt fastslår, hvad der er eller skal være ret i de konkrete tilfælde. Dette kan illustreres ved en byggetilladelse efter byggelovgivningen og påbud eller forbud til forurenende virksomheder efter miljøbeskyttelseslovgivningen. Set i forhold til problemstillingen udøver kommunen forvaltningsmyndighed, når en lokalplan vedtages for et byomdannelsesområde, idet den er direkte bindende for borgeren, og dels når kommunen udsteder en byggetilladelse, der giver mulighed for bygherren at realisere et projekt. Vedtagelsen af en kommuneplan, hvori byomdannelsesområdet er udpeget, er endvidere en del af kommunens forvaltningsmyndighed. Kommunalbestyrelsen agerer som forvaltningsmyndighed i henhold til en kompetence, der udspringer af lovgivningen. Kommunalbestyrelsen bliver dermed gjort til en forvaltningsmyndighed, der er sat til at forvalte samfundets krav og endvidere den enkelte borgers beskyttede krav til samfundet [Harder, 1987, s. 17ff].

De af kommunalbestyrelsens påtagne opgaver fordeles på baggrund af ovenstående betragtninger, og ligeledes gælder det for de deraf følgende begrænsninger og krav for opgavevaretagelsen. Som forvaltningsmyndighed udspringer kompetencen til at varetage opgaver som nævnt af lovgivningen, og heraf følger bl.a. krav om hjemmel, forbud mod skøn under regel osv. Denne kompetence er bestemt ved kommunens lovbestemte opgaver, men kommunen har også i egenskab af fællesskabsmyndighed en vis handlefrihed, hvor den har mulighed for at varetage ulovbestemte opgaver, dog kun så længe at disse ikke strider mod lovgivningen. Kommunalfuldmagten regulerer de ulovbestemte opgaver, som giver kommunalbestyrelsen en legal fuldmagt til at iværksætte foranstaltninger, som tilgodeser lokalt afgrænsede fællesbehov. Denne fuldmagt er imidlertid ikke ubegrænset, da det bl.a. følger at foranstaltningerne skal have karakter af fællesbehov, jf. afsnit 7.2.2.

I det følgende vil vi beskrive kommunens opgaver, hvorunder vi vil komme ind på de begrænsninger og krav, der er i lovbestemte og ulovbestemte opgaver.

7.2 De Kommunale opgaver

Sammenfattende betegnes den virksomhed, som udøves gennem kommunerne, som de kommunale opgaver. Opgaver vedrørende byomdannelse i bredere forstand - hvortil hører infrastrukturopgaver som f.eks. etablering og modernisering af såvel tekniske anlæg som færdselsarealer, kloak- og rensningsanlæg,

el- og gadebelysning m.v., samt tilbud af lokal offentlig service som skoler, plejehjem, børnehaver, vuggestuer, legepladser, m.v. - er rent kommunale opgaver. Disse kommunale opgaver opdeles dog i to kategorier.

Kommunalbestyrelsen har nogle lovmæssige krav til at etablere teknisk infrastruktur bl.a. i et byomdannelsesområde. Endvidere har kommunen ret til at stille ydelser til rådighed for sine borgere, med de begrænsninger der følger af almindelige retsgrundsætninger. Følgende vil de retlige grænser for kommunalbestyrelsens økonomiske kompetence opdeles i to afsnit. Det første afsnit vil omhandle de lovbestemte opgaver og det andet de ulovbestemte opgaver. Det kan til tider være svært at sondre skarpt mellem disse to kategorier, bl.a. fordi de to sæt af retskilder ofte vil indgå i et samspil. Fremgangsmåden med at opdele i to kategorier er anvendelig, når man i praksis stilles over for et konkret afgrænsningsspørgsmål. [Haagen, 1974, s. 27]

Følgende afgrænses kommunalbestyrelsens kompetence på grundlag af de lovbestemte opgaver.

7.2.1 Lovbestemte opgaver

Kommunalbestyrelsen er som forvaltningsmyndighed undergivet bl.a. et normalt hjemmelskrav og optræder ved udøvelse af forvaltningsmyndighed i princippet som andre forvaltningsmyndigheder, som i henhold til lovgivningen træffer afgørelser i forhold til borgerne [Garde m.fl., 2002, s. 5].

Det er en almindeligt anerkendt retsgrundsætning, at en begrænsning af kommunernes dispositionsadgang ud over, hvad der følger af uskreven ret, forudsætter lovhjemmel [Haagen, 1974, s. 35]. Det er bl.a. igennem lovgivningen, at kommunen tildeles opgaver - enten positivt eller negativt. Spørgsmålet skal stilles, om det er en kommunal opgave eller ej, og denne afgrænsning af den kommunale kompetence foretages enten positivt eller negativt. Sker afgrænsningen positivt gennem regler, der angiver foranstaltninger, *kan* og måske *skal* kommunalbestyrelsen gennemføre disse foranstaltninger. Loven kan altså pålægge kommunen at tage en opgave op, eller den kan blot give adgang hertil. Hvis afgrænsningen derimod sker negativt, begrænses kommunalbestyrelsens kompetence ved, at lovgivningen forbyder kommunalbestyrelsen at tage bestemte opgaver op eller at lovgivningen anses for udtømmende ved at henlægge opgaven til en anden myndighed. En lov kan altså udtrykkeligt udelukke kommunen at beskæftige sig med visse anliggender, dog er et direkte forbud sjældent og upraktisk. Det forekommer derimod ofte, at lovgivningen henlægger opgaven til en anden myndighed. Eksempelvis vil en kommune

ikke kunne påtage sig politimæssige opgaver eller driften af uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af universitetsloven, hvilket er en statslig opgave. Ligeledes vil kommunal gymnasiedrift være i strid med loven [Haagen, 1974, s. 27] og [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 680]. Hvis en fordeling af opgaver er foretaget ud fra negativ afgrænsning skal denne iagttages i forhold til de dispositioner kommunalbestyrelsen foretager, som i disse tilfælde har lovhjemmel om, at det er ulovligt og stridende mod lovgivningen for kommunen at beskæftige sig med dette område.

En positiv afgrænsning af kommunens opgave, hvor kommunalbestyrelsen kan eller måske skal gennemføre angivne foranstaltninger, er i forhold til problemstillingen mere interessant end de negative. De angår typisk ydelser, der skal stilles til rådighed for borgerne, opkrævning og retlig regulering. Generelle lovbestemmelser af denne type er ganske almindelige, og kommunernes obligatoriske opgaver beskrives ofte på grundlag af samlede indtryk af lovgivningen. Det kan dreje sig om formål og anliggender såsom offentlig forsorg, skolevæsen, brandvæsen m.v. [Garde, 1991, s. 14] Foruden obligatoriske (skal) anliggender tillader loven desuden, at kommunen varetager opgaver, hvis de ønsker det. Disse opgaver beskrives som fakultative (kan) [Garde, 1991, s. 14].

Teknisk infrastruktur

Hvad angår forpligtelser i forbindelse med ydelser, som kommunen har pligt til at stille til rådighed i en byomdannelse, er der få. Retten til at færdes på de offentlige veje tilkommer almenheden. Kommunen er derfor ved udbygningen af sit vejnet forpligtet til at tage hensyn til almenhedens færdsel, både når det gælder vejføring, og når det gælder udbygningen. Loven pålægger kommunen foranstaltninger, der retter sig mod almenheden og ikke mere til kommunens borgere end til andre [Harder, 1987, s. 84].

Hjemmel findes i § 10 i lov om offentlige veje:

”§ 10. Det påhviler vejbestyrelserne at holde deres offentlige veje i den stand, som trafikens art og størrelse kræver.”

Kommunen er vejbestyrelse og har ifølge denne paragraf pligt til at opretholde vejene i passende stand. Ved bedømmelsen af dette ansvar skal dette ses i sammenhæng med paragraffens stk. 2, som fastslår, at det er vejbestyrelsen som bestemmer, hvilke arbejder der skal udføres på vejene, og afholder udgifterne, der er forbundet med sikring og andre forberedende foranstaltninger, anlæg,

drift og vedligeholdelse. Udgifterne hertil kan pålægges ejere af ejendomme, der grænser op til vejen ved bidrag efter vejbidragsloven, jf. lovens § 3. Ligeledes kan normal belysning medregnes i anlægsudgifterne, jf. § 4, stk. 4, da dette betragtes som normalt tilbehør. Udover offentlige stier og fortovsanlæg omfatter bidragsordningen også udgifter vedrørende vandafledning, hvor udgifter til dræn, nedløbsbrønde med tilhørende stikledninger samt vejgrøfter og sådanne kloakker, der udelukkende tjener til en vejs afvanding, medregnes, jf. § 4, stk. 3. Reglerne om vejbidrag bygger på det forhold, at tilstedeværelsen af en offentlig vej i almindelighed medfører økonomiske fordele for de tilgrænsende ejendomme. Der gælder desuden, at det offentlige overtager udgifterne ved vejens fremtidige vedligeholdelse. Denne fordel og eventuelle andre fordele, f.eks. de offentlige vejes normalt bedre standard, må grundejerne betale for. [CIR, nr. 133, 1985]

Det er derudover i den juridiske litteratur antaget, at de almindelige forvaltningsretlige principper om forvaltningens adgang til at indgå aftaler, ikke er til hinder for, at der indgås aftale mellem forvaltningsmyndigheden og borgerne om afholdelse af et fast bidrag til udførelse af et bestemt vejarbejde. På visse begrænsede områder anerkendes det, at der indgås aftaler mellem vejbestyrelsen og de private grundejere om finansiering af arbejder på offentlige veje angående hastighedsdæmpende foranstaltninger i opholds- og legeområder samt stilleområder. Dette område dækker ikke vejbidrag efter vejbidragslovens § 3. Såfremt kommunen ikke ønsker at afholde udgifterne herved, tillades det, at der træffes aftale med grundejerne om finansiering af foranstaltningerne på disses bekostning. [Abitz, 1980, s. 50] Denne ordning vil være forenelig med vejlovgivningen, og er derfor lovlig. Foranstaltninger til hastighedsbegrænsninger må dog også betragtes som normalt tilbehør til vejanlæg.

Ud fra ovenstående lovbestemte opgaver kan det som udgangspunkt sluttes, at kommunalbestyrelsen kan få omkostninger dækket til offentlige veje, stier, fortovsanlæg m.v. og de dertil hørende anlæg. Udover dette har kommunen også mulighed for at indgå aftaler om bidrag, der går ud over bestemmelserne fastsat i lovgivningen om bidrag. De almindelige forvaltningsretlige principper udelukker ikke denne adgang, hvis formålet er forenelig med loven. Teknisk infrastruktur såsom veje m.v., kan derfor som udgangspunkt fastsættes som bidrag, enten med hjemmel i lovgivningen eller gennem aftaler, der er forenelig med lovgivningen. Indgår en kommunen aftale med en bygherre om bidrag til eller tilvejebringelse af teknisk infrastruktur, ville det være for at

gøre de opgaver, den enkelte part vil have i forbindelse med byomdannelsesprojektet, mere overskuelig.

Social infrastruktur

Ansvar for at alle børn sikres undervisning i folkeskolen, samt at forældre sikres dagtilbud til børn og unge osv., er en typisk kommunalopgave med hjemmel i lov. Denne kommunale opgave består bl.a. i pligt til at opretholde et tilstrækkeligt skolevæsen, sikret gennem bygninger med inventar og til at sikre det nødvendige lærerpersonale. Alle udgifter til undervisningen påhviler kommunerne, jf. § 40 i bekendtgørelse af lov om folkeskolen. Forpligtelsen siger i sig selv ikke noget om, hvorledes udgifterne hertil skal dækkes. Kommunens disposition om at etablere, renovere eller udbygge en folkeskole udspringer af bestemmelserne i lovgivningen for at opfylde kravet om pligt til at sikre undervisning. Denne foranstaltning, der er henlagt til kommunerne, og hvor kommunerne er benyttet som forvaltningssubjekt til at bære en decentraliseret økonomisk funktion, har hjemmel i lov. Udgifterne skal som udgangspunkt finansieres gennem kommunens skattemidler og dermed sørge for, at denne service kommer fællesskabet til gode. Det er dog spørgsmålet, om private ikke kan, som man gør i Norge, være med til at finansiere de fysiske rammer for skolen, således kommunerne udelukkende kan koncentrere sig om at opfylde sine forpligtelser omkring undervisning. Der har dog herhjemme været tradition for at kommunerne står for at stille de fysiske rammer til rådighed, således de kan opfylde sine forpligtelser omkring undervisning. Det ser dog umiddelbart ikke ud til, at lovgivningen hindrer, at private kan være med til at bidrage til skoler.

Indenfor børne- og ungdomsforsorgen er det ligeledes tillagt kommunerne, at sikre at der er forskellige institutionelle foranstaltninger såsom børnehaver, vuggestuer, fritidshjem osv. Bekendtgørelse af lov om social service regulerer dette. Det er bl.a. kommunernes pligt at sørge for, at der er det nødvendige antal pladser af dagtilbud til børn. Dette kræver uomtvisteligt også fysiske indretninger for at opfylde disse krav, som kommunerne traditionelt finansierer gennem skatteindtægter. Kommunen har dog mulighed for gennem planlovens § 15, stk. 2 nr. 11, at stille betingelser om tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg, før at ny bebyggelse må ibrugtages. Det fremgår af kommentarer til bestemmelsen, at fællesanlæg også omfatter børneinstitutioner, hvorfor det må antages, at private kan bidrage til de fysiske rammer,

således kommunen kan opfylde sine forpligtelser om institutionstilbud til børn [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2, s. 2].

Da der gennem planloven kan stilles betingelse om, at der skal være børneinstitutioner, før ny bebyggelse kan ibrugtages, og at private allerede i dag er med til at finansiere driften af børneinstitutioner gennem brugerbetaling, burde der ikke være noget til hinder for, at kommunen og bygherren kan indgå aftale om, at bygherren skal bidrage til eller etablere en børneinstitution.

De gennemgåede lovgivningsområder er på ingen måde udtømmende, men viser, hvordan kommunerne er inddraget i den offentlige forsyningsforvaltning. Fortolkningen af ovenstående bestemmelser om pligter, som kommunen skal varetage, er karakteriseret som offentlig social service som afledt af social infrastruktur. Pligten til at tilbyde service er hjemlet i lovgivningen, mens kommunens pligt til at opføre skoler og daginstitutioner er forankret i historien. Disse opgaver er dog ulovbestemte, men har opnået status af retsædvane som en del af kommunalfuldmagten. Disse ulovbestemte opgaver beskrives følgende.

7.2.2 Ulovbestemte opgaver

Speciallovgivningen indeholder mange bestemmelser om, at kommunen kan eller skal træffe beslutninger om forskellige forhold, som beskrevet ovenfor. Dette omhandler dispositioner over skattemidler, hvorved speciallovgivningen pålægger kommunen at stille forskellige former for ydelser til rådighed for borgerne. Det er derudover almindeligt kendt, at kommunerne er berettiget til at foretage dispositioner uden for lovgivningens område og på eget initiativ [Berg, 1998, s. 27]. Dette betegnes kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagten

Kommunen skal som fællesskabsmyndighed varetage sine økonomiske dispositioner i henhold til kommunalfuldmagten, som er udtrykt i en række retlige principper. Disse afgrænser hvad kommunerne lovligt må bruge deres midler til, når de bevæger sig udenfor lovgivningens område. Dette gælder også ved indgåelse af aftaler med den private sektor. Som retsakt adskiller en aftale sig afgørende fra andre forvaltningsakter, idet den ikke er udstedt ensidigt af en forvaltningsmyndighed, men er derimod en gensidigt forpligtende retsakt. En aftale om bidrag vil medføre et vist engagement fra kommunens side. Det være sig direkte af økonomisk karakter, hvis bidraget vedrører et ikke fuldt ud dækkende bidrag og det være sig også af almen karakter, hvis bidraget dækker

fuldt ud. Forstået på den måde, at kommunen har et ansvar for aftalen som en disposition. Som udgangspunkt omfattes forvaltningens aftaler af de almindelige privatretlige aftaleregler, men i større eller mindre omfang modificeres disse af offentligretlige krav. [Garde m.fl., 1997, s. 79]

Kommunalfuldmagten omfatter altså dispositioner af økonomisk karakter, der tilgodeser kommunens fællesskab af borgere og ikke myndighedsafgørelser såsom påbud, forbud og tilladelser.

Kommunalfuldmagten er ikke et ubegrænset område, og der gælder en række begrænsninger og krav. Kommunalfuldmagtens område kan dog til enhver tid begrænses gennem lovgivningen [Berg, 1998, s. 104]. Følgende beskrives det retlige grundlag, der ligger til grund for kommunalfuldmagten.

Overordnet betraget hviler kommunalfuldmagtens retlige grundlag på forholdets natur. Dette følger af kommunens karakteristika, især det forhold at kommunen har sin egen økonomi, og at kommunen er et selvstændigt retssubjekt jf. grundlovens § 82. Kommunens bemyndigelse til at disponere over økonomiske midler inden for rammerne af kommunalfuldmagten ligger i rådigheden over ressourcer [Garde m.fl., 2002, s. 13]. Kommunalfuldmagten har været lagt til grund for kommunernes beslutninger i en lang årrække, og derfor kan kommunalfuldmagten formentlig også anses for at have pådraget sig hjemmel ud fra en retssædvane. Friheden til at disponere er imidlertid ikke ubegrænset.

Begrænsninger og krav

Som udgangspunkt skal kommunernes retsopfattelse søges hjemlet i administrativ praksis. Tilsynsrådets afgørelser i kommunalretlige spørgsmål er grundlaget for afgrænsningen af kommunernes dispositionsret. Udfra administrativ praksis kan der opstilles en række begrænsninger, som er interessant i forhold til problemstillingen:

1. Det er en betingelse, at den pågældende aktivitet skal være ”almennyttig”. Der må ikke være tale om vilkårlig favorisering af enkelte borgere eller grupper af borgere.
2. Aktiviteten skal komme pågældende kommunes borgere til gode.
3. Kommunale skattemidler må ikke anvendes til konkurrenceforvridning på det private marked.

[Berg, 1998, s. 104]

Ad. 1: Der gælder et almennyttetekriterium, som indebærer, at kommunernes foranstaltninger skal have et generelt sigte og være rettet mod borgerne i almindelighed. Dette kriterium er nært beslægtet med forbudet mod begunstigelse af enkeltpersoner [Garde m.fl., 2002, s. 18]. Begunstigelse af enkeltpersoner kræver hjemmel i lov. Kommunen er et fællesskab af borgere og dens formål er at varetage disses fællesinteresser, og der er derfor ingen fælles eller kommunal interesse i at yde støtte til enkeltpersoner eller en gruppe af enkeltpersoner [Garde m.fl., 2002, s. 26ff.]. Det foreligger f.eks. klar hjemmel ved retssædvane, at en kommunalbestyrelse kan tilvejebringe visse anlæg, hvori der foreligger almen adgang eller en form for fællesfordel. Kommunale historiske forudsætninger er foranstaltninger til fælles gavn, f.eks. anlæg af parker og lignende.

Ad. 2: Begrebet kommunal er lig med ordet fælles, og deri ligger en forudsætning om, at den kommunale forvaltning omfatter fælles anliggender [Garde m.fl., 1991, s. 31]. Dermed afgrænses kommunen fra at støtte foreliggende, som kun kommer enkelte borgere eller grupper af borgere til gode.

Byplan- og byudviklingsmæssige forhold anses for at have en traditionel kommunal interesse. Dette forhold har begrundet kommunernes adgang til at købe og sælge jord til byggegrunde. I øvrigt hænger dette sammen med kommunens opgave som planmyndighed efter planloven. [Garde m.fl., 1991, s. 19ff.]

Ad. 3: Dette punkt knytter sig til hovedreglen om forbud mod kommunal erhvervsaktivitet som handel, industri m.v. Modifikationen, som er interessant i forbindelse med byomdannelse, er køb og salg af faste ejendomme. Uanset om kommunen påfører private en vis konkurrence, er der adgang til at sælge sine faste ejendomme. Ligeledes har kommunen ret til jordforsyning for at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af byggemodnede grunde. Dermed sikres, at kommunens vækst ikke sættes i stå eller vanskeliggøres, hvis udbudet ikke kan følge med efterspørgslen. Endvidere har det betydning i forhold til planlægningen og byudviklingen, hvorved jordforsyningen sikrer, at privat nybyggeri finder sted på de tidspunkter og i den rækkefølge, der passer til udbygningsplanerne med hensyn til institutioner, veje mv. i et givent område. Kommunen skal dog i disse tilfælde, hvor der er risiko for at pådrage private en konkurrence, varetage saglige kommunale interesser med grundsølget og overholde gældende krav til prisfastsættelse.

Indenrigsministeriet har bl.a. udtalt, at styrelseslovens regler for kommunalbestyrelsens varetagelse af en opgave ikke udelukker, at kommunalbestyrelsen uden for de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen efter lovgivningen har pligt til at varetage en opgave i kommunalt regi eller på en nærmere angiven måde kan varetage en opgave ved at indgå aftale herom med private - altså opgaver i henhold til kommunalfuldmagten [Indenrigsministeriet, 1990, s. 6]. Udtalelsen knytter sig som udgangspunkt til de ulovbestemte opgaver, og litteraturen fortolker det på samme måde. Morten Engberg skriver i Forvaltningsret, at hvis opgaven udføres med hjemmel i kommunalfuldmagten, kan kommunen frit beslutte, om denne skal udføres af private. Dog er det ikke alle opgaver, der kan overlades til private. Sondringen går normalt mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed. Myndighedsudøvelsen angår den virksomhed, der dels består af at forberede og træffe afgørelser, dels udøvelsen af tvang over for borgerne. [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 735 ff.]

Hvis der er udstedt regler på et område, er det således væsentligt at vurdere, om der er tale om en udtømmende regulering, idet det i givet fald indebærer, at kommunalfuldmagten ikke gælder for den pågældende opgavevaretagelse.

Det følgende afsnit vil derfor tage udgangspunkt i ovenstående, for at beskrive de begrænsninger, der følger af denne ret om aftaleindgåelse. Som tidligere nævnt er det til diskussion i Norge, om kommunernes metoder for at indgå aftaler i nogle tilfælde bærer præg af myndighedsmisbrug. Det følgende afsnit vil derfor omhandle bl.a. magtmisbrug.

7.3 Forvaltningsretlige krav og begrænsninger

For forvaltningen gælder et princip om lovmæssig forvaltning, hvilket betyder, at myndighedernes afgørelser ikke må være i strid med lovgivningen samt, at afgørelsen skal have hjemmel i en lovbestemmelse. De uskrevede retsprincipper, som er opstillet i retspraksis, er:

- Grundsætningen om magtfordrejning, hvilket omhandler det forhold, at forvaltningen ikke må varetage usaglige hensyn
- Den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning om, at der ikke må ske usaglig forskelsbehandling
- Princippet om pligtmæssigt skøn, hvilket omhandler det forhold, at når der ved lov er overladt myndigheden en forpligtelse til at foretage en individuel vurdering i den enkelte sag, kan forvaltningen ikke undlade at inddrage relevante saglige hensyn i den skønsmæssige vurdering

- Proportionalitetsgrundsætningen, hvilket omhandler det forhold, at indgrebet ikke må være videregående end formålet tilsiger.

Principperne om pligtmæssigt skøn og proportionalitet knytter sig hovedsageligt til forvaltningsretlige afgørelser, hvorfor de ikke vil undersøges nærmere.

Grundsætningen om magtfordrejning og den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning er de mest centrale i denne sammenhæng.

7.3.1 Magtfordrejning

Den kommunale myndighed har pligt til at træffe afgørelser udelukkende pga. saglige hensyn [Garde m.fl., 2002, s. 29]. Det betyder bl.a., at der ikke må forfølges ulovlige formål. Det er hovedsynspunktet, at enhver forvaltningsmyndighed kun er sat til at varetage en vis kreds af offentlige anliggender og interesser, og at det vil være ulovligt at varetage andre formål end de således forudsatte [Garde m.fl., 1997, s. 186]. Hovedvægten bliver lagt på det formål, som forfølges med afgørelsen, dvs. på forvaltningens subjektive hensigt. Om der foreligger magtfordrejning eller ej, beror på om den pågældende forvaltningsafgørelse er båret af saglige hensyn og præmisser. Dette er i nær sammenhæng med princippet om lighed, som vil blive beskrevet i næste afsnit. Denne problematik drejer sig om, hvorvidt der kan anføres saglige grunde for at gøre en forskel.

Naturligvis forekommer det ikke muligt at give en udtømmende beskrivelse af saglige og usaglige hensyn, og et hensyn er ikke uden videre sagligt eller usagligt. Varetagelse af private hensyn er usagligt, og ligeledes er det gældende, når andre personers private interesser varetages. Hensynet skal anskues i hvilken sammenhæng, det forekommer.

Afgørelser, hvor ulovlige finansielle hensyn indgår, betegnes finansiell magtfordrejning. Varetagelse af hensynet til det offentliges finanser er dog ikke uden videre ulovligt. I det konkrete tilfælde afhænger det af, om hensynet er sagligt og vedkommende inden for den pågældende forvaltningsområde og i relation til den afgørelse, der skal træffes. Finansiell magtfordrejning er et oplagt problemområde, hvor en offentlig myndighed vil tage sig betalt for at træffe en begunstigende myndighedsafgørelse, og ligeledes hvor det offentlige forsøger at skaffe indtægter ved anvendelsen af beføjelser, der ikke vedrører skatte- og afgiftsopkrævningen. [Garde m.fl., 1997, s. 198 ff.]

Finansielle hensyn kan ofte være vanskelige at dokumentere, fordi afgørelsen er truffet til opfyldelse af et vilkår i en privatretlig aftale mellem en myndighed og en privat. Saglige og usaglige hensyn kan naturligvis forekomme samtidigt, men en annullation af forvaltningsafgørelsen vil kun ske, hvis det usaglige hensyn kan anses for værende af afgørende betydning [Garde m.fl., 1997, s. 200].

En afgørelse fra højesteret vil illustrere de overordnede aspekter af ovenstående. Fire mod tre dommere afgjorde, at Hvidovre Kommune ikke var berettiget til at betinge byggetilladelse til udvidet bebyggelsesgrad af en økonomisk modydelse, jf. U.1963.349H. Det skal dog bemærkes, at afgørelsen ligger på vippen, men at det vigtige i denne sag er, at der blev statueret magtfordrejning, da kommunen blandede kommunaløkonomiske interesser sammen med myndighedsmæssige interesser, hvilket overordnet bliver betragtet for klart ulovligt.

U.1963.349H

Hvidovre kommune påbegyndte i 1945 salg af nogle industrigrunde og optog i skøderne en servitut, der i overensstemmelse med kommunens dispositionsplan fastlagde en bebyggelsesgrad på 1/5. Da kommunen senere besluttede at udvide bebyggelsesgraden, krævedes samtidig forholdsmæssig tillægsbetaling til købesummen, hvilket fandtes uberettiget. Servituten var på daværende tidspunkt allerede pålagt og ligeledes indeholdt en dispositionsplan for området bestemmelser om industrigrundenes bebyggelsesgrad, hvilket tilsvarende de bestemmelser, der blev optaget i skøderne på disse grunde. Den omhandlede servitut blev anset pålagt af byplanmæssige hensyn, hvilket blev anset for at have været bestemmende for kommunens erhvervelse og de senere dispositioner over arealerne. Kommunen tog **ikke forbehold** om, at i tilfælde af opgivelse eller fravigelse af servituten ved et senere salg af de enkelte industrigrunde, ville der blive krævet et tillæg til den aftalte købesum. Den efterfølgende beslutning om generelt at udvide bebyggelsesgraden blev anset truffet ud fra en ændret vurdering af, hvad byplanmæssige hensyn nødvendiggjorde, og derfor blev kommunen fundet uberettiget til at betinge tilladelsen til udvidet bebyggelsesgrad af en økonomisk modydelse.

Kommunen handlede i strid med magtfordrejningsgrundsætningen ved uden forbehold at kræve en økonomisk ydelse som betingelse for at dispensere fra den i skødet anførte bebyggelsesgrad. Kommunen opnåede ved de i skødet anførte bestemmelser en begrænset bebyggelsesgrad ud fra planlægningsmæssige hensyn, hvilket i øvrigt kunne være gjort ved en for området godkendt byplan. Kommunen kunne derved ikke ved sin administration af den faktiske

ordning betinge dispensation af en økonomisk ydelse. Der blev i dette tilfælde antaget, at kommunen havde inddraget økonomiske hensyn. Det var efter omstændighederne meget svært for dommerne, fire mod tre, at skelne mellem det tilfælde, hvor en kommune optræder som privat ejendomsbesidder, og hvornår den optræder som en offentligretlig enhed. I sidste tilfælde er de klart undergivet de offentligretlige regler, og retten lagde til grund, at der forelagde finansiell magtfordrejning netop pga. af, at kommunen ikke havde taget forbehold angående fravigelse af servituttens. Det vurderes lovligt for kommunen at indgå privatretlige aftaler, bl.a. i form af stiftelse af servitutter på sine ejendomme og ligeledes betinge disse af krav om tillæg i forbindelse med salg eller efterfølgende dispensation fra servituttens bestemmelser, så længe lovlige planlægningsmæssige interesser kan tillægges denne beslutning. Hvidovre Kommune gjorde den fejltagelse, at de ikke havde taget forbehold om kravet og tog sig betalt for at ændre privatretlige dispositioner, der varetog offentligretlige interesser.

Noget andet er, at hvis kommunens ret til at kræve tillægsbetaling blev anerkendt, og dennes størrelse ikke var fastsat på forhånd, kunne der opstå mulighed for, at kommunen gennemførte et krav om et urimeligt vederlag. Grundejeren kunne her føle sig bragt sig i en tvangssituation, dersom han blev stillet overfor valget mellem at betale kommunen for dispensationen for servituttens eller at flytte sin virksomhed bort. Selvom en kommunes salg af grunde finder sted under iagttagelse af almindelige privatretlige regler, kan denne virksomhed imidlertid ikke sidestilles med et rent privat forretningsmæssigt anliggende, der giver kommunen samme frihed som den private grundsælger. Som offentlig myndighed er kommunalbestyrelsen forpligtet til at følge de offentligretlige grundsætninger og tage de offentligretlige hensyn, som i øvrigt er gældende for den kommunale forvaltning. Dette medfører, at en kommunalbestyrelse ved udøvelsen af sin salgsvirksomhed må handle efter jordforsyningsvirksomhedens egne interesser, uden at andre kommunale interesser blandes sammen hermed, ligesom virksomheden i øvrigt er undergivet andre begrænsninger, som ikke gælder for den private grundsælger [Trolle, 1965, s. 187ff]. Borgerne skal i princippet have en berettiget forventning om, at en kommune alene varetager offentligretlige hensyn og formål. Der må, når det handles med det offentlige, kunne stilles særlige krav til en saglig adfærd.

Kommunen sælger mere end blot et stykke jord. De sælger også en byggeret, hvor det er naturligt, at størrelsen på byggeretten er proportional med prisen.

Det har tidligere været antaget, at kommunen skulle sælge byggemodnet jord til kostprisen, og at jordforsyningen skulle *hvile i sig selv*. Det er imidlertid i dag den opfattelse, at kommunen som udgangspunkt skal sælge til markedsprisen. Markedsprisen er jo også i den sammenhæng proportional med graden af byggeret. Samtidig sikres, at der ved jordsalget ikke ydes ulovligt tilskud (indirekte støtte) til enkelt personer, erhvervsvirksomheder eller andre, som kan virke konkurrenceforvridende. [Garde, 2002, s. 60]

Det skal bemærkes, at en bedømmelsen om varetagelse af saglige hensyn præges af tendenser og tankevaner, der kommer til forvaltningsretten udefra. I den seneste tid og formentlig i lang tid fremover betragtes *helhedssyn* for særligt værdifuldt, og tendensen er især slået igennem indenfor miljøretten. Forvaltningsorganer skal ideelt set træffe afgørelser om brugen af det ydre miljø bygget på alle miljørelevante betragtninger, uanset hvilket forvaltningsorgan eller hjemmelsgrundlag der anvendes. Det være sig samfundsøkonomien, økonomisering med naturressourcer, forureningsbekæmpelse, bykvalitet, trafikforhold, landskabsæstetiske forhold, rekreativ udnyttelse af naturen, osv. [Christensen, 1997, s. 221]. Set i sammenhæng med, at kommunens dispositioner inden for rammerne af kommunalfuldmagten skal være økonomisk forsvarlige, findes det som udgangspunkt rimeligt, at der tænkes helhedsorienteret i byomdannelsen og ud fra en vurdering af et projekts størrelse iagttages, om kommunen kan tilvejebringe den nødvendige infrastruktur, teknisk som socialt. Nødvendigheden i at udbygge den sociale infrastruktur kan vel udmærket betegnes som et sagligt helhedssyn.

Magtfordrejningsprincippet og kravet om saglige hensyn sættes ofte i nær sammenhæng med lighedsgrundsætningen, som følgende beskrives.

7.3.2 Lighedsgrundsætningen

Den generelle lighedsgrundsætning forbyder i alt væsentlighed ens sager at blive behandlet retligt forskelligt [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 341]. Det skal derefter imidlertid omhyggeligt afgøres, om der er tale om ens sager. Tidsperspektivet angående sager får i denne sammenhæng betydning, hvor det vil være hensigtsmæssigt at sammenligne samme myndighedsafgørelser efter samme retsgrundlag truffet på forskellige tidspunkter. Denne sammenligning vil kunne fremvise et bestemt mønster, og derved er det muligt at konstatere, om dette mønster bliver brudt generelt, for fremtiden eller kun i enkeltstående tilfælde. Sammenligningen kan være med til at fokusere på, om det eller de kriterier, der begrunder afvigelserne er sagligt holdbare. Hvis det er muligt

at påvise, at der er tale om to helt ens situationer eller tilfælde, der bliver behandlet forskelligt, er der tale om usaglig forskelsbehandling. [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 341] Dette vil derfor anses som stridende mod princippet og deraf ulovligt. Til illustration kan nævnes nedenstående sag U.2000.1969 H.

U.2000.1969H

Ejeren af en ejendom, hvis vandforsyning ikke havde tilfredsstillende kvalitet, havde etableret vandforsyning af tilfredsstillende kvalitet fra et vandforsyningsanlæg på en nærliggende ejendom. Kort efter godkendte amtet kommunens vandforsyningsplan, hvorefter tilslutningspligt til almen vandforsyning kun pålagdes ejendomme, der ikke allerede havde vandforsyning af tilfredsstillende kvalitet, uanset om der var tale om egen vandforsyning eller forsyning fra en naboejendom. To år senere pålagde amtet ejeren, at lade ejendommen tilslutte et alment vandværk, opført og drevet af kommunen. Højesteret anså, at ejeren af ejendommen ikke var blevet bedømt efter **samme kriterier** som de øvrige ejendomme med nabovandforsyning etableret i forbindelse med amtets godkendelse af kommunens vandforsyningsplan to år tidligere, idet der dengang alene var blevet lagt vægt på vandets kvalitet [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 341].

Begrundelsen for, at afgørelsen om påbud om tilslutning til kommunalt vandværk blev fundet ugyldigt, var at det indebar en tilsidesættelse af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Ejendommen var ikke blevet bedømt efter de samme kriterier som de øvrige ejendomme med nabovandforsyning ved hvilke, der alene var lagt vægt på vandets kvalitet.

En forestilling om at ensartet behandling og konkret retsanvendelse er imidlertid i mange situationer svær at forene. Den konkrete afgørelse består jo netop i at foretage en udvælgelse af nogle bestemte forhold som skal danne grundlag for en særskilt retlig behandling af det pågældende tilfælde [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 340]. Det er derfor svært i mange tilfælde, at vurdere i hvilke situationer, der foreligger forskelsbehandling. Som beskrevet indledende skal det afgøres omhyggeligt, især når der er tale om ens sager, hvilket i realiteten kun sker ud fra overordnede betragtninger.

Når dette princippet om lighed sættes i kontekst med problemstillingen, opstår der som udgangspunkt en begrænsning af en bygherres bidrag til infrastruktur. Bygherren må som udgangspunkt forvente, at andre bygherrer i lignende situationer også bidrager til infrastrukturen. Hvis tilfældet ikke foreligger ved andre bygherrer, skal der være en saglig begrundelse. Enkeltstående fravigelser af praksis til fordel for en borger/bygherre, må jo derfor anses som en

krænkelse af den almindelige lighedsgrundsætning, hvis ikke der i det konkrete tilfælde foreligger en tungtvejende saglig grund til fravigelsen. [Gammeltoft-Hansen, 2002, s. 347]

7.4 Aftaler om kommunale opgaver

Aftaler er retsakter og adskiller sig fra forvaltningsakter ved at være gensidige. Der skal altså kunne påvises noget, som kan betegnes som tilbud og accept. Der indgås i mange tilfælde aftaler mellem forvaltningsmyndigheder og borgere, f.eks. leje af lokaler. Som udgangspunkt er disse aftaler omfattet af privatrettens almindelige aftaleretlige regler, men i større eller mindre grad modificeres disse af offentligretlige krav, da kommunen bl.a. ikke må ifalde magtfordrejning, hvorfor kommunen stadigt skal indgå aftalen på baggrund af saglige hensyn samt opfylde lighedsprincippet.

I afsnittet tages der ikke stilling til offentligretlige aftaler, som forvaltningen indgår til varetagelse af egentlige forvaltningsopgaver i forbindelse med retlig regulering. Her tænkes bl.a. på aftaler, som udgør et alternativ til udstedelse af påbud, hvilket især anvendes indenfor miljøretten.

Kommunen behøver ikke hjemmel i lov for at foretage privatretlige dispositioner som for eksempel at disponere over eller indgå aftale om køb og salg af fast ejendom, udleje af boliger osv. Udgangspunktet er, at kommunen handler som almindelige aktører på lige fod med private. Ved indgåelse af aftale reguleres de privatretlige dispositioner af almindelige privatretlige regler som f.eks. aftalelovens § 36. Aftalelovens § 36 indeholder regler om, at en aftale kan tilsidesættes eller ændres, hvis det vil være urimeligt eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende. Formålet med bestemmelsen er at ramme de aftaler, som er urimeligt skævvridende parterne i mellem. Vurderingen er objektiv, så det kun er de klart urimelige aftaler som rammes.

Ved indgåelse af en privatretlig aftale er myndighederne dog bundet af de almindelige forvaltningsretlige regler, og ligeledes er myndighedernes adgang til at indgå aftaler begrænset af reglerne om kommunalfuldmagten. Spørgsmålet er derfor bl.a., om en aftale mellem en kommune og en bygherre vurderes at være urimeligt skævvridende, og om kommunen vil ifalde magtfordrejning, hvis kommunen og bygherren indgår aftale om bidrag til infrastruktur.

Vurderingen om kommunen kan indgå aftale med bygherren om, at han skal bidrage til den sociale infrastruktur kan tage udgangspunkt ud fra to synsvinkler:

1. Kommunen *kræver* indgåelse af aftale om bidrag til infrastrukturelle anlæg for at udstede en tilladelse.
2. Bygherren *ønsker* at indgå en aftale, hvor han som modydelse forpligter sig til at etablere f.eks. en børnehave eller en udvidelse af en skole.

Ad. 1: Som nævnt i forrige afsnit kan kommunen ikke udnytte sin myndighedskompetence til at kræve bidrag for at udstede en byggetilladelse eller for at dispensere fra en lokalplan. Selvom kommunen har hjemmel i vejbidragsloven til at kræve bidrag til teknisk infrastruktur, vil kravet være usagligt, hvis det vejanlæg, der kræves bidrag til, ikke ligger i tilknytning til projektområdet. Samme tilfælde vil være gældende, hvis kommunen kræver bidrag til en børneinstitution, som har til formål at servicere borgerne et helt andet sted i kommunen. Ovenstående krav om bidrag vil være usagligt, og kommunen kan derved nemt ifalde magtfordrejning. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis bygherren føler sig presset til at indgå en aftale, eller at kommunen tilbageholder en tilladelse, indtil bygherren indgår aftale om, at de vilkår, kommunen har sat for opnåelse af tilladelse, opfyldes.

Gråzonen opstår, når kommunen er bevidst om, hvad den ikke lovligt kan pålægge den private part at bidrage med, men i stedet ad omveje får fortalt bygherren, at hvis han ønsker at indgå en aftale om bidrag til bestemte anlæg, kan han forvente at få en byggetilladelse, således at der bliver mulighed for at realisere projektet. Der vil være tale om klart magtfordrejning, som dog ville være svært at bevise, da bygherren ”af egen fri vilje” har indgået en aftale med kommunen.

Spørgsmålet er dog, om en sådan aftale efterfølgende vil kunne anses for at være skævvridende i forhold til aftalelovens § 36, da bygherren kan komme til at yde forholdsvis meget for at få en tilladelse, og derfor efterfølgende kan få ophævet de for vidtrækkende forpligtelser, aftalen indeholder.

I forbindelse med et byomdannelsesprojekt, som vil betyde opførelsen af et større antal boliger, kan det være nødvendig at udbygge den sociale infrastruktur mht. børnehaver og skolefaciliteter. Planlovens § 15 stk. 2 nr. 11 giver som nævnt mulighed for at kræve, at der etableres bestemte foranstaltninger, før ny bebyggelse må ibrugtages. Efter udtalelse fra Miljøministeren kan sådanne foranstaltninger bl.a. være børneinstitutioner, jf. afsnit 7.2. I det tilfælde hvor kommunen mener, at det er nødvendigt at etablere en institution, for at kunne opfylde deres forpligtelser mht. børnepasning, kan kommunen undlade selv

at etablere institutionen. Bygherren kan dermed føle et indirekte pres, om at skulle foretage de nødvendige dispositioner, idet det vil være nødvendigt for at få en tilladelse til at ibrugtage den nye bebyggelse.

I en sådan situation kan der også være tale om magtfordrejning, idet kommunen ikke må presse en privat til at imødekomme visse ydelser. Men på den anden side må kravet om etablering af en institution, der skal imødekomme den efterspørgsel den nye bebyggelse vil give, synes at være et sagligt krav og et helhedssyn, der vil være til gavn for områdets beboere.

Det ville da også være urimeligt, hvis kommunen ikke har mulighed for at sikre, at den kan opfylde de forpligtelser, den har mht. til børnepasning. Det må dog antages, at en aftale mellem kommunen og bygherren om bidrag til infrastrukturelle anlæg, vil kræve saglig sammenhæng mellem de privatretlige forpligtelser, som bygherren pålægger sig for at opnå byggetilladelsen, og vedtagelse af en lokalplan der muliggøre opførelse af projektet. Som nævnt har kommunerne hjemmel i lovgivningen til at kræve bidrag til etablering af veje m.m. Det kræves dog, at de private der pålægges at bidrage til vejanlægget skal grænse op til dette, således bidrageren opnår en umiddelbar brugsværdi og en evt. værdiforøgelse. Det må derfor også antages, at hvis der skal kræves bidrag til etablering af social infrastruktur, skal det etableres i umiddelbar tilknytning til byomdannelsesområdet, således at det er bidragsyderne, der får glæde af etableringen af anlægget.

Ad. 2: Modsat kravet fra kommunen om at bygherren skal yde et bidrag for at få tilladelse er, at bygherren selv tilbyder at etablere f.eks. en børnehave for til gengæld, at kommunen udarbejder en lokalplan, der muliggør, at bygherren kan opføre et nyt boligområde.

Som udgangspunkt må en aftale mellem kommune og bygherre ikke fremtræde som uforholdsmæssige belastende, for hvem der skal bære omkostningerne. Da bygherren selv foreslår at bidrage eller etablere en institution, må bygherren ikke synes, at dette er tilfældet. På den anden side må myndigheden ikke bære præg af, at den er ”købt” til at udarbejde et ønsket lokalplanforslag. Dette kan være tilfældet, hvis den institution bygherren tilbyder at opføre og drive ikke har tilknytning til lokalplanområdet.

Umiddelbart vil der ikke være noget forkert i at en privat bygherre opfører en børneinstitution, for derved efterfølgende at drive den på privat basis, da det allerede forekommer flere steder [www.kl.dk]. Ud fra den betragtning om at

private allerede opfører og driver børneinstitutioner, synes der ikke noget galt i, at kommunen kan acceptere bygherrens forslag.

Umiddelbart vil et sådant tilbud kunne betragtes som en gave, som det må formodes, at kommunen godt må modtage. Som eksempel på at en offentlig myndighed godt kan modtage gaver fra private, kan nævnes operahuset, der er opført på Dokøen i Københavns inderhavn. Giveren og bygherren er A.P. Møller og Hustru Chastine Mc-Kinney Møllers Fond til almene Formaal. I anlægsperioden bærer staten, som modtager af gaven, ingen udgifter. [www.kum.dk]

Umiddelbart ser det ikke ud til, at der skulle være noget til hindrer for, at kommunen og bygherre kan indgå aftale om bidrag til både teknisk og social infrastruktur. Som udgangspunkt kan aftaler ikke regnes som en afgørelse efter forvaltningsloven, men en beslutning fra kommunens side om at indgå aftale med en bygherre kan anses som udøvelse af forvaltningsmyndighed. Under aftaleindgåelsen er kommunen derved ikke fritstillet fra de offentligretslige principper. Den materielle retssikkerhed sikrer, at en aftale ikke pålægger større forpligtelser, end hvad lovgivningen tilsiger. Borgeren får herved en sikkerhed for visse minimumsrettigheder, og for at forvaltningen tillægger borgeren rettigheder, som lovgivningen har fastsat. Omvendt må borgeren heller ikke pålægges pligter, der rækker ud over dem, som fremgår af lovgivningen. [Revsbech, 1992, s. 15]

En aftale mellem kommune og bygherre bør først og fremmest sikre, at den konkrete byudvikling giver et godt resultat, for de som skal bo og arbejde i det nye område. Men de privatretslige forpligtelser i aftalen må ikke gå udover, end hvad som naturligt kan knyttes til det aktuelle projekt. Hvis ikke det er tilfældet kan en aftale om bidrag til infrastruktur nemt enten bære præg af myndighedsmisbrug eller at bygherren har ”købt” en tilladelse.

Da der ikke umiddelbart er noget til hindre for, at der kan indgås aftale, vil vi se på om et bidrag til infrastruktur kan betegnes som en skjult skat.

7.5 Dobbelt beskatning efter grundlovens § 43

Muligheden for om kommunerne skal kunne indgå aftaler med bygherre omkring bidrag til eller etablering af social infrastruktur, har været diskuteret i Folketinget i forbindelse med Miljø- og planlægningsudvalgets forslag til lov om ændring af lov om planlægning (byomdannelse), L103. Forslaget er taget ud af det endelige lovforslag efter, at Justitsministeriet havde vurderet,

at bygherrens bidrag bl.a. i forbindelse med byomdannelse, vil kunne blive betragtet som en skat, som pga. grundlovens § 43 ikke kan pålægges ved indgåelse af aftale mellem kommunen og bygherren. [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2]

For at få en forståelse for hvorfor justitsministeriet anser lovforslaget om bidrag fra bygherren til kommunen i forbindelse med byomdannelse for grundlovsstridigt, vil der i det følgende blive taget udgangspunkt i grundlovens § 43. Efterfølgende vil vi inddrage lovforslaget for at vurdere, hvorfor det anses for grundlovsstridigt, og endeligt vil vi vurdere, om det vil være muligt for bygherren i et samarbejde med kommunen at bidrage økonomisk til infrastrukturen.

7.5.1 Grundlovens § 43

Grundlovens § 43, 1. led, har følgende ordlyd:

”Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden lov.”

Grundlovens § 43 indeholder som udgangspunkt et forbud mod delegation af Folketingets kompetence på skatteområdet. Herved grundlovsfæstes skatterettens legalitetskrav, dvs. kravet om, at beskatningen skal have direkte hjemmel og konkret grundlag i formel lov. Bestemmelsen skal sikre en demokratisk styring, gennemførelse og kontrol med skatteopkrævningen gennem Folketingets eksklusive kompetence. Bestemmelsen skal bl.a. beskytte den enkelte skatteborger mod uhjelmet og uforudseelig beskatning. [Zahle, 1999, s. 228]

Skattebegrebet

Dansk ret indeholder ingen definition eller angivelse af noget skatte- eller afgiftsbegreb. Der er dog almindelig enighed om, at skatter og afgifter betegner sådanne pligtmæssige betalinger til det offentlige, der ikke kan anses for vederlag for nogen tilsvarende eller speciel modydelse fra det offentlige. Skatter og afgifter må herefter især afgrænses fra en række gebyrer og ydelser, som borgerne skal betale for benyttelse af specifikke offentlige ydelser, f.eks. offentlig forsyning af vand og el, tinglysningsgebyr m.m. I princippet modsvarer gebyrerne af en ækvivalerende offentlig ydelse, om end det ikke sjældent ses, at gebyrerne opkræves med et større beløb end de direkte omkostninger ved den offentlige ydelse. Omvendt kan det også forekomme, at der opkræves gebyrer, der ikke dækker den faktiske omkostning, f.eks. tilslutningsafgift til kloak. [Pedersen mfl., 1999, s. 26]

Det strikse hjemmelskrav i grundlovens § 43 mht. pålæggelse af skat, omfatter ikke opkrævningen af gebyr og vederlag, som modsvarer en konkret modydelse, hvorfor det netop er nødvendigt at afgrænse skatter og afgifter fra gebyrer og ydelser. Hviler forholdet mellem det offentlige og den private på ækvivalerende ydelser, kan ydelsen opkræves uden hjemmel, f.eks. betaling for offentlig transport, kulturudbud m.m. [Zahle, 1999, s. 229]. Foreligger der ikke en ækvivalerende formueretlig modydelse fra det offentlige, men har borgerens ydelse karakter af et gebyr for at opnå en tilladelse, registrering, legitimationsudstedelse m.m., antages det, at opkrævningen i sig selv skal have hjemmel i formel lov. [Pedersen mfl., 1999, s. 27]

Det har bl.a. været disse overordnede betragtninger Folketingets Lovsekretariat inddragede i deres vurdering, om lovforslaget er grundlovsstridigt.

7.5.2 Udformningen af lovforslaget

Den bestemmelse Miljø- og planlægningsudvalget havde udarbejdet til lovforslaget, og som Justitsministeriet skulle vurdere, lød som følgende:

»§ 15 a. Kommunalbestyrelsen kan indgå aftale med bygherre om, at denne som betingelse for at få byggetilladelse til bebyggelse inden for et byomdannelsesområde skal betale bidrag til kommunens etablering eller overtagelse af infrastrukturanlæg, der er angivet i en lokalplan for området...«
[Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 3, s. 2]

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet har formålet med bestemmelsen været, at kommunalbestemmelsen i forbindelse med planlægningen af byomdannelsen skal kunne indgå aftaler med en bygherre om bidrag til kommunens tilvejebringelse eller overtagelse af infrastrukturanlæg. Begrundelse herfor er bl.a., at omdannelsen af områder vil medføre en værdiforøgelse, som gør det rimeligt, at der ydes bidrag til kommunens etablering eller overtagelse af disse anlæg. [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 3, s. 3]

Indholdet af den bestemmelse, der blev foreslået i lovudkastet var som nævnt, at bygherren som *betingelse* for at få en byggetilladelse, således der var mulighed for at opføre bebyggelse, skulle betale bidrag til kommunes etablering eller overtagelse af infrastrukturanlæg.

Forslaget strider mod grundlovens § 43 ud fra den betragtning, at bidraget ikke kan betragtes som et vederlag. Begrundelsen herfor er, at bygherrens bidrag langt vil overstige det, man kan kalde et gebyr, da et gebyr reelt kun skal dæk-

ke de omkostninger, der er i forbindelse med udstedelsen af en byggetilladelse og eventuelle kontrolforanstaltninger. Det kan umiddelbart synes rimeligt, at bygherren skal være med til at yde bidrag til etablering af infrastrukturen, da omdannelsen af et område generelt vil føre til, at områdets byggegrunde og ejendomme vil stige i værdi. Dette synspunkt kan også understøttes ved, at drage sammenligninger til frigørelsesafgiften. Når en lokalplan inddrager arealer fra landzone til byzone med henblik på byudvikling, opnår ejeren af en ejendom en værdistigning på de arealer, der overføres. Her har man vedtaget, at noget af den samfundsskabte værdi skal tilbageføres til samfundet, hvorfor værdistigningen er pålagt en afgift.

Lovforslaget om at bygherren må bidrage til den nødvendige infrastruktur vurderes af Folketingets Lovsekretariat til at være en skat, idet der ikke er den fornødne gensidighed mellem bygherrens bidrag og den generelle værdiforøgelse af området til, at man kan sige, at værdiforøgelsen er en ækvivalerende ydelse fra kommunen til bygherren [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 3, s. 3].

Da bidraget anses for at være en skat, kan det kun opkræves ved lov. Det betyder, at beløb eller kriterier for beregningen af skatten skal fastsættes i loven. Kompetencen hertil ligger som nævnt hos Folketinget, og det kan derfor ikke pålægges ved aftale mellem kommunen og bygherren, medmindre aftalen har hjemmel i lovgivningen. [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 3, s. 3]

Miljøministeriet har ud fra Folketingets Lovsekretariats redegørelse overvejet, hvordan den foreslåede aftale mellem kommune og bygherre kan ændres til en skat. Overvejelserne har gået på, at beskatningen evt. kan beregnes på baggrund af værdistigningen. Værdistigningen vil være beregnet som forskellen mellem vurderingen før inddragelsen i et byomdannelsesområde og efter tilvejebringelsen af en lokalplan med de nye byggemuligheder. [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2]

Vurderingen af ejendommene før byomdannelsen skal finde sted, skal ske ud fra den eksisterende offentlige vurdering, men da store dele af havnearealerne ikke er vurderet, kan dette datagrundlag ikke anvendes. Der kan derfor være nogle administrative begrænsninger for, hvordan arealerne indenfor et byomdannelsesområde kan værdisættes i forhold til værdien før og efter, at lokalplanen er vedtaget for området. Hvis kommunerne som myndighed skulle vurdere arealerne, kan værdifastsættelsen få en snert af vilkårlighed, hvilket kan

give problemer i forhold til bl.a. en bygherres retssikkerhed, da kommunerne kunne værdisætte til deres begunstigingelse.

Ud fra de administrative problemer har Miljøministeriet derfor set sig nødsaget til at opgive forslaget om investorbidrag i forbindelse med byomdannelse. [Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003, 2]

Det er dog ikke unormalt, at bygherrerne må bidrage til infrastrukturen. Bidrag til bestemte foranstaltninger kan have afgørende betydning for, om det er muligt at realisere et projekt. Byggeloven indeholder bl.a. bestemmelser om, at bygherrer kan indbetale til en af kommunen oprettet parkeringsfond, hvis han fritages for at etablere det foreskrevne antal parkeringspladser. Til illustration af disse bestemmelser nævnes en sag fra vestre landsret, U.1998.956V.

U.1998.956V

Sagen angår en dispensation fra byggelovens § 22, stk. 6 om etablering af p-pladser på en ejendom, hvor bygningerne skulle opdeles i 4 ejerlejligheder. Kommunen forlangte indbetalt godt 60.000 kr. til fonden, hvilket skete, men da bygherren senere fik oplysninger om en anden afgørelse, hvor en kommune blev dømt til at tilbagebetale et p-fondsbidrag, stævnedes han kommunen med et krav om tilbagebetaling. Det fremgår af sagen, at indkomne P-fondsbeløb blev bogført over en særlig konto, men i øvrigt indgik i kommunens kasse, og at der ikke var en specifik sammenhæng mellem de konkrete sager og kommunens anlægsaktiviteter på området, f.eks. var de indkomne beløb blevet anvendt til etablering af stier mellem P-pladserne. Både Byretten og Landsretten dømte kommunen til at tilbagebetale det indbetalte beløb. Landsretten fandt, at kommunen krav var uhjemlet allerede under hensyntagen til, at midlerne ikke var holdt adskilt, at der ikke var konkrete planer om p-pladser i nærheden af indstævntes ejendom på byggesagstidspunktet, og at sådanne p-pladser heller ikke var etableret efterfølgende eller påtænktes etableret. [Lars Ramhøj, 1998]

Sagen viser, at det ifølge byggelovens § 22, stk. 6, er muligt for en kommune at dispensere fra kravet om parkeringsplads på egen grund, hvis der indbetales til en parkeringsfond. Derved kan kommunen stille betingelser for at give en byggetilladelse. Både Byretten og Landsretten vurderede dog, at kommunen handlede ulovligt, da midlerne fra parkeringsfonden og kommunens kasse ikke blev holdt adskilt samtidig med, at kommunen ikke havde planer om at etablere parkeringsfaciliteter i nærheden af ejendommen.

Sagen kan illustrere, at det i nogen situationer gives mulighed for kræve bidrag til at etablering af teknisk infrastruktur. I forbindelse med parkerings-

arealer, skal kommunen etablere det antal parkeringspladser, de har krævet bidrag for. Anlægget skal samtidig ligge i tilknytning til de ejendomme, der økonomisk har bidraget til etableringen af anlægget, således det er til gavn for dem, jf. CIR nr. 10 af 17/01/1994. Det findes altså rimeligt, at en bygherre skal yde bidrag til et områdes infrastruktur, hvis det er til gavn for bidragsyderne. Her skal man dog have en mente, at der herhjemme er ”tradition” for at kræve bidrag til etablering af vej. Til forskel fra lovforslaget indeholder cirkulæret bestemmelser om, hvordan kommunen skal fastsætte det bidrag, de kan opkræve for at give dispensation til fordel for et parkeringsanlæg, hvorfor bestemmelsen ikke er i strid med grundlovens § 43.

Indeholdt lovforslaget derfor metoder om, hvordan bidraget skulle beregnes, synes det at være muligt at indføre en bestemmelse om, at der kan kræves bidrag til infrastruktur for at tillade en ibrugtagning af bebyggelsen. Som nævnt i afsnit 7.2.1 er det spørgsmålet, om kommunen ikke allerede har den mulighed gennem planlovens § 11, stk. 2, nr. 11 omkring børneinstitutioner.

I forhold til problemet mht. den offentlige vurdering, synes det dog muligt at undlade de arealer, der endnu ikke har en offentlig vurdering, således loven kunne indeholde metoder om, hvordan afgiften på den samfundsskabte værdistigning skulle beregnes, og derved ikke være i strid med grundlovens § 43.

Følgende vil aftaler om bidrag sættes i perspektiv med planlægningsprocessen, og der beskrives hvilke problemstillinger, der kan opstå i forbindelse med den demokratiske proces.

7.6 Demokratiske processer i forhold til planlægningen

Der vil i dette afsnit blive taget stilling til, om der kan opstå problemer i forhold til de demokratiske processer i planlægningen. Idealet er, at borgerne skal inddrages i planlægningen i så stor grad som muligt. Spørgsmålet er om borgerne tilsidesættes, når der gives mulighed for, at kommunen kan indgå privatretslige aftaler med private.

7.6.1 Offentlighedsfase

Et af planlovens grundlæggende principper er offentlighedens inddragen i planlægningen, jf. 1, stk. 5. Dette princip gælder både for kommune- og lokalplanlægning og er især vigtig i forbindelse med lokalplanlægningen, da lokalplanen er retligt bindende for borgerens dispositioner over sin faste ejendom. Princippet er sikret ved, at lokalplanen skal offentliggøres, før den kan vedtages. Ifølge planlovens § 24, stk. 3 skal lokalplanforslag offentliggøres

i 8 uger, og i denne periode er der mulighed for at komme med indsigelser mod forslaget. I tilfælde af at der er kommet rettidige indsigelser, kan lokalplanforslaget først vedtages endeligt 4 uger efter indsigelsesfristens udløb. Indsigelser, som ikke fuldt ud støtter forslaget kan bestå af ændringsforslag, betingede tilsagn, nye ideer og andre tilkendegivelser, som er fremkommet i offentlighedsfasen. I de følgende 4 uger efter indsigelsesfristen er udløbet, er det op til kommunen efter saglig behandling at vurdere, om indsigelserne skal tages til efterretning. Hvis det vurderes, at der er behov for at ændre lokalplanen på en så væsentlig måde, at det reelt er tale om et nyt planforslag, skal forslaget igennem en ny offentlighedsfase.

Offentlighedsfasen vil ikke blive ændret ved at kommunen og bygherre indgår aftale, om hvordan et lokalplanforslag skal realiseres. Borgerne vil have den samme mulighed for at indgive indsigelser, som der er i dag. Dette skal også ses i sammenhæng med, at ofte er de tilvejebragte lokalplanforslag sket på basis af et projektønske fra en bygherre. Derfor ser det ikke ud til at processen mht. at indgå en udbygningsaftale på et tidligt tidspunkt i det offentlige-private samarbejde, skulle give problemer i forhold til offentligheden her i Danmark.

Muligheden for at kunne indgå aftale om bidrag til infrastruktur, bør derfor ikke få indflydelse på offentlighedsfasen. Casen om byomdannelseprojektet i Herning viste et tydelig billede af, at kommune og bygherre godt kan aftale nogle retningslinier samtidig med en grundig inddragelse af offentligheden. Allerede i idéfasen og ved den efterfølgende tilvejebringelse af de overordnede retningslinier i masterplanen for området, blev borgerne inddraget i planlægningsprocessen. Hans Egehøj påpeger endvidere, at nødvendigheden af en vellykket gennemførelse af et byomdannelseprojekt er, at alle involverede parter samles tidligt i processen. Ligeledes tilføjer han, at hvis planlægningsprocessen forløb efter normal vis, vil konsekvensen have været en storm af protester, når planforslaget blev offentliggjort, og dette er ikke i kommunens interesse.

Det må da også nævnes at hvis en kommune ikke på en saglig måde tog stilling til eventuelle indkomne indsigelser mod planforslaget, ville det skabe mistanke om at kommunen er ”købt” af bygherren

Debatten omkring udbygningsaftalen og demokratiske problemer er opstået pga. af, at meget få kommuner offentliggør selve udbygningsaftalen sammen

med planforslaget. Kommunen afviser denne debat med, at borgerne bare kan søge om aktindsigt.

Umiddelbart vil vi vurdere, at der ikke i Danmark er nogle problemer i forhold til de demokratiske processer. En privatretlig aftale mellem kommunen og bygherren kan tilføjes redegørelsen i lokalplanen, som efterfølgende offentliggøres sammen med planen. Borgerne vil på denne måde opnå kendskab til aftalen, og får herved mulighed for at vurdere, om de har indsigelser til selve planforslaget.

7.6.2 Tidspunkt for aftale

Casen fra Herning viste, at det er meget vigtigt, at alle relevante aktører i byomdannelsesprocessen involveres så tidligt i planlægningsprocessen som overhovedet muligt. Dette sikrer, at der skabes fremdrift i planlægningsprocessen, da man på et tidligt tidspunkt kan få et overblik over, hvad der er muligt at realisere, både i forhold til kommunens ressourcer, men også i forhold til bygherrens ressourcer. Planlægningsfasen bliver altså på denne måde forankret i realiseringsfasen, da alle involverede aktører helhedsorienteret arbejder imod det samme mål. På hvilket tidspunkt en aftale om bidrag mellem kommune og bygherre skal indgås er i denne sammenhæng vigtigt. Erfaringer fra Norge har vist, at der ikke et endegyldigt svar på dette spørgsmål, men det anbefales dog af kommunerne, at aftalen bliver indgået tidligt i processen.

En aftale mellem kommune og bygherre om bidrag skal indgås tidligt i planlægningsprocessen og inden planforslaget vedtages. Dog må aftalen ikke være bindende for kommunen, da kommunen ikke kan "sælge" sin myndighedskompetence ved at love, at planforslaget bliver vedtaget. Derimod skal bygherren binde sig til aftalen, der sikrer at de privatretlige forpligtelser overholdes.

7.7 Opsamling

Kommunalbestyrelsen har en dobbelt funktion i kraft af, at den er udstyret med en kompetence til at træffe beslutninger om dispositioner over kommunens økonomiske ressourcer til fordel for fællesskabet. Samtidig skal den også træffe myndighedsafgørelser i form af tilladelse, påbud og forbud i henhold til den enkelte borger for derigennem at varetage de generelle samfundsinteresser.

Kommunalbestyrelsens opgaver kan opdeles i lovbestemte og ulovbestemte opgaver. De lovbestemte opgaver betyder, at kommunen har visse forplig-

telser mht. til teknisk og social infrastruktur over for borgerne. I forbindelse med byomdannelse stiller lovgivningen krav om, at kommunen skal sikre et forsvarligt vejsystem. Lovgivningen indeholder dog også bestemmelser om, at det ikke nødvendigvis er kommunen, der skal finansiere den tekniske infrastruktur, men at byrden i stedet kan pålægges den private part, hvis denne grænser op til vejen. Med hensyn til den sociale infrastruktur har kommunen visse forpligtelser, som betyder, at den bl.a. har pligt til at opretholde et tilstrækkeligt skolevæsen pga. undervisningspligten, samt pligt til at sørge for det nødvendige antal børneinstitutionspladser. Lovene indeholder ingen bestemmelser om, hvordan kommunerne skal sikre de fysiske rammer for skole og børneinstitutioner, hvorfor det kunne tænkes, at kommunerne kan, som man gør i Norge, indgå aftaler med private om, at de skal bidrage til den sociale infrastruktur. Planloven indeholder allerede bestemmelser i lokalplan-kataloget om, at der kan stilles betingelser om etablering af fællesanlæg - herunder en børneinstitution, før den nye bebyggelse kan tages i brug.

I forbindelse med de ulovbestemte opgaver er kommunen bundet af kommunalfuldmagten, hvilket betyder, at den som fællesskabsmyndighed skal varetage de økonomiske dispositioner bedst muligt i forhold til kommunens borgere. Kommunalfuldmagten begrænser bl.a. kommunalbestyrelsen til ikke at favorisere enkelte borgere, til kun at støtte foretagender, der kommer fællesskabet til gode samt ikke være skyld i konkurrenceforvridning af det private marked.

Regler der ikke direkte forpligter kommunalbestyrelsen at varetage opgaver, kan varetages ved indgåelse af aftale med private qua kommunalfuldmagten. I forbindelse med aftaleindgåelse er kommunalbestyrelsen bundet af de forvaltningsretlige krav og begrænsninger, som kan afgrænses til magtfordrejning og lighedsgrundsætning, da projektets fokus er samarbejde og indgåelse af aftaler. Grundsætningen om magtfordrejning betyder bl.a., at kommunen ikke kan forfølge ulovlige formål. Afgørelser skal gennemgå en saglig behandling, hvilket bl.a. betyder, at man ikke må købe en byggetilladelse, samt at tilladelsen ikke må være betinget af forhold, der ikke har noget at gøre med det ansøgte. Lighedsgrundsætningen forbyder i alt væsentlighed at ens sager at blive behandlet forskelligt.

Kommunens dispositioner i forbindelse med at indgå aftaler med private, er bl.a. begrænset af ovenstående forhold. Aftaleloven § 36 indeholder regler

om, at en aftale kan tilsidesættes eller ændres, hvis den vil være urimelig eller i strid med redelig handlemåde at gøre den gældende.

I forbindelse med at offentlige og private indgår aftaler om at finansiere infrastruktur, kan der opstå to scenarier. Første scenarium er, at kommunen *kræver* en aftale om infrastrukturelle anlæg for at udstede en tilladelse. Dette krav vil bære præg af magtfordrejning, men modsat vil det også være et rimeligt krav, hvis projektet påfører kommunen udgifter i form af et yderligere behov for institutionspladser m.m. Det andet scenarium opstår, hvis bygherren *ønsker* at indgå aftale om etablering af institutionspladser, for til gengæld at få en byggetilladelse. Dette tilbud kan bære præg af, at bygherren har ”købt” kommunen til at udstede tilladelsen. For at minimere mistanken om køb af tilladelse, må det være en forudsætning, at bidraget til og etablering af en institution skyldes et øget behov pga. det ansøgte projekt.

Indgåelse af aftale mellem kommune og bygherre, stiller ikke kun spørgsmålstegn ved, om der er tale om magtfordrejning, eller om der indgår usaglige hensyn i aftalen. Justitsministeriet har kommenteret et lovforslag, som skulle give hjemmel i lov til at indgå aftaler om bidrag. Forslaget menes at være en dobbelt beskatning og grundlovsstridigt, jf. lovens § 43. Begrundelsen er bl.a., at siden aftalen ikke vil indeholde den fornødne gensidighed mellem bygherrens bidrag og den generelle værdistigning, kan aftalen ikke anses for at være ækvivalerende, hvorfor bidraget må betragtes som en skat. Da loven ikke indeholder regler for, hvordan skatten skal beregnes, er bestemmelsen ugyldig. Det har ikke været muligt at opstille retningslinier for, hvordan arealværdien skulle beregnes før og efter, at lokalplanen er udarbejdet for området, da flere havnearealer ikke har en offentlig grundværdi.

Endeligt har vi set på den problemstilling om eventuelle indsigelser mod et lokalplanforslag vil få en saglig vurdering, når kommune og bygherre har indgået aftale om realiseringen af et projekt. Umiddelbart ser det ikke ud til, at en sådan praksis vil være forskellig fra den, der foregår i dag, hvor en bygherre kommer med et projekt, han ønsker at realisere. Er kommunen positiv over for forslaget, vil den tilvejebringe et lokalplanforslag, der muliggør en realisering af projektet. Borgeren vil derfor formentlig have den samme retsbeskyttelse mht. retten til at gøre indsigelse mod lokalplanen.

8 SAMMENFATNING, KONKLUSION OG VURDERING

Som en afslutning på projektet vil vi lave en sammenfatning, konklusion og en vurdering

8.1 Sammenfatning

Projektet har haft sit udgangspunkt i en interesse for byudvikling og for hvordan kommuner og private indgår et samarbejde om at tilvejebringe og realisere forskellige planer. Med inspiration fra Norge har Erhvervs- og Bypolitisk udvalg foreslået, at der skulle gives mulighed for, at bygherrer skulle bidrage til den nødvendig infrastruktur, en byomdannelse ville kræve. Dette har bl.a. ført til debat i Folketinget om at tilvejebringe en bestemmelse i planloven, som skulle give mulighed herfor. Forslag til lovtekst blev erkendt grundlovsstridigt efter lovens § 43 af Justitsministeriet, hvorfor bestemmelsen blev taget ud igen.

Blandt andet med interesse for hvordan en udbygningsaftale i Norge anvendes, kunne vi opstille flg. problemformulering:

Hvordan anvendes udbygningsaftaler i samarbejdet mellem det offentlige og det private i byudviklingen i Norge og i den forbindelse, hvilke juridiske og andre problemstillinger opstår der, hvis der gives mulighed for brug af lignende aftaler i Danmark, som vil pålægge den private sektor at bidrage til infrastruktur i byomdannelsen?

Problemformuleringen indeholder to spørgsmål, hvilket skyldes, at vi har fundet det naturligt først at få et indblik i, hvordan offentlig-privat samarbejde fungerer i Norge, samt hvordan en udbygningsaftale fungerer som virkemiddel i planrealiseringsprocessen.

Andet spørgsmål i problemformuleringen er søgt besvaret ved først at undersøge om de processuelle forhold er tilstede for et samarbejde, for dernæst at se på hvilke juridiske og andre problemstillinger, der eventuelt kan opstå, hvis danske kommuner og bygherrer indgår lignende aftaler.

8.1.1 Første spørgsmål

Første spørgsmål er søgt besvaret gennem litteraturstudie, juridiske udredninger og norsk lovgivning. Endvidere har vi, for at se hvordan udbygningsaftalen virker i praksis, inddraget et par caseillustrationer.

Ud fra analysen fandt vi ud af, at udbygningsaftaler ikke er et lovbestemt virkemiddel, men at det alligevel har vist sig at være et godt supplement til lokalplaner. Indgåelse af udbygningsaftaler har vist sig at være et formelt samarbejde mellem kommune og bygherre. Et samarbejde, der gennem aftale fastsætter pligter og rettigheder, mellem de involverede parter. Parterne har haft forskellige motiver for at indgå en udbygningsaftale. Kommunens motiv har været medfinansiering af infrastrukturelle anlæg og sikkerhed for planrealisering, mens bygherrens motiv har været medindflydelse og forudsigelighed i planlægningen.

For at få illustreret hvilke anvendelsesmuligheder udbygningsaftalerne har i Norge, anvendte vi to caseillustrationer. Caseillustrationerne viste, at kommuner og bygherrer indgår formelle aftaler om både bidrag og etablering til teknisk og social infrastruktur. Det har startet en debat om udbygningsaftalers anvendelsesområde.

Den juridiske litteratur i Norge påpeger, at der i forbindelsen med anvendelsen af udbygningsaftaler kan opstå problemer, idet kommunerne er begyndt at anvende udbygningsaftaler til formål, der ikke er reguleret i lov. Analysen viste, at der var uenighed om, hvor langt kommunerne skal have lov til at gå i forbindelse med at pålægge bygherren at bidrage til infrastruktur. Planlovsudvalget mener, at udbygningsaftaler skal begrænses til kun at må indeholde teknisk infrastruktur, da det allerede er reguleret gennem lovgivning mht. gældende norske refusionsregler. Udbygningsaftalen skal således primært anvendes til at aftale rettigheder og pligter. Bygningslovudvalget mener derimod, at det er nødvendigt, at kommunerne også kan anvende aftalen til at få realiseret social infrastruktur, da plan- og bygningslovens rækkefølgebestemmelser kan fastsætte bestemmelser om tilvejebringelse og derved forhindre et projekt, hvis kommunen ikke selv har råd til at bygge den nødvendige sociale infrastruktur.

De problemstillinger der diskuteres i Norge er bl.a., at kommunen kan ifalde magtfordrejning, hvis den presser den private bygherre til at indgå aftale. Aftalen mellem kommune og bygherre kan endvidere indeholde usaglige hensyn, der pålægger bygherren urimelige byrder. Der kan være tale om dob-

belt beskatning, eller der kan være fare for manglende borgerinddragelse, idet kommune og bygherre allerede kan være indgået aftale om, hvilke pligter den enkelte part har i projektet.

8.1.2 Andet spørgsmål

Det andet spørgsmål er søgt løst ved at inddrage en case omkring byomdannelse. Endvidere er der anvendt et litteraturstudie, juridisk litteratur samt dansk lovgivning for at analysere, hvilke juridiske og andre problemstillinger der kan opstå ved anvendelse af udbygningsaftaler. Dvs. at metodisk har vi anvendt tankerne bag caseteori og juridisk metode.

For at vurdere om der foregik et formelt samarbejde mellem kommune og de private aktører, indarbejdede vi en case. Casen omhandlede byomdannelsen af Thrigesvej kvarteret i Herning, idet samarbejdet mellem kommune og private aktører var i fokus. Casen viste, at kommunen som planmyndighed, er med til at skabe værdier for bygherre og grundejere, som får dem til at foretage investeringer. Casen viste, at dialog var vejen frem for at styrke relationerne, således der opstod forståelse for hinandens succeskriterier. Forhandlinger mellem kommune og bygherrer, betød ikke at borgerinddragelsen blev forringet - tværtimod blev de inddraget for at skabe enighed om en ny masterplan. Forhandlingerne var nødvendige for at fremme den videre realisering af byomdannelsen, da det daværende plangrundlag ikke gav mulighed for en økonomisk forrentning. Dette viser også, at der er et vist afhængighedsforhold mellem kommune og bygherre, som en kommune alt andet lige skal tage højde for, når den planlægges.

I forbindelse med analysen af de juridiske og andre problemstillinger har det været nødvendigt at se på kommunens dobbeltrolle, idet det viser, at kommunen både kan være fællesskabsmyndighed og forvaltningsmyndighed. I sin egenskab som forvaltningsmyndighed, er kommunens dispositioner underlagt lovgivningen. Analysen viser, at kommunen både har forpligtelser omkring teknisk og social infrastruktur. Omkring den tekniske infrastruktur skal kommunen bl.a. sørge for vejnet, kloak og ledningsnet m.m. Indenfor det sociale infrastruktur, er kommunen bl.a. forpligtet til at tilbyde børneinstitutionsplasser samt undervisning i folkeskolen.

Som fællesskabsmyndighed skal kommunen varetage de økonomiske dispositioner bedst muligt, således det kommer mest til gavn for kommunens borgere. Kommunalbestyrelsen er her underlagt kommunalfuldmagtens begrænsninger. Det betyder bl.a., at de ikke må favorisere enkelte borgere, kun

må støtte foretagender, der er til gavn for fællesskabet, samt ikke være skyld i konkurrenceforvridende virksomhed.

Qua kommunalfuldmagten kan kommunerne indgå aftale med private om at varetage kommunale opgaver. Ønsker kommunerne at indgå aftaler med private om, at den private skal bidrage til et byomdannelseprojekt, skal bl.a. følgende problemstillinger vendes:

1. Forvaltningsretlige principper
2. Aftaleretlige problemer
3. Dobbeltbeskatningproblemet
4. Demokratiproblemer

Ad 1. I forbindelse med at en kommunen indgår en privatretlig aftale med en bygherre, er kommunen bundet af de forvaltningsretlige principper, som bl.a. omhandler bl.a. magtfordrejning, som betyder, at kommunen ikke kan forfølge ulovlige formål samt lighedsgrundsætningen, som forbyder ens sager at blive behandlet forskelligt.

Ad 2. Er der forskel på hvordan en aftale indgås? Der kan i dette tilfælde opstilles to scenarier, hvor det ene scenarium betyder, at kommunen *kræver* bidrag for at udstede en tilladelse, mens det andet scenarium betyder, at bygherren *ønsker* at indgå aftale om etablering af institutionpladser for til gengæld at få en byggetilladelse. Det første scenarium skaber tvivl om lovligheden i et sådant krav, mens det andet scenarium skaber tvivl, om man har ”købt” en tilladelse.

Ad 3. Justitsministeriet har fastslået, at det nye lovforslag, om at bygherre skal kunne bidrage til infrastruktur, må betegnes som en skjult skat, da der ikke er den fornødne gensidighed mellem byherrens bidrag og den generelle værdistigning. Da lovforslaget ikke indeholder beregningsmetoder for, hvordan skatten skal opkræves, er lovforslaget i strid med grundlovens § 43.

Ad 4. Diskussionen om demokratiproblemer opstår, idet der kan skabes tvivl om, en borgers indsigelse mod et lokalplanforslag, behandles reelt af kommunen, hvis der allerede er indgået aftale om, hvad bygherren efterfølgende skal realisere.

Disse problemstillinger vil vi svare på i den flg. konklusion.

8.2 Konklusion

I det følgende vil vi besvare problemformuleringen.

8.2.1 Svar på første spørgsmål

I det norske plansystem anvendes udbygningsaftalerne som et supplement til lokalplanen. Udbygningsaftalen har vist sig at være et effekt realiseringsvirkemiddel, der overskueliggøre, hvilke pligter og rettigheder den enkelte part har i det offentlige-private samarbejde.

Udbygningsaftalen kan både anvendes til at forpligte bygherren at bidrage til eller etablering af teknisk og social infrastruktur. Her findes aftalen særlig anvendelig som alternativ til de norske refusionsregler i plan og bygningsloven, da de findes meget komplicerede.

Indgåelse af en udbygningsaftale sker officielt ved, at bygherren anmoder kommunen om at indgå et samarbejde, hvor han forpligter sig til at bidrage til infrastrukturen.

8.2.2 Svar på andet spørgsmål

Besvarelsen af andet spørgsmål kan med fordel operationaliseres, da vi i projektets kapital 7 har vurderet de enkelte problemstillinger.

Forvaltningsretlige principper

Der kan være risiko for at kommunen forfølger usaglige formål og udnytter sin myndighedskompetence til at opnå andre mål, især økonomiske end de forudsatte planlægningsmæssige. Så længe kommunens dispositioner holder sig inden for rammerne af kommunalfuldmagten, og de desuden handler økonomisk forsvarlige, vil magtfordrejningsprincippet ikke forvolde problemer. Dette skal ses i sammenhæng med en helhedsorienteret begrundelse af projektets konsekvenser for infrastrukturen og ud fra en vurdering af et given projekts størrelse. Derfor vurderes det som udgangspunkt ikke stridende mod usaglige hensyn, at kommunen indgår aftale med bygherren om at yde bidrag eller varetage etablering til både teknisk og socialt infrastruktur, da det er i kommunens pligt at tilvejebringe teknisk som socialt infrastruktur.

I forhold til lighedsprincippet vil der ikke umiddelbart opstå problemer, hvis der er et behov for at styrke den tekniske eller sociale infrastruktur. I hver enkelt tilfælde skal der foretages en grundig vurdering, om behovet er til stede for udbygning af teknisk og socialt infrastruktur. Det vil i de enkelte tilfælde være meget svært at bevise om der foreligger forskelsbehandling eller ej.

Denne vurdering vil alene afhænge af et det umiddelbare behov.

Vurderingen om der forelægger magtfordrejning eller forskelsbehandling skal ses i sammenhæng med den pågældende kontekst, problemstillingen befinder sig i.

Aftaleretlige problemer

I tilfældet hvor kommunen *kræver* aftale om bidrag for at udstede en tilladelse er problemstillingens kontekst klart usagligt. Uanset hvilke forhold der ønskes bidraget til, må kommunen ikke udnytte sin myndighedskompetence, hvorfor aftalen er ulovlig.

Dog kan der opstå situationer, hvor kommunen får antydnet inddirekte, at der ikke vil blive udstedt en byggetilladelse, hvis der ikke foretages de nødvendige privatretlige dispositioner mht. til at bidrage eller etablere teknisk eller socialt infrastruktur. Der foreligger klar magtfordrejning i dette tilfælde, hvilket dog vil være meget svært at bevise, da det umiddelbart vil anskues som om bygherren gjorde det af egen fri vilje.

Det vurderes, at det vil virke formålsløst for kommunen enten direkte eller indirekte at udøve tvang, da lovgivningen giver mulighed for at pålægge bygherren at finansiere den nødvendige infrastruktur, teknisk som socialt. I vejbidragsloven foreligger der hjemmel til at pålægge ejerne af ejendomme, der grænser op til den pågældende vej at bidrage til etablering af vejen. Såfremt kommunen ikke afholde udgifter til hastighedsbegrænsende foranstaltninger tillades det, at der træffes aftale med grundejere om finansiering så længe disse bidrag er forenelig med vejbidragslovens bestemmelser.

I forbindelse med at få etableret det nødvendige behov for socialt infrastruktur i form af børneinstitutioner giver planloven § 15, stk. 2 nr. 11 mulighed for at betinge, at dette skal tilvejebringes inden ibrugtagen af ny bebyggelse. Bygherren kan herved føle sig presset til at etablere institutionen, hvis han vil have et pågældende projekt realiseret.

Hvis derimod den private bygherre tilbyder at etablere teknisk eller socialt infrastruktur mod at opnå en byggetilladelse, kan det bære præg af, at bygherren har ”købt” en byggetilladelse.

Som udgangspunkt må en aftale mellem kommune og bygherre ikke fremtræde som uforholdsmæssigt belastende, for hvem der skal bære omkostningerne. Det må vurderes, at i tilfælde af at bygherren selv foreslår at bidrage

eller etablere teknisk som socialt infrastruktur, må man formode at bygherren ikke selv mener, at dette er tilfældet. På den anden side må myndigheden ikke bære præg af, at den er ”købt”.

Problemstillingen om dobbelt beskatning

Udfra Justitsministeriets begrundelser, finder vi det ikke godtgjort, at der er et dobbelt beskatningsproblem. Udtalelsen begrundes i, at der ikke forefindes den fornødne gensidighed mellem bygherrens bidrag og den generelle værdiforøgelse til, at man kan sige, at værdiforøgelsen er en ækvivalerende ydelse fra kommunen til bygherren. Da omdannelsen af et område generelt vil føre til, at områdets byggegrunde og ejendomme vil stige i værdi, findes det ikke godtgjort. Dette kan understøttes ved at drage en analogi til bestemmelserne angående frigørelsesafgiften. Når en lokalplan inddrager arealer fra landzone til byzone med henblik på byudvikling, opnår ejeren af en ejendom en værdistigning på de pågældende arealer som overføres, hvorfor det også må formodes at være tilfældet specielt i byomdannelsesområder.

Demokratiproblemer

Umiddelbar finder vi ikke, at der vil opstå problemer omkring offentlighedsfasen, hvis bygherre og kommune indgår aftaler omkring den fremtidige arealanvendelse og bidrag til infrastruktur. Dette begrundes med, at praksis ofte i dag sker på basis af et projektønske fra en bygherre, hvorfor borgeren formentlig vil have de samme muligheder for at gøre indsigelser mod et lokalplanforslag. For at styrke de demokratiske processer kan en privatretlig aftale mellem kommune og bygherre endvidere tilføjes lokalplanens redegørelsesdel for at skabe åbenhed om aftalegrundlaget.

8.3 Vurdering

Dette afsnit vil indeholde en vurdering af de forhold, som har haft indflydelse på resultatet af projektrapporten.

Der blev i begyndelsen af projektperioden foretaget et valg af de analysemetoder, vi mente, ville være anvendelige, udfra den problemstilling vi havde.

Da vi ønskede at belyse, hvordan udbygningsaftaler fungerede i samarbejdet mellem kommune og bygherre i Norge, faldt metodevalget naturligt på juridisk metode og på teorien bag casestudier. Grunden hertil var, at vi ønskede at finde ud af, hvilke juridiske problemstillinger, der er forbundet med et virkemiddel, der kan pålægge en bygherre, at skulle investere i teknisk og

social infrastruktur. Her har vi hovedsageligt anvendt viden fra de norske departementer samt Stortingets hjemmeside, hvorfor vi ser informationen om virkemidlet som troværdige. Da vi samtidigt ønskede at sætte virkemidlet i kontekst med virkeligheden, faldt valget naturligt på caseillustrationer. Da vi vidste, at vi ikke havde de tidsmæssige ressourcer til at gå i dybden med et casestudie omkring anvendelsen af udbygningsaftalen som virkemiddel. Case-illustrationer gav os dog den indsigt i anvendelsesområdet, vi mente, var nødvendig for at få en indsigt i, hvilke muligheder virkemidlet eventuelt kunne bidrage med herhjemme.

Da virkemidlet indgik i et formelt samarbejde mellem kommune og bygherre, ønskede vi at undersøge, om der foregik et lignende samarbejde herhjemme. Valget af casestudie faldt på et byomdannelsesprojekt i Herning. Begrundelsen, for at valget faldt på netop dette projekt, var at vi ønskede at vurdere, hvordan et samarbejdet mellem mange forskellige typer af aktører foregik. Datagrundlag til casen vurderes til at være godt, selvom vi kun interviewede kommunens mand. Antallet af interview giver ikke mulighed for at triangulere de involverede parter synspunkter for sagsforløbet, men da der til hver møde, der er blevet afholdt, har været stor tilslutning, mener vi, at det må være en indikator for, at samarbejde har fungeret godt. Dette ses også ved, at der har været meget få indsigelse mod det tilvejebragte plangrundlag. Endvidere ses det, at aktørerne har medindflydelse på projektet, da plangrundlaget på et senere tidspunkt blev ændret for at imødekomme grundejere og bygherre.

Vi har ikke inddraget andre cases omkring offentlig-privat partnerskab, men umiddelbart mener vi heller ikke, at det ville give os yderligere viden, da vi anvendte casen til at vurdere, hvordan et offentlig-privat samarbejde fungerer. Samtidig ville vi vurdere, om parterne kunne påvirke hinanden under hele processen fra planlægning til realisering. Vi mener derfor, at vi har fået det ud af casen, som vi gik efter.

Til den juridiske del af vores projekt kunne vi eventuelt godt have foretaget nogle interviews, for derved eventuelt at få afprøvet nogle af vores konklusioner. I den forbindelse kunne det have været spændende at præsenterer virkemidlet for kommuner og private bygherre for at få deres vurdering af et sådant virkemiddel.

LITTERATURLISTE

Litteraturlisten er opstillet i alfabetisk rækkefølge efter forfatterens efternavn.

Litteraturlisten er opstillet efter følgende struktur:

- Bøger
- Tidsskrifter & artikler
- Betænkninger, cirkulærer m.v.
- Internet
- Planer
- Diverse
- Bilag

Bøger

[Abitz, 1980]

E. A. Abitz, Vejlovene - med kommentarer. 1980

[Andersen, 1990]

Ib Andersen, Valg af organisationssociologiske metoder - Et kombinationsperspektiv. 1990

[Andersen m.fl., 2001]

Lennart Lyngge Andersen & Palle Bo Madsen, Aftaler og mellemænd. 4. udgave. 2001

[Andersen, 2002]

Ib Andersen, Den skinbarlige virkelighed – vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne. 2002

[Basse, 1995]

Martin Basse & Oluf Jørgensen, Kommunal forvaltning. 1995

[Berg, 1998]

Bent Berg, Almindelig forvaltningsret. 1998

[Boeck, 2002]

Anne Birte Boeck, Lov om planlægning. 2. reviderede udgave, 2002

- [Christensen, 1997]
Bent Christensen, Forvaltningsret - Opgaver, Hjemmel, organisation.
2. Udgave. 1997
- [Eckhoff, 1986]
Torstein Eckhoff, Forvaltningsrett. Oslo, 2. udgave, 1986
- [Evald, 2003]
Jens Evald, At tænke juridisk. 2. udgave, 2003
- [Gammeltoft-Hansen, 2002]
Hans Gammeltoft-Hansen, Jon Andersen, Kaj Larsen, Karsten Loiborg,
Morten Engberg & Jens Olsen, Forvaltningsret. 2. Udgave, 2002
- [Garde m.fl., 1991]
Jens Garde & Jørgen Mathiassen, Kommunalret. 1991
- [Garde m.fl., 1997]
Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker
Madsen, Jørgen Mathiassen & Karsten Revsbech, Forvaltningsret - Al-
mindelige emner. 3. udgave, 1997
- [Garde m.fl., 2002]
Jens Garde & Karsten Revsbech, Kommunalret. 1. udgave, 2002
- [Haagen, 1974]
Claus Haagen Jensen, Kommunalret - om afgrænsning af de kommu-
nale opgaver og statslig styring af kommunernes forvaltning. 1974
- [Harder, 1965]
Erik Harder, De kommunale opgaver - Kommunalfuldmagten. 1965
- [Harder, 1987]
Erik Harder, Dansk kommunal forvaltning II - Opgaver. 2. omarbejde
udgave, 1987
- [Harder, 1988]
Erik Harder, Dansk kommunal forvaltning I - Kommunalbestyrelsen. 5.
reviderede udgave, 1988

- [Harder, 1994]
Erik Harder, Dansk kommunal forvaltning III - Kommunalt selvstyre og statsligt tilsyn. 1994
- [Maire, 2000]
Emil Le Maire & Niels Preisler, Lov om kommuners styrelse & Normalforretningsloven - med kommentarer. 3. udgave, 2000
- [Mathiassen, 1974] Jørgen Mathiassen, Aftaler i forvaltningsretten - med særlig henblik på aftaler mellem forvaltningsmyndigheder og private. 1974
- [Miljø- og Energiministeriet, 1996]
Miljø- og Energiministeriet. Landsplanafdelingen, Vejledning om planloven. 1996
- [Møller-Jensen m.fl., 1997]
Hanne Møller Jensen og Gertrud Jørgensen, Omdannelse af ældre erhvervsområder – Problemer og potentialer. By- og landsplanserien nr. 1, 1997
- [Pedersen mfl., 1999]
Jens Olav Engholm Jacobsen, Jan Pedersen, Kurt Siggaard & Niels Winther-Sørensen, Skatteretten I. 3. udgave, 1999
- [Revsbech, 1992]
Carsten Revsbech, Nye tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed. 1992
- [Vogter, 1999]
John Vogter, Forvaltningsloven - med kommentarer. 3. udgave 1999
- [Unt, 2000]
Iwar Unt & Keld Jensen, Partnerskab - Vejen til øget lønsomhed og konkurrencekraft. 2000
- [Yin, 1994]
Robert K. Yin, Case study research - Design and Methods. Applied Social Research Methods Volume 5, 1994.

[Zahle, 1995]

Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret I - Institutioner og regulering. 2.udgave, 1995

[Zahle, 1999]

Henrik Zahle, Danmarks riges grundlov - med kommentarer. 1999

Tidsskrifter & artikler

[Attwell m.fl., 2001]

Karen Attwell, Kristian Kristiansen & Kirsten Gram-Hanssen, Bypolitik og bæredygtighed – Et debatoplæg. By og Byg dokumentation 015, 2001

[Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003]

Erhvervs- og boligstyrelsen, Byudvikling i 8 kommuner, januar 2003

[From m.fl., 2002]

Johan From & Nick Sitter, Hva er Governance. Plan 6/2002, Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling

[Hansen, 1999]

Karin Hansen, New Public Management på det kommunale niveau - en dansk NPM-model. Arbejdsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning. Aalborg Universitet. 1999:9

[Hesselberg m.fl., 2001]

P. Hesselberg, H. E. Kragh & P. N. Mikkelsen, New Public Management – indførelse af markedsmekanismer i den offentlige sektor, herunder forsvaret. Forsvarsakademiet VUT II/L STK 2000/2001

[Hofstad, 2000]

C. Hofstad & C. Lerstang, Utbyggingsavtaler som virkemiddel i plangjennomføring. Hovedoppgave i planfag, Norges Landbrukshøgskole. Ås. 2000

[Jensen m.fl., 2002]

Rolf H. Jensen & Sverre Narvestad, Utbyggingsavtaler - Praksis og utfordringer. PBL2000, 2002

[Jørgensen m.fl., 2001]

Gertrud Jørgensen & Jakob Klint, Omdannelse af ældre erhvervsområder – Lovgivning og virkemidler. By- og Landsplanserien nr. 8, 2001

[Kommunal- og Regionaldepartementet, 2002]

Kommunal- og Regionaldepartementet, Juridiske spørgsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesagsbehandlingen m.v. Rundskriv H-5/02. 2002

[Leonardsen, 2002]

Lykke Leonardsen & Raymond Young. Om partnerskaber. Department of Urban Studies, University of Glasgow. 2002

[NOU, 2003:14, 2003]

NOU. Norges offentlige utredninger, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Udredning fra Planlovutvalget. 2003:14, 2003

[NOU 2003: 24, 2003]

NOU, Norges offentlige utredninger, Mer effektiv bygningslovgivning. Udredning fra Bygningslovutvalget, 2003: 24. 2003

[Røsnes, 2003]

August E. Røsnes, Lovrelatert verktøy for bytransformasjon. Prosjekt PBL-2000. Institutt for landskapsplanlegging, Norge. 2003

[Svarva, 2002]

Helge M. Svarva, Utbyggingsavtaler i Bærum Kommune. Advokatfirmaet Wiershom, Mellbye & Bech. 2002

[Tvarnø, 2002]

Christiana D. Tvarnø, Partnering - en aftaleretlig utfordring. Juridisk Institut, Handelshøyskolen København. Rettid. 2002

[Uldall, 2004]

Mads Uldall, Byerne – et godt sted at bo. Rapport om aktørinddragelse i områdeudvikling. 2004

Betænkninger, cirkulærer m.v.

[Bet. nr. 1397, 2001]

Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk udvalg, Betænkning nr. 1397, januar 2001

[CIR, nr. 133, 1985]

Cirkulære om lov om grundejerbidrag til offentlige veje. Cirkulære nr. 133 af 06/12/1985

[CIR nr. 10, 1994]

Cirkulære om kommunale parkeringsfonde, Bygge- og boligstyrelsen, Cirkulære nr. 10 af 17/01/1994

[CIR nr. 133, 1985]

Cirkulære om lov om grundejerbidrag til offentlige veje. CIR nr. 133 af 06/12/1985

[CIR nr. 132, 1985]

Cirkulære om lov om offentlige veje. CIR nr. 132 af 06/12/1985

[Indenrigsministeriet, 1990]

Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold. 1990. Hæfte nr. 10

[VEJ nr. 53, 1998]

Vejledning om Dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service. VEJ nr 53 af 06/03/1998

Internet

[www.byforny.dk]

Byfornyelse Danmark. www.byforny.dk/almen/pdf/Faktablad_trykkes.pdf

[www.byplanlab.dk]

Dansk Byplan Laboratorium. <http://www.byplanlab.dk/netvaerk/partnerskaber/index.html>

- [www.byplanlab.dk, 1]
Dansk Byplanlaboratorium. Mads Uldall - Partnerskaber i byomdannelse.
Artikel på www.byplanlab.dk/andet/partnerskab.htm
- [www.carlbro.dk]
Carl Bro Gruppen. www.carlbro.dk/partnering_defi.php
- [www.ebeltoft.dk]
Ebeltoft Kommune. www.ebeltoft.dk/default.asp?infoId=1382743
- [www.imm.dk]
Merkantile og juridiske rådgivere. www.imm.dk/npm.htm
- [www.jbe.dk]
J&B Entreprise A/S. www.jbe.dk/referencer/partnering.htm
- [www.kl.dk]
http://www.dk.kl.dk/default.asp?id=19487&oo_id=100
- [www.kum.dk]
<http://www.kum.dk/sw3800.asp>
- [www.mim.dk]
Miljø- og Energiministeriet. www.mim.dk/publikationer/nmpr99/kapitel36.htm
- [www.nja.dk]
Nordjyllands Amt, www.nja.dk/Serviceomraader/Regionplan/Agenda21.htm
- [www.odin.dep.no]
Informasjon fra regjeringen og departementene, Norge. <http://odin.dep.no/filarkiv/148215/boligjus4.pdf>
- [www.viborg.dk]
Viborg Kommune. www.viborg.dk/db/Kommune.nsf/Alle/76695B1DED826CD5C1256DFE002A4946?OpenDocument

[www.vestby.kommune.no]

Vestby Kommune, Norge. [http://www.vestby.kommune.no/esite/eSite.nsf/pub/NBCS5STBQA/\\$file/NBCS5STBVX.pdf](http://www.vestby.kommune.no/esite/eSite.nsf/pub/NBCS5STBQA/$file/NBCS5STBVX.pdf)

Planer

[Herning Kommune, 1996]

Herning Kommune, Rapport om Idéforums arbejde og målsætninger, 1996

[Herning Kommune, 2001]

Herning Kommune Herning kommuneplan 2001-2012, 2001

[Herning Kommune, 2004]

Herning Kommune, Lokalplan nr. 14.BL4.2, 2004

Diverse

[Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2000]

Erhvervs- og Boligstyrelsen, Nye samarbejdsformer – et vigtigt skridt for byggeriet. Projekt Nye Samarbejdsformer. Initiativ i byggepolitisk handlingsplan 98'. 2000

[Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2002]

Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning (Byomdannelse). Den 28. august 2002. www.ft.dk/Samling/20012/udvbilag/MPU/Almdel_bilag952.htm

[Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, 2003]

1. Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 11-18 (L 103 - bilag17) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 26. februar 2003. www.ft.dk/Samling/20021/udvbilag/MPU/L103_bilag45.htm
2. Miljøministerens besvarelse af spørgsmål nr. 11-18 (L 103 - bilag17) stillet af Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg den 26. februar 2003. www.ft.dk/Samling/20021/udvbilag/MPU/L103_bilag25.htm
3. Notat fra Folketingets lovsekretariat om, hvorvidt en aftale om bidrag fra bygherre til medfinansiering af offentlige anlæg er er skat, 2003, http://www.ft.dk/Samling/20021/udvbilag/MPU/L103_bilag51.htm

[MEM, 2001]

Miljø- og Energiministeriet, Statslig udmelding til regionplanrevision 2001

[Regeringen, 2003]

Regeringen, Staten som bygherre - Vækst og effektivisering i byggeriet. 2003

[Regeringen, 2004]

Regeringen, Handlingsplan for Offentlig-Private partnerskaber (OPP). Regeringen. Januar 2004. Handlingsplanen udarbejdet af Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. 2004

Love

Bekendtgørelse af lov om social service

LBK nr 764 af 26/08/2003

Bekendtgørelse af lov om aftaler og andre retshandler på formuerettens område

LBK nr. 781 af 26/08/1996

Bekendtgørelse af lov om folkeskolen

LBK nr. 870 af 21/10/2003

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse

LBK nr. 968 af 02/12/2003

Bekendtgørelse af lov om offentlige veje

LBK nr. 671 af 19/08/1999

Bekendtgørelse af lov om planlægning

LBK nr. 763 af 11/09/2002

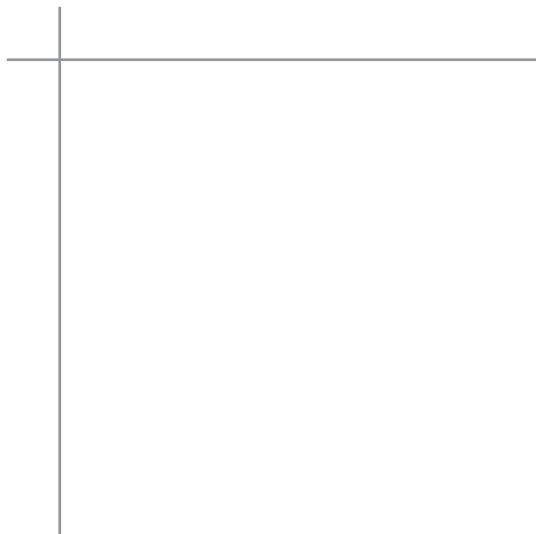
Bekendtgørelse om bygherrens pligter

BEK nr. 576 af 21/06/2001

Bilag

[Egehøj, 2004]

Interview med Byplanlægger og arkitekt Hans Egehøj, bilag 2, 2004





UTBYGGINGSAVTALE

MELLOM

ØSTRE TOTEN KOMMUNE (kommunen)

OG

.....(utbygger)

VEDRØRENDE

UTBYGGINGEN AV

1. Partene

- 1.1. Avtalen inngås mellom som utbygger og Østre Toten kommune.
- 1.2. Partene representeres av den som underskriver avtalen på deres vegne, evt. av andre som disse bemyndiger. Disse representanter binder partene og står ansvarlig for å besørge nødvendig dokumentasjon om gjennomføring av avtalen.
- 1.3. Partenes representanter er forpliktet til å henvende seg til den annen parts representant i enhver sak. Hvis en sak ikke lar seg løse på dette nivå, kan utbygger fremme skriftlig eller muntlig klage til rådmann eller ordfører. Tilsvarende kan kommunens representant melde saken til sin overordnede. I ytterste konsekvens skal konflikter om gjennomføringen av avtalen avgjøres ved frivillig voldgift.

2. Avtalens hensikt og omfang

- 2.1. Avtalen tar utgangspunkt i kommunens ulike roller; som plan- og bygningsmyndighet, som forvalter av det kommunale vegsystem og de kommunale vann- og avløpsanlegg og som tilrettelegger for utbyggingen i kommunen.
- 2.2. Hensikten med avtalen er å klargjøre ansvaret (økonomisk og praktisk) for å kunne bygge ut i henhold til reguleringsplan eller annen plan som er/ blir vedtatt for området.
- 2.3. Avtalen inngås frivillig mellom partene ut fra en felles erkjennelse av nytten av å formalisere samarbeidet om utbyggingen, og at dette samarbeidet bør startes samtidig som arbeidet med reguleringen igangsettes.

- 2.4. Avtalen omfatter så vel interne tekniske anlegg innenfor regulert område som øvrige tiltak som skal gjennomføres i forbindelse med utbyggingen av boligfeltet.
- 2.5. Det forutsettes at arbeidet med utformingen av avtalen gjøres parallelt med reguleringsarbeidet og at avtalen formelt sett seinst inngås samtidig som privat forslag til reguleringsplan fremmes for førstegangs behandling i Det faste utvalg for plansaker. Hvis den politiske behandlingen av reguleringsforslaget resulterer i endringer som fører til nye momenter eller løsninger innenfor de temaer som omfattes av utbyggingsavtalen, skal avtalen formelt revideres og underskrives på ny av partene.
- 2.6. Etter at forutsetningene for utbyggingen, med tilhørende prosjektering, er klagjort i, eller i direkte tilknytning til, felles oppstartsmøte, fremmer utbygger endelig avtaleforslag, basert på kommunens standardavtale, i forbindelse med oversendelse av privat reguleringsforslag. Om nødvendig avholdes avklarende drøftinger mellom partene parallelt med arbeidet med det private reguleringsforslaget.
- 2.7. De konkrete anlegg som omfattes av avtalen er følgende: - (listes konkret i den enkelte sak)

3. Ansvar for gjennomføring av ulike tiltak

- 3.1. Ansvarsfordelingen defineres ut fra hvem som skal besørge gjennomføringen av de aktuelle anlegg. For hvert anlegg er så vel det praktiske som det økonomiske ansvar definert.
- 3.2. Utbygger skal prosjektere og bygge ut anleggene med mindre det godkjennes at hele eller deler av disse anleggene overlates til andre. Dette skal i såfall godkjennes av kommunen på forhånd.

Prosjekterings- og anleggskostnadene for disse anleggene skal i sin helhet dekkes av utbygger, i den grad de kommer til utførelse.

- å Utbygger skal knytte til seg kompetente fagfolk, med erfaring fra denne typen prosjektarbeid, for kunne gjennomføre arbeidene på en profesjonell og effektiv måte.

Anleggene benevnt overtas av kommunen for drift og vedlikehold. Dette forutsetter at de er bygd ut i henhold til kommunale normer og krav. Det avholdes egen overtagelsesforretning i denne forbindelse.

- 3.3. Kommunen skal prosjektere og bygge ut anleggene og dekke kostnadene i denne forbindelse.
- 3.4. For samtlige anlegg gjelder plan- og bygningslovens bestemmelser. Dette innebærer at den som er ansvarlig i henhold til punktene 3.2 og 3.3 må sørge for at aktuelle anlegg blir gjennomført i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. De firmaer som skal utføre arbeider for utbygger skal godkjennes av bygningsmyndigheten.

4. Ansvar overfor tredjeperson

- 4.1. I den grad andre grunneiere eller rettighetshavere blir berørt av tiltakene, skal den som har ansvaret for gjennomføringen i henhold til hovedpunkt 3 ovenfor sikre nødvendige avtaler. Avtalene skal tinglyses i de tilfelle der kommunen skal ha driftsansvaret.

- 4.2. Utbygger har et særlig ansvar for å informere bolig- og tomtkjøpere om utbyggingens innhold, også om standarder, kvaliteter og detaljløsninger som ikke konkret er definert i reguleringsplanen.

5. Nærmere om detaljprosjekteringen

- 5.1. Forutsetningene for utarbeidelsen av planer for tekniske anlegg skal i størst mulig grad være avklart i forbindelse med felles oppstartsmøte for regulering og utbygging. Etter at grunnlaget for utbyggingen er klargjort fra utbyggers side, skal kommunen gi klare føringer for det videre prosjekteringsarbeid, herunder presisere hvilke forutsetninger som er lag til grunn.
- 5.2. Planer for VA-anlegg, vegsystem og anlegg for felles søppelrenovasjon internt på området skal utarbeides i henhold til Østre Totens lednings- og vegnorm. Alle planer skal godkjennes av kommunens driftsansvarlige for VA og renovasjon. Planene skal så, så langt regelverket tilsier dette, godkjennes i henhold til plan- og bygningslovens bestemmelser før anleggsarbeider igangsettes.

Tilsvarende skal planene ta hensyn til behovet for slokkevann, i nødvendig samråd med brannsjefen. Utbygger må framlegge dokumentasjon om dette.

Hvis en av partene har behov for prosjekteringsmøte, avtales dette direkte mellom utbygger og ansvarlig i kommunen.

- 5.3. Utbygger skal sørge for aktuelle planer for de kabelanlegg som skal etableres i forbindelse med utbyggingen utbyggingen. Slike planer skal sikre at det skjer en god samordning i forhold til øvrige tekniske planer i området.

6. Eksisterende VA-ledninger

- 6.1. Den som har ansvar i henhold til hovedpunkt 3 i avtalen skal besørge omlegging av eksisterende VA-ledninger som følge av utbyggingen, både innenfor og utenfor byggefeltet inkl. overvannsledninger. Dette gjelder også VA-ledninger som eventuelt må legges om på grunn av nye hovedledninger og hvor de gamle må koples ut.
- 6.2. Hvis utbyggingen skjer i nærheten av eksisterende VA-anlegg, skal utbygger dokumentere at dette ikke fører umiddelbare eller driftsmessige komplikasjoner (belastningsskader, frost mv.)

7. Opplegg for gjennomføringen av de aktuelle tiltak (alternativ samordnet utbygging tomt/bolig) (når det gjelder pkt. 7 i avtalen velges ett av alternativene, avhengig av aktuell utbyggningsmodell)

- 7.1. Planlegging og gjennomføring av tiltak for tomteopparbeidelse og husbygging gjennomføres ut fra et opplegg der utbygger har et helhetlig ansvar for feltet, fra start opparbeidelse til ferdige hus. Hvis det skal skje endringer i forhold til et slikt opplegg for gjennomføring, må punktene under hovedpunkt 7 i avtalen omarbeides før slik endring kan iverksettes.
- 7.2. De ulike fellesområdene i henhold til reguleringsplanen må være ferdig opparbeidet før det kan gis ferdigattest for hus i området, evt. på berørte etappe eller delområde. Hva som skal kreves vedr. slik opparbeidelse, gjøres til gjenstand for søknad om tiltak etter PBL på vanlig måte.
- 7.3. Utbyggingen kan gjennomføres etappevis etter nærmere konkret avtale. Utbygger skal i så fall utarbeide kart, evt. med beskrivelse, som angir de aktuelle etapper som ønskes bygd ut for seg.

Etappeplanen skal godkjennes av kommunen på forhånd.

- 7.4. Søknad om kommunal overtakelse av VA-anlegg fremmes av utbygger så snart de anlegg som skal driftes og vedlikeholdes av kommunen er ferdig utbygd. Vedlagt søknaden skal følge ”som-bygd-dokumentasjon og annen dokumentasjon som viser hvor og hvordan anleggene er bygd og at de tilfredsstillende på forhånd definerte kravene til utførelsen.
- 7.5. Matjord og annen masse må ikke borttransporteres slik at det blir underskudd ved istandsetting av tomter og andre anlegg på feltet.
- 8. Opplegg for gjennomføringen av de aktuelle tiltak (alternativ tomteopparbeidelse/separate boliger)**
- 8.1. Partene forplikter seg til å gjennomføre sine delprosjekter etter avtalen med tanke på effektiv gjennomføring av tomteklargjøringen.
- 8.2. Følgende tiltak skal være gjennomført før det kan gis byggetillatelse for bygging av hus på feltet:
- * Interne og eksterne VA-ledninger og -anlegg
 - * Private ledninger,
 - * Felles vegsystem,
 - *Annet, konkret definert for feltet.
- 8.3. Utbyggingen kan gjennomføres etappevis etter nærmere konkret avtale. Utbygger skal i såfall utarbeide kart, evt. med beskrivelse, som angir de aktuelle etapper som ønskes bygd ut for seg. Etappeplanen skal godkjennes av kommunen på forhånd. Forutsetningene under pkt. 7.2 skal i såfall gjelde de anlegg som vedrører den aktuelle etappe.
- 8.4. Følgende tiltak skal være gjennomført før det kan gis ferdigattest for hus på feltet.
- * Felles lekeareal og grøntareal,
 - * Gateløys,
 - * Kabelanlegg,
 - *Annet, konkret definert for feltet.
- 8.5. Søknad om kommunal overtakelse av VA-anlegg fremmes av utbygger så snart de anlegg som skal driftes og vedlikeholdes av kommunen er ferdig utbygd. Vedlagt søknaden skal følge ”som-bygd-dokumentasjon og annen dokumentasjon som viser hvor og hvordan anleggene er bygd og at de tilfredsstillende på forhånd definerte kravene til utførelsen.
- 8.6. Tilsvarende skal utbygger fremme søknad om kommunal overtakelse av
- 8.7. Matjord og annen masse må ikke borttransporteres slik at det blir underskudd ved istandsetting av tomter og andre anlegg på feltet.
- 9. Kommunal overtakelse**
- 9.1. Kommunal overtakelse av anlegg bygd ut av utbygger skal skje etter egen overtakelsesforretning i hvert enkelt tilfelle. Slik forretning gjennomføres etter følgende retningslinjer.
- 9.2. Alle vann- og kloakkledninger skal trykkprøves etter NKF-normen og det kreves TV-inspeksjon på samtlige avløpsrør. Kommunen kan stille krav om desinfeksjon av vannledningene. Utbygger må dekke eventuelle kostnader til slike arbeider. I forbindelse med

forretningen skal utbygger overlevere "som-bygd"-dokumentasjon med innmåling og høydeangivelse av ledninger, med stikkledninger samt kummer og sluk. Dette arbeidet skal utføres i h.h.t retningslinjer for innmåling og kartlegging av VA-anlegg i Østre Toten kommune, slik at dataene kan inngå i kommunens digitale ledningskartverk.

- 9.3. Utbygger er ansvarlig for å kalle inn til overtakelsesforretning. Selve forretningen gjennomføres etter opplegget i NS 3430, evt. NS 3408, så langt det passer.
- 9.4. Det skal inngås spesiell avtale om overtakelse av tekniske anlegg, med garantierklæring i.h.h.t. NS3430, evt. at det gjøres avtale som sikrer kommunen midler til å fullføre/ sette i stand anleggsenheter anleggsenheter som utbygger ikke har fullført.
- 9.5. Før kravene til kommunal overtakelse er oppfylt fra utbyggers side, har utbygger selv, evt. beboerne på feltet i fellesskap, ansvaret for drift, vedlikehold og evt. utbedringer av de aktuelle anleggene. Denne forpliktelsen skal framgå av de kontrakter utbygger inngår med tomte-/ eller huskjøpere i området.

10. Drift og vedlikehold

- 10.1. Vedlikehold av private fellesledninger og stikkledninger for vann og avløp, private veger og trafikkarrealer, samt grønt- og utenomhusarealer, er utbyggers/tomteeiernes ansvar.
- 10.2. De anlegg der det er gjennomført overtakelsesforretning i samsvar med avtalens punkt 3.2, drives og vedlikeholdes av kommunen.

11. Økonomiske forhold

- 11.1. Alle kostnader for gjennomføring av de delprosjekter som omfattes av avtalen er utbyggers ansvar. Kommunen vil ikke bidra økonomisk til å ruste opp feltet i forhold til den standard utbygger etablerer i forbindelse med utbyggingen (f.eks. asfalt, gateløp, lekeplasser eller andre typer fellesanlegg).
- 11.2. Regelverket for offentlige anskaffelser skal følges i forbindelse med gjennomføringen av avtalen. Dette innebærer at utbygger må følge anskaffelsesregelverket når han inngår kontrakter om utbygging og der kommunen skal overta ansvaret for drift og vedlikehold av de aktuelle anlegg.
- 11.3. I utbyggingstiden skal utbygger stille bankgaranti på 10 % av kontraktssummen for de anlegg som skal overtas av Østre Toten kommune for drift og vedlikehold. Bankgarantien reduseres til 3 % i reklamasjonstidens første år, 2 % det andre året og 1 % det tredje året.

12. Tilknytningsavgifter

- 12.1. Tilknytningsavgifter for vann og avløp beregnes ut i fra de til enhver tid gjeldende forskrifter og satser. Hver enkelt husbygger er ansvarlig for disse.

13. Oppmåling

- 13.1. Kart- og delingsforretningen skal utføres av kommunen.. Nødvendige målinger kan utføres av

innleid privat målefirma på grunnlag av et opplegg som kommunens oppmålingsmyndighet har godkjent. Betaling skjer i henhold til gjeldende gebyrregulativ.

- 13.2. Kostnadene fordeles i henhold til pkt.11 i gebyrregulativet for Østre Toten. Dette innebærer en fordeling mellom oppmålingsfirma og kommunen og som avtales konkret samtidig som opplegget for øvrig avtales, jfr. pkt. 11.1.
- 13.3. Annen oppmåling som er nødvendig i forbindelse med utbygging, detaljprosjektering og tomteopparbeidelse foretas av utbygger selv eller av engasjert firma.
- 13.4. Alle oppmålingsarbeider skal skje slik at relevant informasjon kan legges digitalt inn i kommunes kartverk.

14. Annet

- 14.1. Utbygger skal sørge for at framtidige hus-/ boligkjøpere gjøres kjent med avtalen.
- 14.2. Dersom utbygger overfører sine rettigheter og plikter, helt eller delvis, til andre utbyggere, skal kommunen underrettes før dette skjer.

15. Forbehold

- 15.1. Kommunen tar et generelt forbehold om at evt. endringer som gjelder kommunens forpliktelser og ansvar vis-a-vis tomte- eller huseiere i kommunen, også skal kunne gjøres gjeldende innenfor området for herværende utbyggingsavtale.

16. Fellesansvar

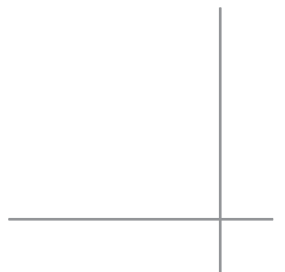
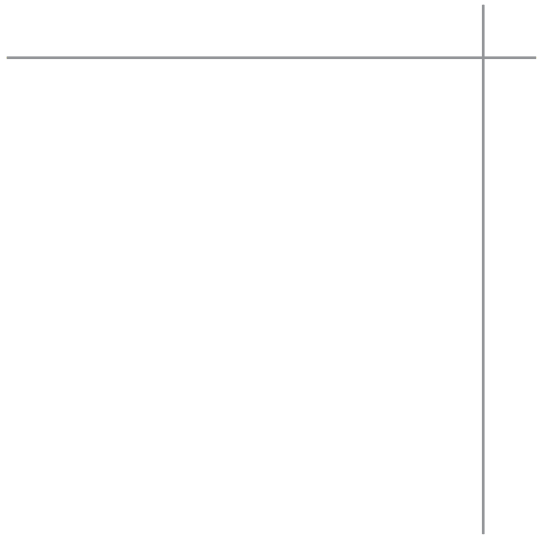
- 16.1. Utbygger og kommunen skal hver for seg ha en komplett samling av de dokumenter som kreves for å overholde partenes gjensidige forpliktelser i h.h.t. herværende avtale.
- 16.2. Partene skal under arbeidet med planleggingen og utbyggingen utpeke hver sin person som er ansvarlig vis-a-vis den annen part. Den annen part skal informeres skriftlig hvis kontaktperson skiftes.

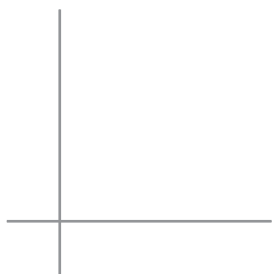
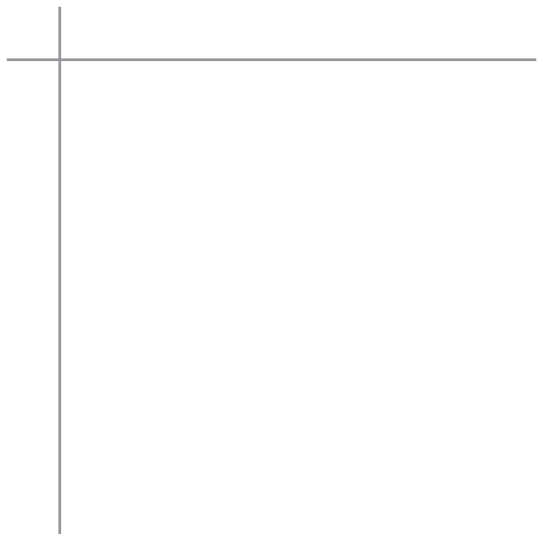
....., den.....200..

Lena, den.....200..

N.N.

Østre Toten kommune v/teknisk sjef





A JURIDISK METODE

Dette appendiks er udarbejdet på 9. semester. Ligeledes anvendes det her på 10. semester for at give indsigt i den juridiske metode. Appendikset er ikke udtømmende, men behandler hovedtrækkene i den juridiske metode.

Juridisk metode belyser de forskellige retskilder, hvorudfra bl.a. domsafgørelser kan træffes. Med andre ord er juridisk metode en vejviser gennem den labyrint, som nutidens retssystem ofte kan sammenlignes med [Blume, 2001, s. 4]. Jens Evald beskriver juridisk metode som: »...den fremgangsmåde, som domstolene og enhver, der skal tage stilling til et konkret forelagt problem, må følge.« [Evald, 2003, s. 3] Mere detaljeret er det ifm. klarlægningen og forståelsen af en given domsafgørelse vigtigt at have overblikket over de forskellige retskilder, samt hvordan de skal bruges. Som Blume beskriver det: »Der findes et varieret udbud af retskildetyper, som i den praktiske proces skal sammenholdes med hinanden« [Blume, 2001, s. 20].

I det følgende vil de enkelte retskilder blive belyst. Retskilderne opdeles i de to grupper:

Skrevne retskilder:

- Love
- Bekendtgørelser
- Cirkulærer
- Planer
- Vejledninger
- Privat retsdannelse

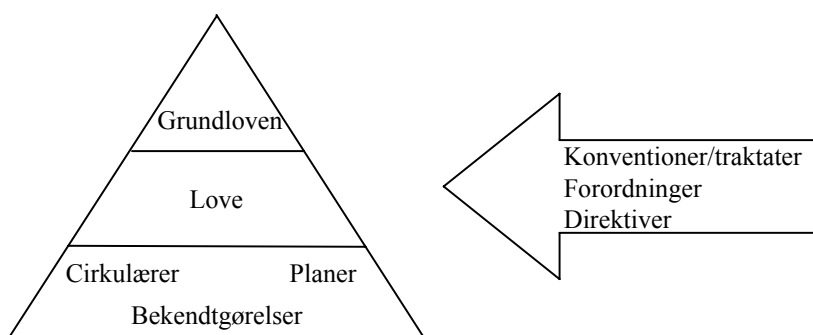
Uskrevne retskilder:

- Retspraksis
- Sædvaner
- Forholdets natur

I forbindelse med beskrivelsen af forholdets natur vil der desuden være en kort beskrivelse af retsvidenskaben, der hjælper de retsanvendende myndigheder med fortolkning af materiale. Fortolkningsregler vil blive beskrevet i afsnit *A.1.3 Fortolkningsregler*. Afslutningsvis vil appendikset forklare den juridiske beslutningsproces.

A.1 Skrevne retskilder

Rækkefølgen af de skrevne retskilder er ikke tilfældig, idet retskilderne er placeret i et hierarki. Desuden påvirkes den danske lovgivning af internationale konventioner/aftaler samt forordninger og direktiver fra den Europæiske Union, se fig. A.1. Konventioner som f.eks. menneskerettighedskonventionen supplerer den danske ret. Forordninger, f.eks. angående handel med truede dyrearter, er direkte gældende i medlemslandene, og direktiver er bindende for de enkelte stater til implementering i de enkelte landes gældende love. Eksempler på direktiver foreligger bl.a. i forbindelse med fuglebeskyttelsesområder, habitatområder samt Vurdering af Virkninger på Miljøet (VVM).[Berg, 1998, s. 32]



Figur A.1: Den 3-delte hierarkiske opbygning af de skrevne retskilder samt indflydelse fra internationale aftaler.

Øverst i de skrevne retskilders hierarki findes Grundloven, hvoraf andre love afleder deres gyldighed. Bekendtgørelserne afleder deres gyldighed af de gældende love og er dermed et trin lavere end lovene. Grundloven, andre love samt bekendtgørelser udgør den danske lovgivning. Det ses ud fra fig. A.1, at cirkulærer og planer befinder sig på samme niveau i hierarkiet som bekendtgørelser. De dækker dog ikke over de samme områder idet f.eks. cirkulærer er et styringsmiddel indenfor de administrative myndigheders verden, hvor bekendtgørelser kan gælde for både private og myndigheder. Dermed kommer bekendtgørelser, cirkulærer og planer ikke i konflikt med hinanden. For den enkelte grundejer kan både love, bekendtgørelser og planer være bindende. Angående sidstnævnte er f.eks. en regionplan ikke direkte bindende for grundejeren, hvorimod vedkommende er forpligtet til at rette sig efter en lokalplan.

I det følgende gennemgås de enkelte retskilder.

A.1.1 Love

Retsforskrifter, primært love, betragtes i et retssystem som det danske som den vigtigste retskilde [Blume, 2001, s. 22]. Jens Ewald nævner ligeledes, at lovgivningen har prioritet foran de øvrige retskilder, hvilket betyder, at retsanvenderen skal undersøge, om der findes bestemmelser i lovgivningen af betydning for det konkrete tilfælde. Jens Ewald understreger dog, at prioriteringen af retskilderne har ændret sig og kan ændre sig i fremtiden. Det skyldes samfundets organisation. I middelalderen var det nedarvede sædvaner, der vejede tungest, og i dag peges der som nævnt på lovteksterne som de primære retskilder. [Ewald, 2000, s. 27-28]

Udgangspunktet for alle retsforskrifterne er *Grundloven*, der bl.a. indeholder regler om de øverste statsorganer, magtfordelingen samt Folketingets valg og lovgivende funktion [Berg, 1998, s.31].

I niveauet under Grundloven findes love med diverse forskellige benyttelsesområder. Lovene er gyldige, hvis de er tilvejebragt i overensstemmelse med Grundlovens regler og træder i kraft, når de er offentliggjort i Lovtidende [Ewald, 2000, s.30-31]. Det samme gælder for lovebekendtgørelser, der kort sagt er en sammenkrivning af oprindelige lovtekster og ændringslove. Altså et hjælpemiddel til at gøre en given lov overskuelig.

Ved informationssøgning om et givent retsområde er baggrunden for en aktuell lov interessant for forståelsen og fortolkningen. Love udarbejdes som hovedregel på grundlag af en betænkning, der er udarbejdet af en arbejdsgruppe i det pågældende ministerium. Betænkningen kan danne grundlaget for et lovforslag, der igen kan ledsages af en række bemærkninger (motiver). [Berg, 1998, s. 42] Betænkningen, lovforslaget og motiverne siges tilsammen at være lovens forarbejder, der har stor betydning for forståelsen for et givent retsområde. Angående fortolkning af lovebestemmelser se afsnit *A.1.3 Fortolkningsregler*. Til lovens forarbejder knyttes desuden debatten i Folketinget. Forarbejdet kan opfattes som en selvstændig retskilde eller en del af retsforskriften. [Blume, 2001, s. 23]

A 1.2 Bekendtgørelser

Bekendtgørelse er den almindelige betegnelse for de forskrifter, som ministre udsteder i henhold til lov. Bekendtgørelser er generelle og indeholder dermed regler, der er bindende for såvel borgere som offentlige myndigheder. Som ved love træder bekendtgørelser generelt i kraft ved offentliggørelse i Lovtidende. [Ewald, 2000, s.32-33] Som eksempel på en bekendtgørelse er *Bekendtgørelse2002-07-*

15 nr. 604 om erhvervmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage mv. Denne bekendtgørelse er udstedt i henhold til *Lov om Miljøbeskyttelse*. Altså er der bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven, der giver ministeren hjemmel til at udstede regler om emnerne i bekendtgørelsen.

A 1.3 Cirkulærer

Et cirkulære er med hjemmel i lov en tilkendegivelse fra en administrativ myndighed rettet til en anden administrativ myndighed, der indeholder en for sidstnævnte myndighed bindende forskrift. Dermed er cirkulæret et styringsmiddel overfor underordnede myndigheder og ikke andre, f.eks. domstole og private. I forhold til bekendtgørelser fortolker cirkulærer de gældende love og kan oplyse myndighederne om, hvilke hensyn der skal lægges vægt på. [Evald, 2000, s.34] Et eksempel på et cirkulære er *Cirkulære om ændring af cirkulære om landbrugsloven*, der er udgivet af *Direktoratet for Fødevarerhverv*.

A 1.4 Planer

Kendetegnende for planer er, at de er en retlig regulering af et afgrænset område, samt at de indenfor en nærmere angivet periode tilsigter at fremme en udvikling mod et angivet mål. Planer er bindende for den myndighed, der har udarbejdet dem, men kan samtidigt være bindende for andre myndigheder og private. [Evald, 2000, s.35] Eksempler på planer er region- og kommuneplaner. Som tidligere nævnt er det kun lokalplaner, der er bindende for den enkelte grundejer.

A 1.5 Vejledninger

Vejledninger er ikke bindende for private eller offentlige myndigheder, og indholdet er alene af orienterende art. Vejledninger har stor praktisk betydning og anvendes ved orientering om reglers indhold og baggrund og i forbindelse med meddelelse af oplysninger om fortolkning og administration af regler. Vejledninger kan være meget detaljerede, hvorfor det fra myndighedernes side kan være svært at fravige dem. Dette medfører en risiko for, at man regelbinder det skøn, som administrationen er sat til at udøve, men samtidigt skaber det mulighed for en ensartet administrativ praksis. [Evald, 2000, s.36] Eksempel på en vejledning er *Godkendelse af husdyrbrug – 2. udgave*, der er udgivet af Miljøstyrelsen. Vejledningen er udarbejdet på baggrund af regler om godkendelse af særligt store dyrehold, jf. bekendtgørelse nr. 794 af 9. december 1991 om godkendelse af listevirksomheder (godkendelsesbekendtgørelsen) og lovbekendtgørelse nr. 590 af 27. juni 1994 om miljøbeskyttelse.

A 1.6 Privat retsdannelse

Privat retsdannelse dækker over den ret, der er skabt gennem kollektive aftaler, f.eks. arbejdsmarkedets hovedaftale, og standardiserede kontraktvilkår, f.eks. forsikringsaftaler og lejeaftaler. Jens Evald nævner, at betragtningen af den private retsdannelse som en retskilde er en smagssag, men at den privat skabte ret er tilvejebragt i overensstemmelse med samfundets regler for produktion af forpligtende retsregler. [Evald, 2000, s.36-37]

A.2 Uskrevne retskilder

De uskrevne retskilder kan virke mere u håndgribelige, men er vigtige i rets anvendelsen. Overskriften uskrevne retskilder kan virke mindre dækkende, da f.eks. de beskrevne domme i afsnittet er skriftlige. Opdelingen i skrevne og uskrevne retskilder er dog benyttet, da det er de normale betegnelser blandt jurister.

Retspraksis, som vil blive beskrevet først, er den retlige stillingtagen i en given situation. Dernæst beskrives sædvaner, der kan siges at være en norm i samfundet også kaldet kutyme. Endelig er der forholdets natur, der med andre ord er sagens konkrete omstændigheder.

A.2.1 Retspraksis

Retspraksis, der udmønter sig i afgørelser, er karakteriseret ved at være en retlig stillingtagen til et konkret foreliggende spørgsmål. Dermed er det i et samspil med retspraksis, at loven får sin konkrete betydning. Med andre ord sammenholdes de almene retskilder med bestemte faktiske omstændigheder.

Der er to former for afgørelser efter retspraksis: Domstolsafgørelser og afgørelser truffet af administrative myndigheder.

Domstolsafgørelser betegner alle afgørelser fastsat af hvilken som helst domstol i domstolshierarkiet. Dog er der forskel på afgørelsernes juridiske betydning alt afhængigt af hvor højt i hierarkiet, afgørelsen er truffet. Domstolsafgørelser kan yderligere deles i to grupper: Dem, der kan danne grundlag for generelle regler, der kan få betydning for afgørelsen af fremtidige sager og dem, der ikke kan. De sidstnævnte afgørelser lægges ikke til grund for fremtidige afgørelser, da de enkelte sager har indeholdt specielle forhold. Generelt er domstolenes afgørelser dog anerkendt som en væsentlig retskildetype, og det er accepteret, at domstole og andre retsmyndigheder kan fravige en klar retspraksis for at tilpasse sig samfundets udvikling. For ikke at binde sig for stærkt til egne afgørelser affatter Højesteret ofte dommen således, at den kun får begrænset værdi som mønster

for fremtidige afgørelser, jfr. den hyppigt benyttede vending »...*under disse særlige omstændigheder*...« [Evald, 2000, s. 39, 41].

Afgørelser truffet af administrative myndigheder tiltrækker sig som regel mindre opmærksomhed end domstolsafgørelserne, da afgørelserne træffes mere lukket. Desuden kan de administrative afgørelser ændres af domstolene og afgør dermed ikke definitivt den foreliggende sag. Umiddelbart kan disse afgørelser virke mindre selvstændige, men samtidigt er de administrative afgørelser oftest de afgørelser, som borgerne har med at gøre. Det betyder, at de administrative afgørelser har stor betydning for borgernes retsstilling. Afgørelser truffet af institutioner højt i det administrative hierarki som f.eks. Naturklagenævnet lægges der selvfølgelig mere vægt på, end afgørelser truffet på kommunalt niveau. Der kan være stor diskussion om, hvor megen vægt der skal lægges på de administrative afgørelser ifm. afgørelser i fremtidige sager. Dog er der retsområder, hvor der sjældent forekommer domsafgørelser. I de tilfælde har administrative afgørelser stor betydning for retsforholdene og er dermed en væsentlig retskildetype. [Blume, 2001, s. 23-24]

A.2.2 Sædvaner

For at en adfærd skal kunne karakteriseres som sædvane skal denne adfærd »... *være fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at man er retligt forpligtet og berettiget hertil.*« [Evald, 2000, s. 42-43] Sædvanerne er en del af den uskrevne ret og kan siges at være en norm i samfundet. Sædvanerne kan desuden siges at have samme funktion som hævde, forældelse og passivitet nemlig at værne om en mere eller mindre berettiget forventning om, at den bestående retstilstand, sin uretmæssighed til trods, skal kunne fortsætte. Netop funktionen får afgørende betydning for dommerens bedømmelse af, om der foreligger en sædvane. [Evald, 2000, s. 44] Et eksempel på en sag om sædvane er fra Færøerne i U 1962.714 ØLD, hvor en kongsbondes mangeårige afhændelse af sand var i strid med sognets beboeres ret til sandtagning ifølge sædvaner. Retten antog, at der efter gammel sædvane bestod en ret for sognets beboere til sandtagning til eget behov på området (en strandbred). Det var en naturlig følge heraf, at afhændelse af sand mod vederlag kun kunne finde sted efter aftale inden for fællesskabet. Den pågældende kongsbonde kunne derfor ikke på egen hånd og for egen regning afhænde sand, og måtte betale en erstatning til brugerne inden for fællesskabet.

Sædvaner findes ligeledes bl.a. indenfor handel. Her beskrives en sædvane som en handlemåde, der har været almindeligt fulgt, og som har opnået en

fasthed indenfor branchen. Sædvanen eller kutymen vil i almindelighed blive fulgt, hvis vedkommende kutymes rimelighed, udbredelse og fasthed begrundes dette. [Evald, 2003, s. 56]

A.2.3 Forholdets natur

Forholdets natur kan med andre ord siges at være sagens konkrete omstændigheder. Ligeledes tales om kulturtraditionen og reale hensyn. Forholdets natur karakteriserer Jens Evald ikke som en retskilde »... *eftersom »forholdets natur« først og fremmest peger på en metode til fortolkning af de øvrige retskilder«* [Evald, 2000, s. 46]. Med øvrige retskilder menes her loven, domspraksis og sædvane. Der er dog i juridiske kredse ikke enighed om, ikke at kalde forholdets natur for en selvstændig retskilde, og det eneste, man kan blive enige om, er, at hvis der ikke kan søges støtte i andre retskilder, må der tages udgangspunkt i forholdets natur. [Evald, 2003, s.57]

Dommeren søger, »...*at indpasse retsafgørelsen i harmoni med, hvad der kan udledes af disse retskilder«* [Evald, 2000, s. 45]. Dette gøres bl.a. ud fra principper om lighed og hensyntagen til samfundsmæssige værdier. Desuden indpasses retsafgørelsen ud fra proportionalitetsprincippet, der sikrer, at afgørelsen ikke er mere vidtgående, end formålet kræver [Berg, 1998, s. 118].

I sagen U 1981.300 HD nægtede et olieselskab at medvirke til ombytning af et skadesløsbrev med en bankgaranti. Modparten, en tømrermester, havde brug for ombytningen for at udstykke ejerlejligheder i den udlejningsejendom, hvori pantebrevet var tinglyst som sikkerhed. Olieselskabet holdte fast i den oprindelige aftale, som tømrermesteren ikke uden videre kunne ændre. Tømrermesteren mente sig udsat for chikane, og højesteret gav ham medhold. Højesteret mente, at tømrermesteren havde en væsentlig interesse i ombytningen, hvorimod Olieselskabet ikke havde nogen loyal grund til at modsætte sig ombytningen. Det fremgår af højesteretsdommer Mogens Munch's kommentar til dommen HD (U 1982 B 298), at resultatet ikke støtter sig direkte på aftalelovens § 36, men på de synspunkter, der har fundet udtryk i nyere lovgivning og retspraksis og navnlig aftalelovens § 36. Hermed udtrykkes, at afgørelsen er søgt indpasset i harmoni med, hvad der kan udledes af disse retskilder. [Evald, 2000, s. 46]

Det ses, at der er forbindelse mellem forholdets natur, retskilderne samt principper om bl.a. lighed og proportionalitet. Det fører over i at beskrive retsvidenskabens, der kan betegnes som hjælp til retsanvendende myndigheder.

Det er en helt almindelig opfattelse, at retsvidenskaben, dvs. juridisk litteratur, ikke kan betegnes som retskilde. Dette forklarer Jens Evald ved, at retsvidenskaben ikke kan skabe eller tilvejebringe forpligtende regler/retligt materiale.[Evald, 2000, s. 47] Peter Blume stiller ligeledes spørgsmålstejn ved, om den juridiske litteratur kan karakteriseres som retskilde. På den ene side beskriver litteraturen de allerede eksisterende regler og tilføjer dermed ikke noget nyt til det aktuelle emne. På den anden side kommer litteraturen til sin ret, når der gøres brug af den ifm., at afgørelser træffes. I de tilfælde er det tit den enkelte forfatters status i det juridiske miljø, der er afgørende for, hvor stor vægt der skal tillægges den aktuelle tekst. [Blume, 2001, s. 24]

Til den juridiske litteratur kan desuden lægges f.eks. råd eller henstillinger givet af en administrativ myndighed eller domstol.

A.3 Fortolkningsregler

Efter at have gennemgået de forskellige retskilder beskrives i dette afsnit, hvorledes fortolkning af en given lovtekst kan foretages. Fortolkning kan med andre ord siges at være en fastlæggelse af mening. Hvad er der f.eks. ment med en given lovtekst? Først præciseres indholdet af den aktuelle lov, hvorefter der vælges mellem fortolkningsalternativerne. Som det vil fremgå er der flere alternativer at vælge mellem, når en lovtekst skal fortolkes, og det skal understreges, at en fortolkningsregel udmærket kan anvendes sammen med en eller flere andre fortolkningsregler [Evald, 2003, s. 34].

A.3.1 Objektiv og subjektiv fortolkning

På en given lovtekst kan der anvendes en *objektiv fortolkning* af lovteksten. I dette tilfælde lægges hovedvægten på den sproglige betydning af teksten eller reglen. Det er med andre ord lovens formål ud fra lovteksten, der søges realiseret. Den *subjektive fortolkning* af en given lov bygger mere på lovens forarbejder samt Folketingets formål med at gennemføre loven. Forarbejderne til lovene er kun fortolkningsmateriale og er ikke forpligtende, som lovene er det [Evald, 2003, s. 36]. [Evald, 2000, s. 136]

A.3.2 Indskrænkende eller udvidende anvendelse af fortolkningsresultat

Et fortolkningsresultat kan anvendes indskrænkende eller udvidende. Ved *indskrænkende* brug af fortolkningsresultatet undlader man at anvende en lovregel på en given situation, selvom situationen rent sprogligt er dækket af lovteksten. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis brugen er i modstrid med de

formål, som Folketinget ønskede at tilgodese med loven. Et tænkt eksempel er, hvis Folketinget har vedtaget at give tilskud til udskiftning af vinduer for at spare energi, vil det formentligt være korrekt at fortolke loven sådan, at der nægtes tilskud til udskiftning af vinduer, der ikke medfører energibesparelser, selvom det ikke direkte er skrevet i loven.

Modsat kan man anvende fortolkningsresultatet *udvidende* og dermed anvende lovtæksten udenfor det rent sproglige område. Dette kan bl.a. ske på baggrund af lovens forarbejder. Et eksempel er fra U 1973.23, hvor en regel vedrørende afgift ved salg af slagtede kyllinger også blev anvendt i en situation, hvor kyllingerne først blev slagtede umiddelbart *efter* salget. [Evald, 2000, s. 136-137]

A.3.3 Analogifortolkning

Analogifortolkning kan siges at være en form for udvidende fortolkning. Analogifortolkning benyttes, når en regel anvendes på et område, hvor reglen rent sprogligt ikke passer. Dette sker, når det anses, at de aktuelle forhold er tilpas lig de forhold, som reglen normalt anvendes på. Dette lighedsforhold samt at der ikke findes nogen anden lovregel, der afgør det aktuelle tilfælde, er begge betingelser for anvendelsen af en analogifortolkning [Evald, 2003, s.38]. [Evald, 2000, s. 137]

A.3.4 Modsætningsfortolkning

Modsætningsfortolkning er i brug, når lovreglen anvendes på områder, som lovreglen slet ikke siger noget om. Dette gøres dog på baggrund af det, lovreglen faktisk omtaler. Med andre ord opstår der mulighed for modsætningstolkning, når lovens ord er udtømmende [Evald, 2003, s.37]. Et banalt eksempel er fra en husorden, hvori der er skrevet: »Der må ikke spilles musik efter kl. 22.« Herudfra vil de fleste med rette tro, at der udmærket kan spilles musik indtil kl. 22, selvom det ikke direkte står i lovtæksten. [Evald, 2000, s. 137]

A.3.5 Lov-hierarkiet som fortolkningsmoment

Som nævnt i afsnit A.1.1 *Skrevne retskilder* er de skrevne retskilder og herunder lovene hierarkisk opbygget. For fortolkningen betyder det, at en lovtækt ikke må fortolkes, således den står i modstrid mod ovenstående lovbestemmelser. Ligeledes skal man, hvis kun een af to lovforklaringer er i overensstemmelse med Grundloven, vælge den fortolkning, der er i overensstemmelse med Grundloven. [Evald, 2000, s. 138]

A.3.6 Fortolknings- og formodningsregel ifm. internationale aftaler

Den sidste fortolkningsregel finder anvendelse ifm. fortolkning af en dansk lovbestemmelse på et område, hvor Danmark har tilsluttet sig internationale aftaler el. lign. Hvis en lovregel kan fortolkes på flere måder, vælges det, at man samtidigt kan leve op til den internationale aftale. Dette kaldes *fortolkningsreglen*. Hvis den danske lovtekst efter sin ordlyd er i strid med aftalen, vil man prøve at tolke reglen i strid med sin ordlyd. Dette gøres, da man formoder, at Folketinget ikke ønsker, at danske regler skal være i strid med internationale aftaler, heraf navnet *formodningsregel*. [Evald, 2000, s. 137-138]

A.4 Den juridiske beslutningsproces

Efter at have beskrevet de forskellige retskilder og fortolkningsregler sluttes af med dette afsnit om den juridiske beslutningsproces. Grundstrukturen i den juridiske metode kan skrives som:

1. Valg af regel (1. præmis)
2. Valg af fakta (2. præmis)
3. Beslutning (konklusion)

Regel og faktum udgør præmisserne for konklusionen, hvilket er kendetegnende for juridisk argumentation. Regel og faktum indgår i et samspil. Valget af regel er afhængigt af de forskellige fakta, og udvælgelsen af relevante fakta er afhængigt af, hvilken regel man har valgt.

Ved **valg af regel** benyttes fortolkningsreglerne jf. afsnit *A.1.3 Fortolkningsregler*. Som tidligere nævnt i afsnit *A.1.1 Love* har lovgivningen prioritet foran de øvrige retskilder. Dermed undersøges og fortolkes relevante love som hovedregel, før andre retskilder tages i brug. Hvis der ikke opnås et sikkert holdepunkt ud fra lovens ordlyd, dvs. den objektive fortolkning, må forarbejderne inddrages, hvormed den mere subjektive fortolkning anvendes. Hvis der fortsat ikke er klarhed om valg af regel må retsanvenderen, f.eks. en dommer, vælge den regel, der efter dommerens opfattelse er den rigtigste og mest rimelige. Sidstnævnte valg er på grundlag af prioriteringsreglerne, se afsnit *A.2.3 Forholdets natur*.

I forbindelse med **valg af fakta** beskrives og udvælges de faktiske sagsforhold, fakta. Det kan udtrykkes på den måde, at den faktiske situation skal »kvalificeres sprogligt«, eller at man »fortolker« den faktiske situation. Der er ikke ved udvælgelsen af fakta de samme hjælpemidler i form af priorite-

ringsregler og fortolkningsregler som ved valg af regel, men i nogle tilfælde vil de valgte retlige regler være retningsgivende for, hvilke dele af et givent hændelsesforløb, der skal lægges vægt på. Afhængigt af hvilke fakta, der er i en given sag, vil valget af fakta ende med en logisk slutning eller en vurdering, det vil sige en skønsmæssig vurdering.

Beslutningen eller konklusionen i en given sag er baseret på vurderinger. Dermed kan en given logisk slutning efter valg af fakta ikke umiddelbart føre til en endelig konklusion på en given sag. Dermed kan en retsafgørelse siges at være alogisk og skønsmæssig. Dette medfører ikke, at retsafgørelsen er vilkårlig eller tilfældig. Grundlæggende er samfundets medlemmer underlagt de samme regler, dvs. der er lighed i forhold til reglen, og at det er denne lighed, der kan kaldes retfærdighed. Retsanvenderne må derfor tilstræbe at nå det samme resultat, hvis de får forelagt lignende problemer. Domstolene vil dermed sandsynligvis foretage den samme vurdering og valg af regel og fakta. Til vurderingen af retsregel er der som nævnt hjælpemidler i form af prioriteringsregler og fortolkningsregler. Disse regler er med til at mindske skønelementet ifm. vurderingen. Derudover indrammes retsanvenderens subjektive vurderinger af andre dommere, retsvidenskaben og samfundet som helhed. Det er altså ikke dommerens egen personlige vurdering eller stillingtagen, der kommer til udtryk ved valgene af regel og fakta samt beslutningen.

Som kontrol eller efterkontrol er der flere elementer i det danske retssystem. Kontrollen skal dermed ikke forstås som en speciel myndighed eller person, der står over domstolene og kontrollerer dommene. For det første kan en sag appelleres til en højere instans, hvorfor f.eks. en byretsdommer tilstræber at nå et resultat landsretten kan tilslutte sig. Dette kan kaldes domstolenes selvkontrol. For det andet er der kontrol af beslutninger af jurister udenfor retssystemet, hvilket kan benævnes som retsvidenskabelig kontrol. Endelig er der samfundet, der foretager en hvis form for kontrol, kaldet samfundskontrol. Ved utilfredshed vil samfundet gennem Folketinget ændre de(n) pågældende lov(e).

[Evald, 2003, s.64-72]

Udgangspunktet for dette afgangsprøjsjekt er en interesse for bæredygtig byudvikling og offentlig-privat samarbejde i byomdannelsen.

Udbygningsaftaler i Norge, som er et formelt samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor, anvendes i stor grad da begge parter anser denne aftale som et virkemiddel, der fremmer realiseringen af projekter i byudviklingen. Specielt ved udbygningsaftalen er, at kommunen kan pålægge den private bygherre at bidrage til teknisk og social infrastruktur.

Med fokus på det stadig større samarbejde mellem den offentlige sektor og den private sektor, vil projektet udrede hvilke juridiske og andre problemstillinger, der vil kunne opstå, hvis der i Danmark gives mulighed for lignende aftaler, hvor den private sektor bidrager til teknisk eller social infrastruktur i byomdannelsen.

The platform of this master thesis is an interest in sustainable urban development and public-private partnerships in urban conversion.

Development agreements in Norway, which are formal partnerships between public and private sector, are being used to a large degree. Both players regard this agreement as a means of implementation which speeds up the realization of projects in urban development. What is special about this development agreement is that the municipality can impose the private developer to contribute to technical and social infrastructures.

With focus on the greater co-operation between public and private sector, this thesis will investigate legal and other sets of problems which will occur in Denmark if a similar type of agreement is to be used that calls for the private sector to contribute to technical and social infrastructures of urban development.

