



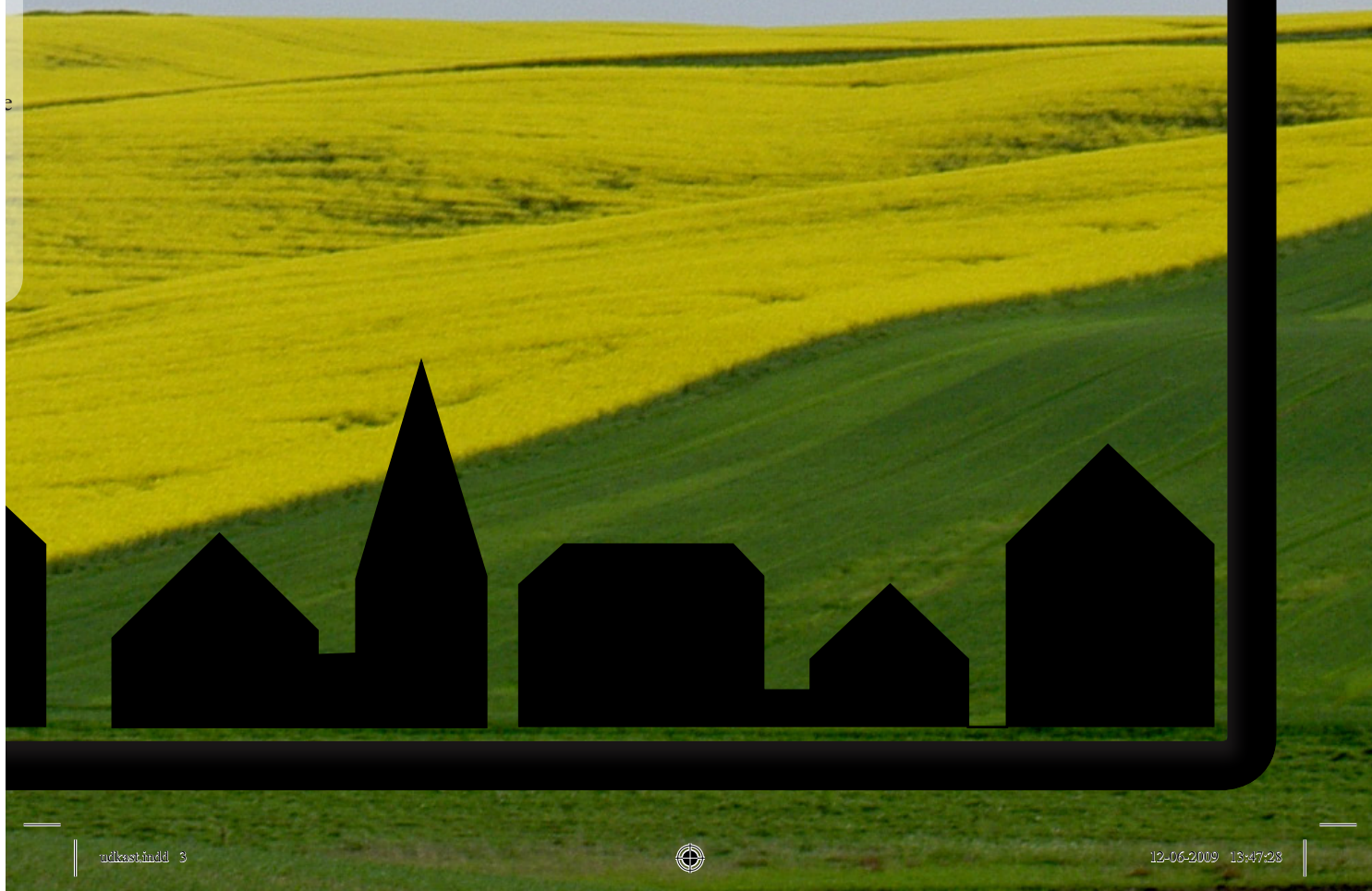
Christina Justmi Nielsen

Eva Poulsgaard

Thomas Gade Sørensen

SAMARBEJDE OMKRING BYUDVIKLING

- MED KOMMUNEN OG PRIVATE SOM PARTER



*Samarbejde omkring byudvikling
- med kommunen og private som parter*

Afgangprojekt

Landinspektøruddannelsens 10. semester

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

Aalborg Universitet

Forfattere: Projektgruppe L10.03LM

Christina Justmi Nielsen

Eva Poulsgaard

Thomas Gade Sørensen

Vejleder: Søren Højgaard Mørup

Projektperiode: 2. februar 2009 – 12. juni 2009

Oplagstal: 5

Sideantal: 136

Bilagsantal: 1

Forord

Dette projekt er udarbejdet af projektgruppe L10.03LM på landinspektøruddannelsens 10. semester ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning på Aalborg Universitet. Det er udarbejdet i perioden 2. februar 2009 – 12. juni 2009 med henblik på at opnå titlen Cand.geom (candidatus/candidata geometriae), på engelsk betegnet Master of Science in Surveying, Planning and Land Management.

Samarbejde mellem offentlige og private parter i byudvikling er et interessant emne, der i de senere år er blevet et populært fænomen som parterne fra flere sider bliver opfordret til at blive anvendt i udviklingen. På trods af at samarbejde har været fremme i flere år, er der ikke mange konkrete eksempler, hvorfra der kan drages erfaringer og derfor er der heller ikke et dokument som giver et samlet overblik over de samarbejdstyper, der findes og hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med dem.

Formålet med dette projekt er gennem en analyse og et casestudie at belyse, hvilke muligheder der er for at indgå i et sådan arbejde og hvilke fordele og ulemper der er forbundet med at indgå i et samarbejde...

Denne rapport henvender sig hovedsagligt til vejleder og censor, men kan også tænkes at interessere de parter, der har mulighed for og lyst til at indgå i et samarbejde, men som mangler en indsigt i, hvad der kan lade sig gøre og hvilke fordele og ulemper der er forbundet med det. Især projektets hovedanalyse vil være oplysende for disse parter.

Projektgruppen vil gerne takke Jens Ulrik Romose, planlægger og projektleder ved Hillerød Kommune, som deltog i et interview i forbindelse med projektets udarbejdelse.

Gengivelse fra denne rapport må ikke finde sted uden projektgruppens tilladelse.

Aalborg Universitet, d. 12. juni 2009

Christina Justmi Nielsen

Eva Poulsgaard

Thomas Gade Sørensen

Læsevejledning:

I dette projekt er figurer, billeder m.v. alle benævnt figurer og nummeret fortløbende med henvisninger i teksten.

Citater er angivet med anførelsestegn og kursiv skrift. Endvidere er kursiv skrift anvendt til at fremhæve begreber, titler o.l.

Litteraturhenvisninger er udarbejdet efter Chicago-metoden med forfatter, udgivelsesår og evt. sidetal. Ved henvisninger til litteratur med to forfattere nævnes begge, mens der ved flere forfattere blot angives første forfatter efterfulgt af *et al.* De uddybende oplysninger omkring hver kilde, er at finde i litteraturlisten bagerst i projektet.

I projektet vil der blive henvist til bilag, som er at finde bagerst i projektet.

Indholdsfortegnelse

1	INDLEDNING.....	5
2	METODE.....	7
2.1	PROJEKTETS OPBYGNING.....	7
2.2	METODER ANVENDT I DELANALYSER.....	8
2.2.1	<i>Juridisk metode</i>	8
2.2.2	<i>Interview</i>	10
2.2.3	<i>Casestudie</i>	13
2.3	STRUKTUR- OG METODEDIAGRAM	16
3	FORANALYSE.....	17
3.1	BYUDVIKLING	17
3.1.1	<i>Definition af byudvikling</i>	18
3.1.2	<i>Byudviklingsprocessen</i>	21
3.1.3	<i>Kommunens kontra de privates roller i byudvikling</i>	25
3.1.4	<i>Opsamling</i>	27
3.2	TENDENSER I SAMFUNDET	28
3.2.1	<i>2004: Regeringens handlingsplan</i>	29
3.2.2	<i>2006: Dansk Byplanlaboratorium</i>	30
3.2.3	<i>2006: Det er så yndigt at følges ad</i>	32
3.2.4	<i>2006: Fornyelse af planlægningen</i>	33
3.2.5	<i>2008: To verdener mødes</i>	35
3.2.6	<i>2008: Debatkonference</i>	37
3.2.7	<i>Opsamling</i>	44
3.3	DELKONKLUSION	46
4	HOVEDANALYSE	49
4.1	SAMARBEJDE OMKRING BYUDVIKLING	49
4.1.1	<i>Definition af samarbejde</i>	50
4.1.2	<i>Samarbejdstyper</i>	53
4.1.3	<i>Begrænsninger ved samarbejde</i>	67
4.1.4	<i>Delkonklusion</i>	89
4.2	FORDELE OG ULEMPER VED SAMARBEJDE - CASESTUDIER.....	91
4.2.1	<i>Hvorfor casestudie?</i>	92
4.2.2	<i>Introduktion til cases</i>	94
4.2.3	<i>Hillerød</i>	96

4.2.4	<i>Ullerødbyen</i>	98
4.2.5	<i>Stationszonen – Hillerød</i>	109
4.2.6	<i>Partnerskabsaftale</i>	114
4.3	DELKONKLUSION - FORDELE OG ULEMPER.....	118
5	KONKLUSION	125
5.1	MULIGHEDER FOR OFFENTLIGT PRIVAT SAMARBEJDE OMKRING BYUDVIKLING ..	126
5.2	FORDELE OG ULEMPER FORBUNDET MED ET OFFENTLIGT PRIVAT SAMARBEJDE OMKRING BYUDVIKLING	127
5.3	MODEL FOR OFFENTLIGT PRIVAT SAMARBEJDE OMKRING BYUDVIKLING	127
6	LITTERATURLISTE	129
7	BILAG A	136

1 Indledning

Samarbejde mellem offentlige og private parter som et led i at realisere større byudviklingsprojekter, lyder umiddelbart som en rigtig god idé. Dette understøttes af, at begrebet samarbejde generelt har en positiv klang, når der skal skabes resultater. Gennem de senere år har der været fokus på offentlige private samarbejde og begreber som OPP (*Offentlige Private Partnerskaber*), partnering og OPS (*Offentlige Private Samarbejder*) er blevet gængse termer, der forbindes med samarbejde.

”[Der er] *kommet meget mere fokus på samarbejdet mellem kommunerne og de private aktører ... det hilser jeg velkommen, for det er fuldstændig oldnordisk absurd at skille det ad, når vi [offentlige og private] ofte har de samme mål: En bedre verden til børn og børnebørn. Vi planlægger jo ikke for vores egen skyld. Vi planlægger for fremtiden. Men den nye planvirkelighed gør, at der er meget, vi skal lære og der er meget, vi kan gøre bedre. Det gælder for kommunerne, det gælder staten og det gælder de private aktører*” [Bondam 2008, 3].

Ovenstående udtalte Klaus Bondam i forbindelse med en debatkonference i juni 2008. Denne udtalelse understøtter opfattelsen af, at samarbejde er vejen frem. Han udtaler at de offentlige og private parter har det fælles mål at skabe en bedre verden til børn og børnebørn. Det vurderes dog umiddelbart som værende et utopisk og simplificeret billede af, hvad samarbejde kan bidrage med i byudviklingen. Dels er det åbenlyst, at der er modsatrettede interesser i forhold til, hvad der motiverer de forskellige parter i planlægningen og derfor må samarbejdet mellem parterne ikke altid være så lige til, og dels er byudvikling en kompleks proces, som berører og involverer mange parter.

Vi har erfaret at samarbejde mellem kommuner og private aktører er et aktuelt emne og det har vakt vores undren, eftersom et samarbejde omkring byudvikling virker komplekst og ikke mindst kompliceret med kommunernes og de privates interesser for øje.

Den opstartende research på området har vist, at der var meget fokus på det i år 2006 og den tidligere nævnte debatkonference afholdt i juni 2008, havde direkte fokus på at skabe mere og bedre samarbejde mellem det offentlige og private om større byudviklingsprojekter.

På trods af den fokus har vi som kommende planlæggere ikke et indblik i, hvordan samarbejde kan anvendes i byudviklingen. Vores fremtidige roller vil kræve et indgående kendskab til kommunens virke i forbindelse med planlægning, det har derfor vakt vores undren omkring, hvad der foregår af offentlige private samarbejder i forbindelse med byudvikling og hvordan processen omkring det forløber.

Med udgangspunkt i den ovenfor beskrevne undren, opstilles følgende initierende problemstilling:

Hvad rør sig i samfundet i forbindelse med offentlig-private samarbejder i relation til byudvikling og hvordan stemmer byudviklingsopgaver overens med at blive løst i et samarbejde?

2 Metode

For at skabe et overblik over metoden for udarbejdelse af projektet, vil følgende være en systematisk gennemgang af projektets opbygning samt en redegørelse for, hvilke metoder der anvendes undervejs.

Til dette har vi ligeledes udarbejdet et struktur- og metodediagram. Diagrammet kan ses i afsnit 2.3 *Struktur- og metodediagram*, og kan anvendes til at få et overordnet overblik over projektforsløbet og dets indhold.

2.1 Projektets opbygning

Formålet med dette afsnit er at skabe et overblik over projektets struktur og indhold. Følgende vil derfor være en systematisk overordnet gennemgang af projektets opbygning.

Før dette afsnit er den initierende problemstilling blevet fremført. Den lyder som følger:

Hvad r r sig i samfundet i forbindelse med offentlig-private samarbejder i relation til byudvikling og hvordan stemmer byudviklingsopgaver overens med at blive l st i et samarbejde?

For at kunne belyse dette gennemføres en foranalyse, der består af to delanalyser. Først har vi beskrevet, hvad der skal forstås ved byudvikling og hvilke processer et byudviklingsprojekt indeholder med henblik på at belyse, hvordan byudviklingsopgaver kan l ses i et samarbejde mellem offentlige og private. Efterfølgende er det blevet undersøgt, hvad der r r sig i samfundet omkring samarbejde mellem offentlige og private. Det er sket ved at undersøge litteraturen og finde publikationer, som beskriver dette og derefter belyse, hvilke anbefalinger og tilkendegivelser som de kommer med.

De to delanalyser leder frem til en delkonklusion, hvor resultaterne fra delanalysen sammenholdes for at besvare den initierende problemstilling. Erfaringerne fra foranalysen og delkonklusionen leder frem til den endelige problemformulering, der lyder som følger:

Hvilke muligheder er der for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, og hvilke fordele og ulemper er der forbundet med at indgå i et samarbejde omkring byudvikling?

Problemformuleringen søges besvaret gennem hovedanalysen, der består af to delanalyser. Første delanalyse indeholder en beskrivelse af, hvilke samarbejder der er mulige at indgå og hvilke begrænsninger, der kan være forbundet med at indgå i et sådant samarbejde. Det er sket ved at undersøge aktuel lovgivning vha. juridisk metode. Den anden delanalyse består af et casestudie for at kunne belyse, hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med et offentligt-privat samarbejde.

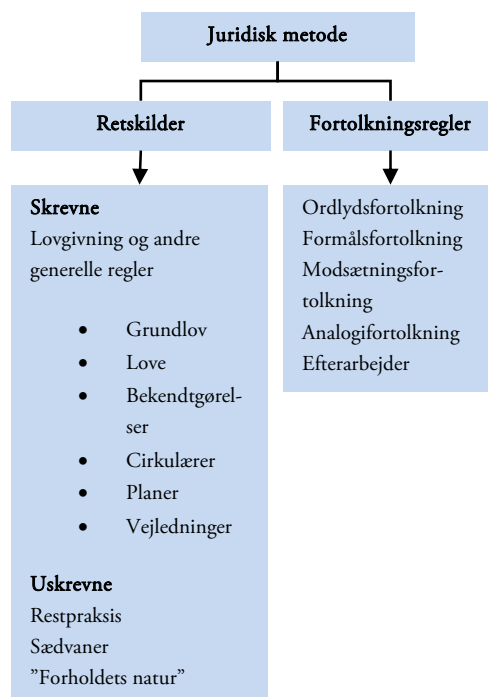
Disse to delanalyser udgør hovedanalysen og leder frem til en konklusion, hvor alle trådene gennem projektet bliver samlet og hvor problemformuleringen bliver besvaret. Derefter følger en perspektivering, hvor vi reflekterer over projektets indhold og belyser eventuelle problematikker i forbindelse med projektudarbejdelsen.

2.2 Metoder anvendt i delanalyser

Formålet med dette afsnit er at redegøre for de metoder, der er anvendt i de enkelte delanalyser i projektet. Det indeholder en beskrivelse af den teoretiske baggrund for metoderne samt, hvordan de konkret er blevet anvendt i projektet.

2.2.1 Juridisk metode

Problemformuleringen søges besvaret gennem hovedanalysen. For at kunne gøre dette er det nødvendigt at undersøge, hvilke muligheder der er for at offentlige og private parter kan indgå i et samarbejde omkring byudvikling samt hvilke begrænsninger der kan være forbundet med at indgå i et samarbejde. For at opnå den-



Figur 1. Et overblik over komponenterne i juridisk metode.

ne viden undersøges de retlige forhold og til dette anvender vi juridisk metode.

Den juridiske metode er ikke en konkret fremgangsmåde, men derimod retningsgivende for hvilke retskilder, der er relevante at inddrage og fortolke i analysen i projektet. Den juridiske metode, indeholder ydermere en række fortolkningsbetragtninger, som kan tages i brug til dette. Afsnittet, hvor denne metode er blevet brugt er afsnit 4.1.2 *Samarbejdstyper* og afsnit 4.1.3 *Begrænsninger ved samarbejde*.

Figur 1 giver et overblik over retskilderne og de fortolkningsbetragtninger, der er i spil i forbindelse med juridisk metode.

2.2.1.1 *Retskilder*

Retskilderne kan opdeles i fire hovedgrupper: *Lovgivning og andre generelle regler*, *Retspraksis*, *Sædvaner* og *"Forholdets natur"*, hvor den førstnævnte er en hovedgruppe af skrevne retskilder mens de tre sidstnævnte hører til de uskrevne retskilder, hvilket også fremgår af Figur 1.

De skrevne retskilder har forrang frem for de uskrevne, men samtidig er der også en rangorden mellem de skrevne retskilder – det er en række uskrevne prioriteringsprincipper, eftersom der ikke findes regler om, hvilke retskilder der har forrang. Ifølge de uskrevne prioriteringsprincipper har lovgivningen prioritet foran de andre retskilder og tillægges dermed større betydning, da den er demokratisk forankret.

Ved retskilde forstås både bindende og vejledende materiale, dvs. f.eks. både lovteksten og lovens forarbejder. Når en retskilde er bindende betyder det, at den skal lægge til grund for retsafgørelsen, mens den vejledende retskilde godt kan, men ikke nødvendigvis skal, lægge grund til afgørelsen. Af dette understreges det, at lovens forarbejder kun er vejledende og derfor kun har betydning som et led i fortolkning af loven [Evald 2005, 18-19].

De uskrevne regler er ikke hierarkiske men sideordnet. Ved *Retspraksis* taler man om, at domme har præjudikatsværdi, hvilket betyder at dommen danner mønster for fremtidige afgørelser. *Sædvane* betyder, at en adfærd er fulgt almindeligt, stadigt og længe i den overbevisning, at man er retligt forpligtet og berettiget hertil. Den sidste af de uskrevne retskilder, *"Forholdets natur"* er den situation, hvor et retligt problem må løses

på baggrund af sagens konkrete omstændigheder eftersom der ikke findes støtte i andre retskilder [Evald 2005, 41, 51 og 57].

2.2.1.2 Fortolkningsregler

Der kan være flere grunde til, at lovbestemmelser kan være vanskelige at læse, forstå og fortolke. Årsagen til det er, at lovgivningssproget er abstrakt formuleret, indeholder vage begreber og at disse ord og begreber ofte er mangetydige [Evald 2005, 33]. Fortolkningsreglerne benyttes til at analysere retskilderne. Formålet med dem er derfor at bidrage til at opnå en forståelse af, hvad udstederen af loven kan have ment. De er derfor en nødvendig forudsætning for at fortolke og anvende lovregler korrekt.

Der findes flere forskellige fortolkningsregler og de anvendes oftest sammen med én eller flere andre. Der er ikke rangorden mellem fortolkningsreglerne, men valget mellem hvilke, der skal anvendes er ikke vilkårligt. Ved fortolkningen af en lovregel tages der udgangspunkt i forståelsen af ordlyden, heraf *Ordlydsfortolkning*. Denne fortolkningsregel forudsætter kendskab til ordets leksikale betydning, om det optræder i andre sammenhænge i loven eller eventuelt i andre love og om dets betydning er den samme her. Hvis der ikke kan drages nogle konklusioner vha. ordlydsfortolkningen, kan fortolkningen ske vha. en *Formålsfortolkning*. Det kan ske ved en *Objektiv Formålsfortolkning*, hvor loven fortolkes ud fra sit skrevne formål eller ved *Subjektiv Formålsfortolkning*, hvor lovens forarbejder anvendes i fortolkningen. Ved sidstnævnte menes det materiale, der udarbejdes i forbindelse med lovens tilblivelse, dvs. bemærkningerne til lovforslaget, Folketingets behandlinger samt udvalgs- og kommissionsbetænkninger [Evald 2005, 34-35]. *Modsetningstolkning* er tilfælde, hvor lovens ord er udtømmende, så man ved en fortolkning kommer frem til, at loven ikke giver svar på mere end det den siger. Dette medfører, at resultatet bliver anderledes eller modsat af loven. Ved *Analogifortolkning* anvendes en retsregel analogt, dvs. at den anvendes på forhold, som ikke er dækket af ordlyden. Sidste fortolkningsregel er Efterarbejder, der er udtalelser fra lovgiveren, som er fremkommet efter lovens tilblivelse. Disse udtalelser vedrører spørgsmålet om, hvordan loven skal forstås [Evald 2005, 37-39].

2.2.2 Interview

Problemformuleringen søges besvaret gennem hovedanalysen, hvor projektgruppen har talt med en planlægger fra Hillerød Kommune. I forbindelse med dette er den anvendte metode en interviewundersøgelse, hvor den pågældende type interview, omtales som

Det delvist strukturerede interview. Denne er omtalt som en interviewform, hvor interviewer har en vis teoretisk og praktisk viden om det fænomen, der studeres, men samtidig er åben overfor nye informationer og synsvinkler som den interviewede kan bidrage med.

En anden interviewform omtales som *Det kvalitative forskningsinterview*, denne type interview anvendes ofte til at få en nærmere forståelse af en persons motiver, personlighed og adfærd – et indblik i personens verden [Andersen 2003, 212]. Denne type er ikke aktuell i forbindelse med interviewet med planlæggerne, men i en bog udarbejdet omkring denne interviewform, er beskrevet nogle stadier, som man skal igennem i forbindelse med et sådan interview. Selvom disse er beskrevet i forbindelse med det kvalitative forskningsinterview, er flere af stadierne også anvendelige og nødvendige i forbindelse med det delvist strukturerede interview med planlæggerne.

Formålet med at opremse disse stadier er at overskueliggøre, hvilke processer projektgruppen skal igennem i forbindelse med interviewet – både de indledende overvejelser, men også behandlingen af resultatet efterfølgende. Indholdet i hvert stadie er passet til, så det kun er de dele, der er relevante i forhold til det interview projektgruppen skal gennemføre, som er med i oversigten. De forskellige stadier lyder som følger:

1. *Tematisering.* Formålet med undersøgelsen skal formuleres og emnet skal beskrives før interviewet påbegyndes. Det er også her spørgsmålene til interviewet udarbejdes
2. *Design.* Planlæg undersøgelsens design
3. *Interview.* Gennemfør interviewene på grundlag af en spørgeguide
4. *Transskribering.* Forbered interviewmaterialet til analyse, hvilket indebærer en transskribering fra tale til tekst
5. *Analyse.* En analyse af undersøgelsens resultater
6. *Verificering.* Fastslå pålideligheden og gyldigheden af interviewresultaterne. Sidstnævnte indebærer en undersøgelse af om interviewet undersøger det, der er meningen
7. *Rapportering.* Kommuniker undersøgelsens resultater

[Kvale 1997, 95].

I det følgende er det beskrevet mere specifikt, hvordan hvert stadie anvendes og gennemføres i projektets delanalyse.

Det første stadie opfyldes ved, at problemstillingen omkring fordele og ulemper ved samarbejde i byudvikling bliver beskrevet inden interviewet gennemføres, desuden vil formålet med interviewet fremgå inden gennemførelsen. I forbindelse med det delvist strukturerede interview er der en række emner, som skal belyses, og derfor bliver der oftest udarbejdet en spørge- eller interviewguide i stikordsform over de emner der skal belyses i forløbet. Projektgruppen har dog udarbejdet en række spørgsmål, som søges besvaret i forbindelse med interviewet.

Det andet stadie opfyldes ved, at afsnittet vil indeholde en kort beskrivelse af baggrunden for udvælgelsen af den interviewede person.

Det tredje stadie er selve interviewet, hvor dette gennemføres. Spørgsmålene som projektgruppen har udarbejdet på baggrund af resultatet af analyserne forud for interviewet, vil blive fremført i løbet af interviewet.

Det fjerde stadie indebærer ved det delvist strukturerede interview, at interviewerens tager korte notater under forløbet, men projektgruppen har besluttet også at optage det på bånd med henblik på at kunne citere.

Det femte stadie er en analyse af interviewets indhold i forhold til projektets problemstilling, så formålet med interviewet bliver opfyldt.

Det sjette stadie vil være en ræsonnering over, om resultatet af interviewet er fyldestgørende i forhold til formålet med undersøgelsen og om det er pålideligt.

Det syvende stadie er i projektet hele delanalysen, hvor interviewet indgår. Det er dermed den samlede udarbejdede tekst, som de første seks stadier vil føre til. Afsnittet vil udover en beskrivelse af overvejelserne, der ligger bag interviewet, komme til at beskrive resultatet af undersøgelsen.

De syv stadier fungerer som en vejledning for, hvad der skal med i delanalysen, men det er kun indholdet i nogle af stadiene, som vil være beskrevet i delanalysen, eftersom nogle af stadiene blot beskriver en proces projektgruppen skal igennem. På baggrund af disse stadier vil interviewet bidrage til at problemformuleringen kan blive besvaret. Afsnittet, hvor denne metode er blevet anvendt er afsnit 4.2 *Fordele og ulemper ved samarbejde - Casestudier*.

2.2.3 Casestudie

Problemformuleringen søges besvaret gennem hovedanalysen, hvor vi har lavet et case-studie. Følgende vil beskrive metoden for casestudiet, og sætte fokus på de forhold, som kræver særlig opmærksomhed når metoden er casestudier.

Casestudier kan anvendes i mange former, og til flere forskellige slags studier. Knud Ramian, som har skrevet *Casestudier i praksis*, gennemgår en meget detaljeret form til, hvordan et casestudie kan designes. I forhold til projektets problemstilling har vi udvalgt de elementer, der kan bidrage til udførelsen af de konkrete casestudier af byudviklingsprojekter med offentlige private samarbejder.

Forud for casestudiet skal en række spørgsmål besvares så formål og mål med studierne står klart. Det drejer sig om temaspørgsmål, relevansspørgsmål, baggrundsspørgsmål, formålsspørgsmål samt resultatspørgsmål.

Ydermere skriver Ramian følgende om et forskningsspørgsmål: *"Forskningsspørgsmålet er det eller de spørgsmål, som casestudiet skal kunne svare på, når det er afsluttet. De svar er undersøgelsens konklusion. Forskningsspørgsmålet skal styre formuleringen af hypoteser og antagelser"* [Ramian 2007, 42].

Forskningsspørgsmålet kan sidestilles med dele af projektets problemformulering. De øvrige spørgsmål er beskrevet som følger:

"Temaspørgsmål: Hvad er undersøgelsens overordnede tema? Hvad skal være i fokus?"

Relevansspørgsmålet: Hvilken betydning har undersøgelsen? Hvorfor vil vi undersøge det?"

Baggrundsspørgsmålet: Hvad ved vi allerede?"

Formålsspørgsmålet: Hvad skal undersøgelsen bidrage med?"

Resultatspørgsmålet: Hvad skal der foreligge, når undersøgelsen er slut?"

[Ramian 2007, 49].

Spørgsmålene vil blive besvaret i forhold til projektets problemstilling forud for case-studiet, og vil dermed udgøre introduktionen til casestudierne. Dermed vil det være muligt at foretage en caseudvælgelse, og efterfølgende udføre caseanalyserne.

Ved alle analyser foretages til- og fravalg, som kan have indflydelse på konklusionerne. I forhold til et casestudie, hvor der tages udgangspunkt i enkelte eksempler, skal resul-

taterne vurderes med forbehold for, at de udvalgte eksempler/projekter ikke nødvendigvis repræsenterer det generelle. I forhold til casestudiets anvendelse skriver Ramian følgende: *"Casestudiet kan studere, hvilke hændelser der faktisk finder sted, og hvad de fører med sig. Casestudiet kan undersøge fænomenerne på forskellige niveauer og finde forskellige forklaringer på forskellige niveauer. Studiet er dog ikke "objektivt og upåvirket af forskeren". Også i Casestudiet træffer forskeren mængder af bevidste og ubevidste valg, som påvirker undersøgelsen og dens resultater"* [Ramian 2007, 24].

I denne analyse, hvor der tages udgangspunkt i byudviklingsprojekter, vil valget af projekter have indflydelse på resultaterne og ydermere vil tilgangen til analysen have betydning. Baseres resultater omkring fordele og ulemper på personers udtalelser, vil personens opfattelse og stemning i forhold til at indgå i samarbejde, ydermere afspejle sig i resultaterne.

Omkring valget og brugen af datakilder, skriver Ramian følgende: *"Når man studerer nutidige fænomener i deres naturlige sammenhæng, vil der være mange datakilder. En enkelt datakilde vil også ofte være alt for usikker, når man skal studere et nutidigt fænomen, hvor mange variable er på spil. Derfor anvender man ofte både observationer, samtaler og dokumenter som datakilder eller taler med forskellige mennesker om det samme fænomen. Det er ønsket at de forskellige datakilder kan underbygge de samme konklusioner"* [Ramian 2007, 2].

Dermed kan bevidste valg i casestudiet, bevirke at konklusionerne står stærkere. Endvidere kan det være en fordel at undersøge flere cases. I forhold til projektets problemstilling, som omhandler byudvikling, vil der ikke være to projekter der er identiske. Dermed kan det være en fordel at analysere flere cases, med henblik på at basere konklusionerne på et grundlag, der understøtter forskellige typer af byudviklingsprojekter. Ydermere kan resultaterne mellem to cases sammenholdes med henblik på skabe et overblik over forskelle og ligheder ved de to cases [Ramian 2007, 27].

Overordnet er der tale om, at casestudier arbejder med teoretisk generalisering: *"Casestudiets teoretiske generalisering består i, at man generaliserer i forhold til sin teori, som data kan styrke, svække eller nuancere. Flere cases med samme resultat kan styrke eller svække en teori, men man kan stadig ikke udtale sig om resten af verdenen, kun om, at teorien er blevet stærkere"* [Ramian 2007, 27].

I forhold til projektets problemstilling kan det diskuteres, hvorvidt der er tale om en teori, som kan styrkes da casestudiet mere er gennemført med henblik på at undersøge erfaringer. Afsnittet, hvor denne metode er blevet anvendt er afsnit *4.2 Fordele og ulemper ved samarbejde - Casestudier*.

2.3 Struktur- og metodediagram

1. Indledning

Initierende problemstilling: Hvad rør sig i samfundet i forbindelse med offentlig-private samarbejder i relation til byudvikling, og hvordan stemmer byudviklingsopgaver overens med at blive løst i et samarbejde?

3. Foranalyse Indsamle viden der belyser den initierende problemstilling	
Mål	Merode
3.1 Byudvikling Måler at definere, hvad byudviklingsbegrebet dækker, at skabe et overblik over, hvad byudvikling består af samt beskrive det i forhold til offentlig-privat samarbejde	Begrebsafklaring
3.2 Tendenser i samfundet Måler at beskrive, hvilke tilkendsættelser og anbefalinger, der er omkring at indgå i et samarbejde med offentlige og private	Literaturstudie
3.3 Opsamling Måler at sammenholde resultater fra ovenstående analyser og derefter konkretisere problemstillingen, hvilket fører frem til en problemformulering	Opsamling

Problemformulering

Hvilke muligheder er der for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, og hvilke fordele og ulemper er der forbundet med at indgå i et samarbejde omkring byudvikling.

4. Hovedanalyse	
Mål	Metode
4.1 Samarbejde omkring byudvikling Målet er at beskrive de samarbejdstyper, der er relevante og mulige i forbindelse med byudviklingsprocessen.	Begrebsafklaring
4.2 Samarbejdstyper Målet er at belyse, hvilke muligheder der er for samarbejder	Literaturstudie og juridisk metode
4.3 Begrænsninger ved samarbejde Målet er at belyse, hvilke begrænsninger der er ved de forskellige samarbejdstyper fra forrige afsnit	Literaturstudie og interview
4.4 Fordele/Ulemper Målet er at belyse, hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med samarbejdstyperne	Literaturstudie og casestudie

5. Konklusion

3 Foranalyse

For at kunne vurdere og belyse, hvad der rør sig i samfundet i forbindelse med offentlig-privat samarbejde omkring byudvikling, er det indledningsvist nødvendigt at skabe en definition af hvad byudvikling er. Beskrivelsen af, hvad byudvikling er, vil samtidig beskrive udviklingsprocessen og henholdsvis de offentlige og private parterers roller i forbindelse med byudvikling, så det dermed er muligt at vurdere, hvorvidt byudviklingsopgaver egner sig til at blive løst i et samarbejde.

Foranalysen vil dermed udgøre dels en beskrivelse og definition af begrebet byudvikling, og dels en analyse af, hvilke tendenser der er i samfundet i forhold til offentlig-privat samarbejde omkring byudvikling.

3.1 Byudvikling

Byudvikling er kompleks og kan dels opfattes som et konkret projekt og dels som en proces. Målet med det følgende er netop at skabe en definitionsramme for, hvad der forstås ved byudvikling i dette projekt. Ydermere vil byudvikling blive beskrevet med de offentlige og private parterers roller for øje, og undervejs vil det blive vurderet, hvorvidt det kan være interessant at tale om at løse byudviklingsopgaver i et offentligt privat samarbejde. Offentligt privat samarbejde er velkendt, og foregår i stor stil i forbindelse med bl.a. offentlige transportmidler, sundhedsvæsenet og lignende service erhverv. Men hvorvidt et offentligt privat samarbejde er interessant i forhold til byudvikling, er en anden sag.

Det følgende vil belyse processen omkring byudviklingsprojekter samt skabe et overblik over, hvad byudvikling består af. Der er ikke to byudviklingsprojekter som er identiske både i forhold til udformning og proces, målet er derfor at opstille nogle generelle karakteristika for byudvikling og dermed skabe et overblik over de typiske byudviklings-scenarier. Udover byudviklingsprocessen, vil der være fokus på henholdsvis de offentlige og private parterers roller i forbindelse med byudvikling. Afslutningsvis vil der på baggrund af beskrivelsen blive vurderet, hvorvidt det er interessant at tale om at løse byudviklingsopgaver i et samarbejde.

3.1.1 Definition af byudvikling

Planlægningen af byer er dynamiske. Måden der planlægges på afhænger blandt andet af tiden, landets traditioner, politiske holdninger, markedssituationen og samfundsudviklingen generelt. Planlægningen består af mange ting og indbefatter blandt andet en inspirationsfase, udarbejdelse af mål og visioner, udarbejdelse af planer, udarbejdelse af juridiske dokumenter, afholdelse af borgermøder, politisk stillingtagen, kompromiser, dialog og meget mere. I Danmark er der udviklet et plansystem, hvor byerne udvikles ud fra en demokratisk ideologi med kommunerne som myndighed. De mange faktorer og processer der er i spil i forbindelse med planlægningen, når byerne i Danmark skal udvikles, gør byudvikling til en kompleks ting, der ændres gennem tiden. Komplexiteten bliver ikke mindre af, at byudvikling berører alle i samfundet eftersom alle på en eller anden måde er i berøring med byerne og har interesse heri. Denne interesse varierer væsentlig alt efter hvem man er og dermed vil der ofte naturligt være mange modsatrettede interesser.

Byudviklingsprojekter indbefatter både begreberne byomdannelse og byfornyelse. Omdannelse af en by indikerer, at eksisterende områder i en by skifter anvendelse, det kan eksempelvis være et erhvervsområde, der skifter anvendelse til et boligområde eller et havneområde, der tidligere har fungeret som industrihavn, som omdannes til et rekreativt offentligt område med kulturinstitutioner. Af aktuelle byomdannelsesprojekter kan Papirfabrikken i Silkeborg og Carlsberg-grunden i København nævnes se Figur 2. Byfornyelse kan være udviklingsprojekter i en by, hvor målet er at forny et større eller mindre område, det kan være i form af at forskønne en bydel med grønne områder, skabe bedre infrastruktur, renovere og forskønne en gågade eller lignende. Af aktuelle



Figur 2. Visualisering af Carlsberg-grunden i København [Carlsberg – Vores by 2009].

byfornyelsesprojekter kan nævnes bymidten i Faaborg, se Figur Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.³ Derudover kan byudvikling også være en udbygning af en by, hvor arealer overføres fra landzone til byzone med henblik på at udvide byen med et nyt boligområde,

erhvervsområde eller lignende. Af aktuelle projekter kan der i den forbindelse nævnes ”Tankefuld Svendborg” og udbygning af en ny bydel i Frederikssund Kommune se Figur . Byudvikling kan ligeledes være en

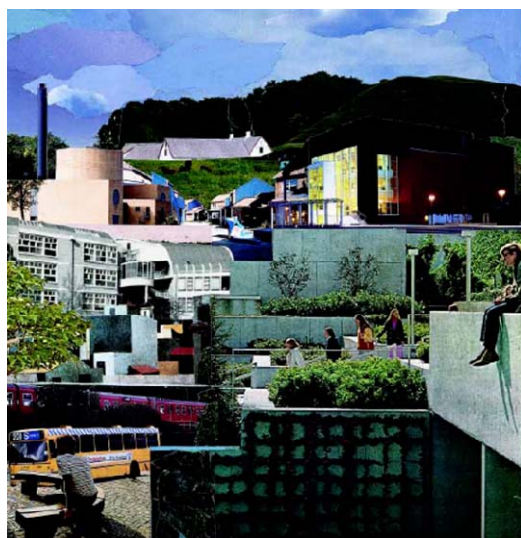


Figur 3. Inspiration til byfornyelse af Faaborgs bymidte. [Faaborg-Midtfyn Kommune 2009]

kombination af projekter, der medfører byomdannelse, byfornyelse og udbygning af en by. Kort sagt kan byudvikling overordnet beskrives som værende projekter, der ændrer og udvikler byernes fysiske form med henblik på at styrke byen. Byudviklingsprojekters omfang, både set i forhold til områdets størrelse og projektets tidsmæssige horisont, vil være forskellige fra projekt til projekt.

Overordnet kan byudvikling opdeles i følgende faser: *Initiativ*, *Planlægning* og *Realisering*, tre faser, som vil være til stede i alle byudviklingsprojekter. Forløbet af de tre faser vil variere alt efter, hvilke ejerforhold der er i byudviklingsområdet, hvem der er initiativtager til byudviklingen og alt efter, hvem der er projektudvikler – aspekter som understøtter, at der kan være mange forskellige parter, der er involveret i et byudviklingsprojekt. At mange parter er berørte af et byudviklingsprojekt er ikke ensbetydende med, at der foregår et samarbejde. Men i nogle situationer er det mere oplagt at indgå i et samarbejde netop fordi forholdene gør, at parterne er afhængige af hinanden.

Ejerforholdene i et byudviklingsområde er interessante set i forhold til, hvor oplagt det er at samarbejde omkring et byudviklingsprojekt. Et byudviklingsområde, hvor grundejerne i området dels er kommunen og dels er private,



Figur 4. Visualisering af en ny by på bar mark i Frederikssund kommune. [Frederikssund Kommune, 2009]

er det oplagt at der skal foregå en form for samarbejde for at realisere projektet. Et byudviklingsområde, der er fuldt privatejet eller kommunalt ejet er ikke helt så oplagte at løse gennem et samarbejde på grund af, at parterne ikke er afhængige af hinanden og byudviklingsprocessen vil variere alt efter disse forhold.

Initiativtageren til byudviklingen vil være en privat investor eller kommunen, men set i forhold til ejerforholdene i byudviklingsområdet er det ydermere interessant at skelne imellem, at kommunen ønsker at lave byudvikling i et område som er kommunalt ejet, eller i et område som er helt eller delvist privat ejet. Det samme gør sig gældende, hvis en privat part ønsker at skabe byudvikling i et område, der er helt eller delvist kommunalt ejet. Hvis initiativtageren til byudvikling ikke ejer det område, hvor der skal byudvikles vil det være oplagt at indgå i et samarbejde

Projektudvikleren kan være kommunen såvel som en privat part og det er ikke en selvfølge, at projektudvikleren er den samme som initiativtageren. Ydermere kan der være flere projektudviklere på et byudviklingsprojekt. I sidstnævnte tilfælde vil det være oplagt at skabe et samarbejde. Grunden hertil er, at projektudviklerne har gensidig interesse i, at udviklingen i hele området er sammenhængende og sikrer høj kvalitet.

Antallet og typen af involverede parter vil variere fra projekt til projekt, dog er kommunen som part en fællesnævner for samtlige byudviklingsprojekter eftersom denne er planmyndighed.

Det virker åbenlyst at indgå et samarbejde i de situationer, hvor både offentlige og private parter er involveret i byudviklingen, men det er også en mulighed at realisere byudviklingen ved, at kommunen som myndighed har en vision der realiseres så langt hen ad vejen som der er beføjelser til via planlægningen og så efterfølgende håber på, at realiseringen sker af sig selv ved at private investorer ser gode økonomiske muligheder i at realisere kommunens planer. Omvendt kan en privat part vælge at tilpasse sin vision til det eksisterende plangrundlag og realisere et projekt med mindst mulig inddragelse af offentlige parter.

For at skabe et overblik over, hvornår det er aktuelt at tale om samarbejde, er det nødvendigt at have et mere detaljeret kendskab til byudviklingsprocessen.

3.1.2 Byudviklingsprocessen

Processen omkring byudvikling vil blive beskrevet med udgangspunkt i de tre faser *Initiativ*, *Planlægning* og *Realisering*. Processen vil som beskrevet ovenfor ikke være entydig for alle projekter, men formålet er at give et overblik over, hvilke ting der kan komme i spil i forbindelse med et byudviklingsprojekt.

3.1.2.1 *Initiativ*

Initiativet til et byudviklingsprojekt kan være opstået ud fra forskellige motivationsfaktorer. Motivationen kan være, at der er opstået behov for forandringer i en by for at sikre en attraktiv og konkurrencedygtig by. Forandringerne kan være tiltrængt i forhold til at styrke detailhandlen, tiltrække nye borgere, skabe et kulturliv, udvikle uudnyttede rekreative potentialer i byen eller lignende. Motivationen kan også være at et område i den eksisterende by bliver ledigt pga. at et erhverv lukker eller flytter udenfor byen – dette har gennem de seneste år været tilfældet på havnearealer, godsbanearaler og lignende. I disse tilfælde er det en nødvendighed at skabe en byudvikling så der ikke kommer en ”grim plet” i byen. Motivationen kan ydermere være, at markedssituationen gør, at der vil være god profit i at udvikle et område med henblik på at videresælge eller oprette lejemål.

Initiativtageren kan være kommunen, der ønsker at gøre en by mere attraktiv og skabe et godt miljø for dens borgere. Initiativtageren kan ligeledes være en grundejer, der har problemer med at sælge sin ejendom og i den forbindelse ønsker at løfte området gennem byudvikling med henblik på at gøre det muligt at sælge. I de tilfælde hvor der er tale om byomdannelse, fordi eksisterende funktioner i byen ophører eller flytter udenfor byerne, kan initiativtageren være grundejeren, men det kan ligeledes være at grundejeren ikke har interesser i at videreudvikle området og blot ønsker at afhænde området. Dermed er det køberen, som kan være kommunen såvel som en privat part, der bliver initiativtager. Initiativtageren der ønsker at udvikle et område udelukkende med henblik på at skabe profit, vil være en privat part.

Når initiativet til byudviklingen først er taget, går processen videre til planlægningsfasen.

3.1.2.2 Planlægning

Planlægningen af et byudviklingsprojekt vil variere alt efter, hvilken type projektet er. Følgende vil være en simplificeret beskrivelse af de forskellige processer.

Planlægningsfasen dækker byudviklingsprojektet frem til realiseringsfasen. Dermed udgør planlægningen processen frem til det tidspunkt, hvor alle beslutninger er taget og etableringen/realiseringen kan påbegyndes.

Vision

Efter at initiativet er taget, skal der udarbejdes en vision for området, som skal beskrive de overordnede mål med byudviklingen. I forbindelse med udarbejdelsen af visionen oplever man ofte, at der er en inspirationsfase, hvor relevante parter kan komme med ideer og forslag til, hvilken udvikling der ønskes. Det er blandt andet i inspirationsfasen at der nogle steder er blevet eksperimenteret med at nedsætte en task-force, som består af lokale dynamiske ildsjæle, der med forskellige interesser har en holdning til, hvordan byen skal udvikle sig. Fasen kan indeholde en debat om visionerne for hele byen, således at det afgrænsede byudviklingsområde skal udvikles med henblik på at styrke byen i forhold til den overordnede vision.

Helhedsplaner

Efter at den overordnede vision for et område er på plads, er den næste proces at undersøge, hvilke tiltag der skal til for at opfylde den overordnede vision. Som eksempel kan visionen være at skabe en grønnere by, i den forbindelse kan byudviklingen bestå i at skabe et område, hvor der er fokus på at skabe rekreative rum i byen med fokus på grønne parker, beplantning og pladser. Er visionen derimod at skabe et område med eksklusive bolig- og erhvervslejemål, består denne proces af at lave en konkret plan for, hvordan boliger og infrastruktur skal udvikles i området. Endelig kan et byudviklingsprojekt omhandle begge og flere parametre. I forbindelse med at forme og konkretisere byudviklingen anvendes ofte overordnede planer, som benævnes masterplaner, helhedsplaner o.l. Planerne er ikke juridisk bindende og der findes derfor ingen regulering af, hvad planerne skal indeholde. Fælles for denne type planer er, at de oftest kommer med forslag til, hvordan en byudvikling kan udformes over et større område. Eksempler på sådanne planer er. Forslag til hvordan en vision kan realiseres i et givent områ-

de, udbydes i nogle tilfælde som en arkitektkonkurrence, hvor interesserede kan komme med forslag til en plan for området og efterfølgende udvælges et vinderprojekt. Alternativt kan initiativtagerne købe sig til denne tjeneste ved et konsulentfirma eller et arkitektfirma, som dermed realiserer de udarbejdede visioner i et område i samarbejde med initiativtageren.

Kommuneplanrammer og lokalplan

I forbindelse med et byudviklingsprojekt, skal planerne stemme overens med kommunens kommuneplanrammer, og forud for væsentlige ændringer skal der udarbejdes en lokalplan. Derfor vil der naturligvis være væsentlig forskel på processen, alt efter om det er kommunen eller en privat part der er projektudvikler. Men for alle byudviklingsprojekter vil det gælde at der skal udarbejdes lokalplaner, og i nogle tilfælde skal kommuneplanrammerne revideres.

Er kommunen projektudvikler, vil det være en naturlig proces, at opdatere kommuneplanrammerne gennem et kommuneplantillæg, så de stemmer overens med de udarbejdede visioner, og efterfølgende vil de udarbejde de nødvendige lokalplaner, i overensstemmelse med kommuneplanrammerne.

Er det derimod en privat projektudvikler, skal planlægningen af et byudviklingsprojekt holde sig indenfor kommuneplanrammerne medmindre de private kan overbevise kommunen om, at kommuneplanrammerne skal ændres så de ikke forhindrer de ønskede planer. Det samme gør sig gældende i forhold til bebyggelsesprocenter, bygningsstil, anvendelsestype og andre bestemmelser, som kan reguleres gennem en lokalplan. Her er den private part afhængig af, at kommunen ønsker at realisere den private parts planer ved at vedtage lokalplaner, som gør det muligt at realisere projektet. Alle bestemmelser der er mere konkrete end hvad en lokalplan kan regulere, står den private part frit for i forbindelse med et byudviklingsprojekt. Dog skal der altid søges om byggetilladelse forud for et byggeri, og bliver kommunen bekendt med et projekt de ikke ønsker, har kommunen mulighed for at nedlægge et §14 forbud, og efterfølgende udarbejde de ønskede planer for området.

Borgerinddragelse

I de seneste år har der været stor fokus på borgerinddragelse og Århus-modellen satte nye standarder for, hvordan processen omkring borgerinddragelse kunne forløbe. Kommunen er gennem Planlovens bestemmelser forpligtiget til at inddrage offentligheden i planlægningsarbejdet, blandt andet er der en offentlighedsfase forud for vedtagelsen af planer og revisioner heraf. Denne offentlighedsfase vil dermed også være til stede i forbindelse med byudviklingsprojekter. Derudover har borgerne aktindsigt i kommunens planer. Borgerinddragelsen i forbindelse med at private er projektudviklere, vil være begrænset til det minimale i form af høringsperioder, i forbindelse med vedtagelse af en evt. kommuneplansrevision og lokalplaner.

Infrastruktur

I forbindelse med et byudviklingsprojekt skal der tages stilling til, hvorvidt projektet vil kræve en udbygning af eller ændring i den eksisterende infrastruktur. Det gælder dels den fysiske infrastruktur i form af veje, busforbindelse, stier o.l. og dels den sociale infrastruktur i form af skoler, daginstitutioner og lignende.

Planlægningsfasen indeholder mange aspekter og i henhold til, hvorvidt det er interessant at tale om samarbejde, er det interessant, at private parter vil være afhængige af kommunen, som er planmyndighed i forbindelse med byudvikling, og omvendt er kommunens beføjelser som myndighed begrænset til lokalplanlægning. Ønsker kommunen yderligere indflydelse på byudviklingen, vil de være afhængige af at indgå samarbejde med den private part.

I forbindelse med et byudviklingsprojekt, vil der ofte ikke være et klart skel mellem planlægningsfasen og realiseringsfasen eftersom at byudviklingen sker trinvis over en længere periode, i særdeleshed gør dette sig gældende ved større byudviklingsprojekter. Dermed vil dele af byudviklingsprojektet blive realiseret samtidig med, at andre delprojekter stadig befinder sig i planlægningsfasen. De omtalte helhedsplaner kan være det plandokument, der illustrerer hele byudviklingen på et niveau, som ikke er så detaljeret at etableringen ligger lige for, men samtidig er det så detaljeret, at der er en visuel illustration af de funktioner og stilarter man ønsker at tilføre byen. De ovenfor beskrevne aspekter skal betragtes som værende til stede i byudviklingsprojektet, men der er ikke

tale om en kronologisk proces, som forløber ens i alle byudviklingsprojekter. Som eksempel kan man forestille sig et byudviklingsprojekt, der forløber over en længere år-række og derfor består af en lang række delprojekter, som planlægges og realiseres forskudt, dermed vil infrastruktur og lokalplaner blive udarbejdet i takt med at behovet opstår.

3.1.2.3 Realisering

Realiseringen af et byudviklingsprojekt vil i forlængelse af overstående ikke bestå af en samlet proces, men forløbe over en længere periode. Det følgende vil belyse, hvad realiseringsfasen kan indeholde.

I stort set alle byudviklingsprojekter, vil den første del af realiseringsfasen som udgangspunkt være byggemodning. Dog kan man forestille sig at byfornyelsesprojekter, der hovedsageligt omhandler rekreative tiltag i form af grønne områder og pladser ikke vil kræve byggemodning. Byomdannelse og inddragelse af jord fra landzonen til byudvikling vil derimod som hovedregel kræve, at der udføres en byggemodning.

Der skal anlægges den nødvendige infrastruktur i form af veje, stier, busholdepladser o.l. og derudover kan der blive tale om etablering af skoler og børnehaver. Som udgangspunkt er det kommunens opgave at stå for finansieringen af den nødvendige infrastruktur. Dog betyder den seneste planovsændring, at kommunerne har mulighed for at indgå udbygningsaftaler og dermed forholder det sig anderledes, mere herom senere i projektet.

Derudover vil der i realiseringsfasen være tale om byggeprojekter, anlæggelse af grønne områder, parkeringsfaciliteter o.l.

3.1.3 Kommunens kontra de private roller i byudvikling

Med henblik på at vurdere, hvor oplagt det er at indgå et offentligt privat samarbejde i forbindelse med byudvikling, vil det i det følgende blive understreget, hvilke roller henholdsvis den offentlige og private part har i forbindelse med byudvikling. Afhængighedsforholdet parterne imellem blev omtalt i forbindelse med kommuneplanen og lokalplaner i planlægningsfasen, dette vil blive præciseret i det følgende.

Følgende vil beskrive de muligheder og virkemidler som kommunen og de private parter har i forbindelse med et byudviklingsprojekt. Målet er at gøre det klart, hvordan

parterne alene kan fremme og skabe byudvikling samt hvornår i byudviklingsprocessen kommunen og de private er afhængige af den modsatte part.

Kommunen har som planlægningsmyndighed følgende retslige virkemidler i forhold til byudvikling: Kommunens planlægningskompetence er reguleret via Planloven og giver kommunen mulighed for via kommuneplanen og lokalplaner at regulere byudviklingen, men det er velkendt at disse planer ikke medfører handlepligt. Dermed er kommunens virkemidler i forhold til aktivt at fremme byudvikling begrænset til at kommunen har mulighed for at ekspropriere jord til virkeliggørelse af en lokalplan eller til fremtidig byudviklingsformål. Kommunen har også mulighed for at påvirke udviklingen gennem dens myndighedskompetence til regulering af tilladelser og dispensationer. Ydermere kan kommunen anvende Planlovens § 14-forbud mod forhold, der strider mod den ønskede udvikling i kommunen.

Derudover har kommunen en række virkemidler, som udover de retslige virkemidler, ligeledes kan fremme byudvikling. Kommunen har mulighed for at fremme byudvikling ved at opkøbe jord på det fri marked, sælge grunde på det frie marked, lave offentlige investeringer i teknisk infrastruktur, offentlige investeringer i byggemodning og udstykning samt sætte offentlige investeringer i social infrastruktur. Offentlige investeringer kan have den effekt, at det bliver attraktivt for private parter at lave investeringer og dermed udnytte den værdi som de offentlige investeringer skaber.

Developere, investorer og andre private parter har følgende virkemidler i forhold til byudvikling: Private parter har fri mulighed for at opkøbe jord med det formål at realisere projekter, f.eks. at udvikle ejendomme med henblik på salg eller udlejning. De private parter er dog begrænset i forhold til, at de kun har mulighed for at udvikle deres ejendom i overensstemmelse med planerne for området. Private parter, der har konkrete ønsker til et byudviklingsprojekt, kan tage kontakt til kommunen og søge om tilladelse til at gennemføre det konkrete projekt. De private parter kan ydermere forsøge at "sælge" et projekt som en god idé til kommunen ved at udføre analyser og lave planer, der argumenterer for projektet og dermed opnå mulighed for at få vedtaget det nødvendige plangrundlag for projektet.

De private og kommunerne har på trods af nogle forskellige interesser et afhængighedsforhold eftersom kommunen vil være afhængig af, at private parter har lyst til at inve-

stere i de ønskede byudviklingsområder så de udarbejdede visioner for et område bliver realiseret. Den private part er afhængig af, at kommunen er villig til at udarbejde det nødvendige plangrundlag, et plangrundlag der er tilpasset markedssituationen, forud for et ønsket byudviklingsprojekt. Den private part er ydermere afhængig af, at kommunen vil udvikle den nødvendige infrastruktur – såvel den fysiske som den sociale infrastruktur.

Projektet indeholder ikke et studie af, hvordan de økonomiske forhold omkring et byudviklingsprojekt er. Vi forholder os udelukkende til de kendsgerninger, som dels går på at kommunens overordnede interesser er at skabe den gode by mens de private parter interesser er at drive en god forretning, og dels at større byudviklingsprojekter kræver stor kapital, både i form af offentlige og private investeringer. Som beskrevet ovenfor er den private part afhængig af, at der udarbejdes et plangrundlag, der gør det økonomisk interessant at realisere projekter. Frem til at der foreligger lokalplaner og byggetilladelser i et byudviklingsprojekt, vil derfor være behæftet med store risici for den private mht. at investere i et byudviklingsprojekt. Samtidig er kommunen afhængig af de private investorer, og de risikerer at byudviklingsprojekter ikke bliver realiseret. Dermed er det økonomiske incitament i et byudviklingsprojekt dels med til at splitte parterne pga. de forskellige interesser, men dels er det også økonomien, der gør parterne afhængige af hinanden.

Byudvikling kan være både store og små projekter og afhængighedsforholdet parterne imellem vil være størst i de tilfælde, hvor der er tale om større byudviklingsprojekter og hvor området består af blandede ejerforhold.

3.1.4 Opsamling

Byudvikling er et bredt defineret begreb, der dækker over projekter som byomdannelse, byfornyelse og udvikling af en ny bydel – byudvikling betegner projekterne hver for sig, men et byudviklingsprojekt kan indeholde aspekter fra alle af de nævnte projektyper.

Der findes ikke to byudviklingsprojekter der er ens, og ejerforholdene i byudviklingsområdet holdt op mod hvem der er henholdsvis initiativtager, projektudvikler og den part der realiserer projektet er afgørende for, hvordan processen forløber og hvor kompleks den bliver.

Processen omkring et byudviklingsprojekt kan deles op i initiativ, planlægning og realisering – tre faser der altid vil være til stede i et byudviklingsprojekt.

Kommunen og de private parter har forskellige roller i forbindelse med byudvikling, og rollerne varierer fra projekt til projekt.

I forhold til hvorvidt det er interessant at tale om samarbejde i forbindelse med byudvikling, er det aktuelt dels at have byudviklingsprocessen og parternes roller for øje, og dels er det væsentligt at have de økonomiske aspekter i forbindelse med et byudviklingsprojekt med i betragtningen. På baggrund af, at der altid vil være et afhængighedsforhold parterne imellem, vurderes det som værende interessant at tale om samarbejde i forbindelse med byudvikling.

3.2 Tendenser i samfundet

Målet med dette afsnit er at belyse, hvilke tilkendegivelser og anbefalinger der er i forhold til at indgå et offentlig-privat samarbejde omkring byudvikling. Som beskrevet i indledningen har vi fået det indtryk, at der er megen fokus på emnet samtidig med, at der ikke er konkrete retningslinjer og eksempler på, hvordan en sådan proces kan forløbe i praksis.

Opmærksomheden omkring at skabe offentlig-private samarbejder i forbindelse med byudvikling har dels fremgået af medierne, og dels gennem projekter og andre udgivelser, der omhandler emnet. Følgende afsnit vil skabe et overblik over, hvad der har rørt sig indenfor emnet gennem de seneste år. Mere konkret er den analyserede periode fra 2004, hvor regeringen udsendte en handlingsplan omkring offentlige private partnerskaber, frem til i dag. Der vil være fokus på, hvilke tilkendegivelser og anbefalinger der er kommet frem i forhold til offentlig-private samarbejder, dermed vil det ikke være en dybdegående analyse af indholdet i de udgivne dokumenter da målet er at skabe et generelt billede af, hvad der rør sig i samfundet. Udmeldingerne vil blive beskrevet i kronologisk rækkefølge.

Definitionerne af offentlig-privat samarbejde, som bliver beskrevet gennem de følgende afsnit, afspejler det som hvert tekst ligger i betydningen – så selv om to tekster anvender det samme begreb har det ikke nødvendigvis samme betydning. Dette afspejler, at

der eksisterer en begrebsforvirring, som vil blive beskrevet yderligere i *4.1.1 Definition af samarbejde*.

3.2.1 2004: Regeringens handlingsplan

I år 2004 udsendte regeringen en handlingsplan for offentlige private partnerskaber (OPP), hvor der blev fremstillet et ønske om at fremme nye organisations- og samarbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor [Regeringen 2004, Forord]. I relation til byudvikling, anbefales det i handlingsplanen at inddrage OPP i forbindelse med byomdannelse og byfornyelsesprojekter. Argumentationen for at OPP er interessant i den sammenhæng er, at sådanne planlægningsopgaver er kendetegnet ved at have et stort kapitalbehov samt at der vil være behov for en koordineret indsats, eksempelvis ved udarbejdelse af helhedsplaner. Fordelene som fremhæves i handlingsplanen er, at samarbejdet *”kan åbne op for nye ideer til en effektiv og hensigtsmæssig udnyttelse af arealer og bygninger gennem inddragelse af private kompetencer”* [Regeringen 2004, 14].

For at implementere anbefalingerne indeholder handlingsplanen en række initiativer, som skal bidrage til følgende:

- *”Fjerne eller mindske barrierer for hensigtsmæssig anvendelse af OPP.*
- *Øge antallet af områder, hvor OPP kan anvendes.*
- *Bidrage til at opbygge og udvikle kompetencerne i både det offentlige og det private.*
- *Fremme udviklingen af et velfungerende marked for OPP.”*

[Regeringen 2004, 15].

Initiativet der knytter sig til byudvikling, går på at skabe pilotprojekter på bygge- og boligområdet, der afprøver mulighederne med at inddrage OPP i arbejdsprocesserne. For at motivere de daværende amter og kommuner til at eksperimentere med sådanne pilotprojekter, havde regeringen etableret en pulje på seks mio. kr., som forløb over en treårig periode fra 2004 til og med 2006. Puljen kunne søges til at støtte arbejdet med OPP i forbindelse med bygge- og boligområdet [Regeringen 2004, 23].

Regeringen sætter dermed fokus på at anvende offentlige private samarbejder i forbindelse med byudvikling, og for at sætte skub i udviklingen etableres en pulje, som kan dække de ekstra udgifter, der vil være i forbindelse med at udvikle nye arbejdsmetoder.

Ud fra regeringens handlingsplan kan det være svært at udlede, hvilke konkrete processer i byudviklingen de ønsker at skabe samarbejde omkring. Handlingsplanen angiver direkte, at regeringen ønsker at fremme OPP i forbindelse med byudvikling og byfornyelse, men hvorvidt der er tale om OPP i planlægningsfasen eller realiseringsfasen, fremgår ikke direkte. At der er udarbejdet en pulje til at støtte projekter på bygge- og boligområdet antyder, at der er tale om realiseringsfasen mens angivelsen af, at udarbejdelsen af helhedsplanen kræver megen kapital, og dermed med fordel kan løses ved OPP, antyder at der er tale om planlægningsfasen. Regeringens mål, der bl.a. går på at fremme udviklingen af et velfungerende marked for OPP, giver dermed ikke et klart billede af, hvad regeringen ønsker – udover at de ønsker at styrke offentlige private partnerskaber, som groft sagt, kan være hvad som helst.

3.2.2 2006: Dansk Byplanlaboratorium

Dansk Byplanlaboratorium har i år 2006 udgivet henholdsvis en notatsamling og et temanummer af tidsskriftet Byplan Nyt, omhandlende offentlig-private partnerskaber. Dansk Byplanlaboratorium er en selvejende institution, der har det mål at medvirke til at skabe debat omkring aktuelle planlægningsproblemer samt formidle ny viden indenfor området [Dansk Byplanlaboratorium 2009].

Dansk Byplanlaboratorium udgav i januar 2006 en temaudgave af magasinet Byplan Nyt med temaet offentlig-private partnerskaber. Magasinet ligger fokus på byomdannelse og områdefornyelse, som overordnet kan betegnes som byudvikling. I udgivelsen beskrives tre projekter fra hhv. Københavns Nordvestkvarter, Stege By og Lohals. Derudover er der en artikel, som beskriver, hvilke nye muligheder offentlig-private partnerskaber giver i forhold til byfornyelse samt en artikel, der omhandler partnerskaber i forhold til styring og demokrati. Lederen og introduktionen til tidsskriftet er skrevet af Charlotte Kruse Lange og Ellen Højgaard Jensen fra henholdsvis Socialministeriet og Dansk Byplanlaboratorium. De giver med følgende udmelding et klart budskab om, at offentlig-private samarbejder, er vejen frem. *”En af metoderne til at fremskaffe mere viden, få større handlekraft og få flere ressourcer ind i omdannelsen af vores byer og bysamfund er uden tvivl indgåelse af partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor. [...] Partnerskaber kræver ildsjæle på begge sider af bordet, men så kan det også blive en givende proces, der skaber bedre bysamfund – også i vores udkantsområder”* [Lange og Jensen 2006]. Der sendes et klart signal om, at samarbejde mellem offentlige og private

parter omkring byomdannelse skal fremmes og samtidig vurderes det, at samarbejde resulterer i større handlekraft, flere ressourcer og dermed bedre bysamfund.

I august 2006 blev der udgivet en notatsamling med titlen *Offentlig-private partnerskaber i byomdannelse – et udviklingsprojekt om muligheder og barrierer*, som dokumenterede et udviklingsprojekt udarbejdet af Dansk Byplanlaboratorium med støtte fra Socialministeriet. I forordet til notatsamlingen er udviklingsprojektet beskrevet som følger: *”Projektet har løbet over en periode på 2½ år og har fokuseret på muligheder og problemstillinger forbundet med tætte og forpligtigende samarbejder mellem offentlige og private aktører i forbindelse med større byomdannelses- og byudviklingsprojekter”* [Dansk Byplanlaboratorium 2006, Forord]. Notatet udgør et studie af blandt andet barrierer, muligheder, fordele og ulemper i forbindelse med offentlig-private samarbejder i byomdannelses- og byudviklingsprojekter. Notatet er bygget op omkring interviews med nøglepersoner, der repræsenterer henholdsvis det offentlige og private. Notatet diskuterer mange aspekter i forhold til indgåelse af et samarbejde, men kommer ikke med en overordnet konklusion, der klart anbefaler eller fraråder samarbejde omkring byudvikling. Notatet afsluttes med en beskrivelse af partnerskabers betydning for planlægning og demokrati og er dermed en form for konklusion og tilkendegivelse på, hvad der anbefales i forhold til samarbejde. Der gives dog en overordnet tilkendegivelse af, at kommunen skal fremme muligheden for at skabe nye innovative løsninger gennem mødet mellem offentlige og private aktører, særligt i forbindelse med større byudviklingsprojekter, hvilket blandt andet fremgår af følgende: *”Konsekvenserne af partnerskaber er således ikke en direkte forringelse eller forbedring af hverken demokrati eller planlægning, men er i stedet en række faktorer, som kommunerne skal være bevidste om for at kunne sikre en sammenhængende og overordnet planlægning samt en demokratisk forankring heraf. Det betyder, at kommunerne i langt højere grad end i den traditionelle tilgang til planlægning skal anlægge en proaktiv tilgang til større byudviklingsprojekter. Dette skal ske ved, at kommunen styrer og muliggør partnerskaber gennem overordnede planbestemmelser, der på en gang sikrer den kommunale styring og samtidig skaber plads til, at nye innovative løsninger kan opstå i mødet mellem offentlige og private aktører”* [Dansk Byplanlaboratorium 2006, 72]. Notatet er udarbejdet for Socialministeriet, og giver dermed ydermere den tilkendegivelse, at der fra et statsligt politisk organ ønskes fokus på, hvilke muligheder der er for at indgå i samarbejde omkring byudvikling.

3.2.3 2006: Det er så yndigt at følges ad

I 2006 har Bukh og Korsager udarbejdet bogen *Det er så yndigt at følges ad. Danske erfaringer med offentlig-privat partnerskab*. Bogen er udarbejdet med udgangspunkt i, at en arbejdsgruppe, som forfatterne var en del af, mødtes et antal gange i 2004 for at diskutere mulighederne i OPP ud fra forskellige faglige perspektiver. På daværende tidspunkt var der meget sparsom praksis på området i Danmark, men samtidig var der stor interesse for OPP [Bukh og Korsager 2006, 14].

Formålet med bogen er at belyse nogle af de metoder og delelementer, som har betydning for gennemførelsen af et OPP-projekt, samt at få de første erfaringer frem i lyset så de kan komme til gavn for den fremtidige udvikling [Bukh og Korsager 2006, 20]. Erfaringerne er både fra Danmark og Europa.

Det følgende vil beskrive, hvilke tilkendegivelser og anbefalinger bogen giver i forhold til samarbejde omkring byudvikling. Blot ved et kig på bogens titel, *Det er så yndigt at følges ad*, får vi det indtryk, at forfatternes holdning til OPP er positivt stemt. Bogens titel, der stammer fra en traditionel bryllupssang, har en følelsesladet formulering, der giver et indtryk af, at samarbejde mellem det offentlige og private er problemfrit og altid fungerer godt.

Fokus i forhold til OPP er, at det ofte anvendes i forbindelse med projekter, der består af opførelse af bygninger, anlæggelse af veje osv., men det angives ydermere at der også er en mulighed for at anvende OPP i forbindelse med byomdannelse. Det kan fx være projekter i forbindelse med omdannelse af ældre erhvervsområder, som på trods af, at der er stor interesse omkring projektet, kan have langsigtede konsekvenser, der kan komplicere processen, fx forurening og grundejer forholdene. Det angives at der er en stigende erkendelse blandt politikere og planlæggere af, at kommunen ikke kan gennemføre de ønskede forandringer alene. Heri bunder ønsket om et tættere offentlig-privat samarbejde i forbindelse med byomdannelse [Bukh og Korsager 2006, 171].

I forhold til projektets problemstilling, beskriver Mads Uldall fra Roskilde Kommune i et kapitel i bogen, de forskellige elementer i et byomdannelsesprojekt, samt mulighederne for at gennemføre sådanne projekter i et offentlig-privat samarbejde. Han beskriver at byomdannelse ikke kan finde sted indenfor rammerne af et OPP, men at der findes mange andre former for offentlig-private samarbejder, som kan koordinere of-

fentlige og private indsatser i byomdannelsesområder. Et af dem er byomdannelsesselskaber, som ifølge Uldall har store potentialer, hvilket også er hovedbudskabet i kapitlet. Byomdannelsesselskaber er interessante set i forhold til projektets problemstilling og i Uldall lister en række fordele ved indgåelse af et byudviklingselskab, som fremstiller samarbejde som en rigtig god ide. Ifølge betragtningerne der kommer frem i bogen, er OPP ikke interessant i forhold til byudvikling – men derimod findes mange andre former for offentlig-private samarbejder, der med fordel kan anvendes i forbindelse med byomdannelse.

3.2.4 2006: Fornyelse af planlægningen

I juni 2006 er der i samarbejde mellem Miljøministeriet og Realdania udarbejdet en rapport, der sætter fokus på fornyelse af planlægningen. Rapporten går forud for Plan09-arbejdet og belyser vigtigheden i at udvikle og evaluere plankulturen i de danske kommuner. Tidspunktet for at gribe ind er aktuelt i forhold til kommunesammenlægningen, da det kan være svært at ændre i en traditionsbundet plankultur, men i forbindelse med kommunesammenlægninger skal de nye kommuner have defineret en ny plankultur, som med fordel kan tage udgangspunkt i nye erfaringer. Projektet tager udgangspunkt i Planloven, men behandler også de planlægningsværktøjer, der knytter sig til plankulturen i de forskellige kommuner.

Følgende vil fremhæve de tilkendegivelser der er kommet frem i rapporten, set i forhold til offentlig privat samarbejde i planlægningen.

Rapporten dokumenterer et projekt, hvor formålet er beskrevet som følger:

”Det overordnede formål har været:

- ***at** identificere barrierer for, at planloven anvendes som et instrument, der kan medvirke til en større kvalitet af det byggede miljø i forbindelse med byudvikling og byomdannelse,*
- ***at** fokusere på sammenhængen mellem bydelsplanlægningen og lokalplanlægningen samt på muligheden for at knytte lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen tættere sammen,*
- ***at** pege på nye måder at anvende loven på med henblik på at sikre en bedre kvalitet – en ændret plankultur, samt*
- ***at** pege på områder, hvor en ændring af loven kan medvirke til sikring af en øget kvalitet i udformningen af det byggede miljø.*

Projektet rummer dermed to hovedspor. Det ene spor belyser, om de eksisterende planredskaber er tilstrækkelige til at sikre kvalitet i vores byer. Det andet spor belyser de mange forskellige måder, kommunerne anvender loven på, og behovet for at udveksle erfaringer og viden” [Realdania og Miljøstyrelsen 2006, 4].

Rapporten belyser mange aspekter af kommunens virke og beskriver de forskelligheder, der opleves kommunerne imellem. I forhold til kommunens rolle som samarbejdspartner i forbindelse med byudvikling, fremhæves det i rapporten, at der er væsentlig forskel på, hvordan kommunerne ser sig selv – som myndighed eller som udvikler. At plankulturen er forskellig i kommunerne, uddybes i det følgende: *”Nogle kommuner tilpasser brugen af planredskaberne til situationen og indtager den udviklende strategiske rolle i nogle plansituationer og den administrative myndighedsrolle i andre plansituationer. Men der er stadig forskel på, i hvor høj grad kommunerne overhovedet benytter sig af metodefriheden. Dette afhænger meget af kommunens syn på sin rolle i planprocesserne. Nogle kommuner ser især sig selv som myndighed og andre sig selv som udviklingsafdelinger. Planafdelingerne har i sagens natur begge funktioner, og det er en udfordring at tilpasse tilgangen til planlægningen til de forskellige plansituationer” [Realdania og Miljøstyrelsen 2006, 25].* Hvilken rolle kommunen vælger at påtage sig vil afspejle sig i, hvorvidt og hvordan kommunerne inddrager ekstern kompetence i form af private parter i planlægningen.

Under overskriften *En mere aktiv kommunal rolle i byudviklingen*, omtales byernes udfordringer i forbindelse med at eksisterende arealer i byerne skal omdannes og udvikles. Udfordringerne går på, at det er dyrt for kommunen at opkøbe jord, der allerede er i bymidten frem for at erhverve jord i udkantsområder til fremtidig byudvikling. Det beskrives som følger: *”mange af byomdannelsesområderne er privatejede, statsejede eller ejede af kommunale havne, hvis økonomi er adskilt fra kommunekassen. En kommunal erhvervelse af sådanne arealer er økonomisk mere belastende end tidlige kommunale køb af arealer til fremtidig byudvikling. De kommunale budgetter er gennem de senere år blevet strammere, og kommunerne kan alene af den grund være interesseret i en fælles finansiering af de infrastrukturomkostninger, der skal dækkes i forbindelse med byomdannelse. Kommunerne står således i en række tilfælde i en situation, hvor de må søge samarbejde om byudvikling og byomdannelse med private ejere” [Realdania og Miljøstyrelsen 2006, 32].* Kommunens muligheder for at samarbejde med private parter i forbindelse med byomdannelse beskrives ligeledes i notatet. Det beskrives kort, hvorledes kommunerne har mu-

lighed for at indgå i et selskab med private parter men vurderingen af, hvorvidt det anvendes er som følger: *”Det er således i Danmark muligt for en kommune at deltage i et byomdannelsesselskab. Men kommunerne anvender ikke muligheden. Nogle kommuner finder det ikke nødvendigt, fordi kommune- og lokalplanlægningen anses for at være en tilstrækkelig ramme, når de kombineres med andre bypolitiske tiltag. Andre er betænkelige ved den økonomiske risiko, som de løber ved deltagelse i et selskab. De hæfter sig også ved den manglende offentlighed og afgivelsen af kommunal kompetence til selskabet, som deltagelse giver”* [Realdania og Miljøstyrelsen 2006, 35]. Dermed angiver rapporten, at forholdene i byerne gør, at kommunerne med fordel kan samarbejde med private parter omkring byudvikling men samtidig belyses det, at situationen i kommunerne er, at det ikke anvendes i praksis.

3.2.5 2008: To verdener mødes

I forlængelse af rapporten *Fornyelse af planlægningen*, har Miljøministeriet og Realdania i 2006 opstartet et samarbejde kaldet Plan09 med henblik på at udvikle og forny plankulturen i kommunerne. Tiltaget er aktuelt i forbindelse med kommunalreformen, hvor kommunerne er blevet større og deres reguleringskompetence i forbindelse med kommuneplanerne er blevet udvidet.

Visionen med Plan09 er at fremme en kommunal planlægning ved at skabe et netværk kommunerne imellem samt ved at give økonomisk støtte til en række eksempelprojekter, som kan skabe ny viden og inspiration til den kommunale planlægning.

”Visionen med Plan09 er at fremme en kommunal planlægning

- *der fokuserer på værdifulde bymiljøer, bebyggelser og attraktive landskaber*
- *der bygger på politisk ejerskab og engagement*
- *der er præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer”*

[Plan09 2008, Forord].

Udover at udvikle nye analysemetoder og give inspiration til, hvordan kommuneplanerne udformes, er der også fokus på, hvordan kommunerne kan sikre at visionerne i kommuneplanerne bliver realiseret. I den forbindelse er der fokus på offentlige private samarbejder og helt konkret har Plan09 støttet et eksempelprojekt i Hillerød, hvor målet netop er at skabe erfaringer fra et byudviklingsprojekt, hvor der er arbejdet med

samarbejde private og kommunale aktører imellem. Derudover har Plan09-arbejdet sat en generelt fokus på offentlig-privat samarbejde i forbindelse med byudvikling – både i forbindelse med formelle og uformelle samarbejder. Konkret er der skabt fokus på emnet gennem udarbejdelse af projektet *To verdener mødes – om perspektiverne for store byudviklingsprojekter*. I forlængelse af dette arbejde er der i sommeren 2008 afholdt en debatkonference, hvor både kommuner og projektudviklere var repræsenteret.

Projektet *To verdener mødes*, er udarbejdet med den hensigt at skabe anbefalinger til at forbedre planlægningsmiljøet i Danmark. Motivationen for at arbejde frem mod et bedre samarbejde mellem offentlige og private parter beskrives i projektets forord, der introduceres med følgende kommentarer: *"Kommuneplanlægning og privat projektudvikling mødes ofte først, når det er for sent! Derfor er der alt for mange eksempler på større byudviklingsprojekter, hvor kommuneplanlægningen og projektudviklingen er for langt fra hinanden"* [Plan09 2008, Forord]. Problemet med det manglende samarbejde, og dermed argumentationen for at det er aktuelt at arbejde frem mod et bedre samarbejde fremgår af følgende: *"Der spildes mange penge og ressourcer på begge sider af bordet, når store byudviklingsprojekter ikke kommer godt fra start. I en tid hvor byudviklingen i stigende grad bliver afhængig af private investeringer er der et særligt behov for at etablere et fælles sprog og en fælles opfattelse omkring proces og indhold i samarbejdet om større byudviklingsprojekter"* [Plan09 2008, Forord]. I forlængelse heraf påpeges kommunernes og de privates forskellige succeskriterier som et af hovedproblemfeltene i forbindelse med at indgå et samarbejde. Kommunerne skal sikre varetægelse af helhedens interesser, mens projektudvikleren vil have det økonomiske afkast i hovedsædet og arbejde mod en mere individuel interessevaretagelse.

Projektet indeholder en række anbefalinger, som er kommet frem gennem arbejdet, der har til formål at skabe bedre forhold for at indgå samarbejde. At Plan09 arbejder med at fremme samarbejde er en klar tilkendegivelse af, at samarbejde er relevant i forbindelse med byudvikling. Anbefalingerne er umiddelbart blødt defineret, som eksempel går en anbefaling på følgende: *"Sig hvad du kan gøre – og hold hvad du lover"* [Plan09 2008, 4] – en anbefaling der baseres på troværdighed og tillid mellem parterne, og som umiddelbart lyder som en regel, der er relevant i alle henseender og ikke burde være nødvendig at påpege. Ydermere anbefales følgende: *"Vær åben for at planer kan diskuteres"* [Plan09 2008, 5] – en anbefaling der indikerer, at det vil være svært at opnå et

samarbejde, hvis parterne ikke er villige til at rykke sig i forhold til deres oprindelige planer. Målet med samarbejdet er gennem diskussioner at nå frem til en fælles løsning – igen er det en anbefaling, der kan hæftes på samarbejder i alle henseende og knytter sig dermed ikke konkret til de mere praktiske forhold omkring indgåelse af et samarbejde i forbindelse med byudvikling. Projektet indikerer dermed en tilkendegivelse af, at udfordringerne i forhold til at indgå et samarbejde knytter sig til de mere bløde forhold, så det dermed er ændringer af arbejdsgange, holdninger og indstillinger hos parterne, der er afgørende for at skabe et velfungerende samarbejde omkring byudvikling.

3.2.6 2008: Debatkonference

I juni 2008 blev der afholdt en debatkonference i forlængelse af projektet *To verdener mødes*. Repræsentanter af private investorer, developere, entreprenører og kommunerne var mødt op til en dialog, med henblik på at udvikle bedre samarbejde om de større byudviklingsprojekter. Under mødet var der oplæg fra forskellige parter, som blandt andet kommenterede på anbefalingerne fra projektet *To verdener mødes*, samt kom med deres syn på, hvilke muligheder der er i et offentligt privat samarbejde.

En af oplægsholderne var Klaus Bondam, Teknik og Miljøborgmester i Københavns Kommune. Han er af den opfattelse at samarbejde har stor betydning i forhold til byudvikling og påpeger aktualiteten af emnet med følgende: *"Det er i nedgangsperioder, at helhedssynet i planlægningen og samarbejdet mellem parterne virkelig sættes på prøve. Det er i de situationer, der særligt er behov for gode råd og redskaber"* [Bondam 2008, 16]. Han kommenterer i den forbindelse direkte på projektets anbefaling om at skabe tillid mellem parterne, *"Sig ikke mere end du kan gøre – og hold det du lover"*. Klaus Bondam udtaler at han godt kan se pointen i at der skal være tillid og påpeger, at det gælder i alle livets forhold. Han mener dog, at der set i forhold til byudvikling, er nogle forhold som gør det svært at skabe et tillidsforhold mellem en offentlig og privat part. Han påpeger at problemet er, at byudvikling strækker sig over mange år og at forholdene derfor vil ændre sig undervejs, dels i kraft af at der er kommunalvalg hver 4. år samt at der kan ske ændringer i direktørposter og bestyrelsesposter hos den private part. I forlængelse heraf konkluderer Klaus Bondam, at tillid mellem parterne ikke er nok og at der derfor er brug for nedskrevne aftaler.

I forbindelse med hans oplæg, kommer han med flere konkrete byudviklingseksempler fra København, hvor han vurderer, at der har været et vellykket samarbejde mellem

offentlige og private parter. Dette antyder at hans opfattelse er, at samarbejde mellem parterne ikke er noget nyt. Han understreger dog, at nedgangsperioder kan betyde, at dialog ikke er nok til at sikre et samarbejde og i den sammenhæng er det interessant at udvikle gode råd og redskaber [Bondam 2008, 16]. Overordnet får man det indtryk, at Klaus Bondam går ind for at skabe resultater gennem samarbejde men han kommer med en interessant udtalelse i sit oplæg, som ikke umiddelbart harmonerer med hans tidligere udtalelser om samarbejde: *"Jeg vil dog også gerne stille spørgsmål til, om kommunerne med Planloven i hånden nu også har de nødvendige redskaber til at skabe den udvikling af vores byer, vi ønsker"* [Bondam 2008, 23]. Af oplægget fremgår det, at det blandt andet er i forbindelse med at sikre områder med blandede funktioner, mulighed for at regulere ejerformer og priser samt i forbindelse med reguleringer på klimaområdet, at han efterlyser virkemidler i Planloven. Hvis Planloven bliver ændret så kommuner får flere retlige virkemidler til at regulere dette, forsvinder kommunernes incitament til at samarbejde da det efter vores mening udvider kommunens rolle som myndighed, frem for kommunens rolle som samarbejdspartner og projektudvikler.

Den private part var ligeledes repræsenteret som oplægsholder til debatmødet ved Torben Möger Pedersen fra Pension Danmark. I forhold til byudviklingsprojekter er Pension Danmark en privat part fungerende som investor. Pension Danmark fremlagde følgende ønsker til, hvad kommunerne kan forbedre i forbindelse med samarbejdsprocessen omkring byudviklingen:

- *"Et godt og gennearbejdet lokalplangrundlag – med klare bindinger og frihedsgrader*
- *Ingen politisk indblanding efter godkendt lokalplan*
- *En veltilrettelagt objektiv byggesagsbehandling uden subjektive indblandinger i arkitekturen*
- *Guidelines for nye byområder vedrørende belysning, beplantning, belægning og byinventar*
- *Kommunal infrastruktur skal være på plads ved indflytning (institutioner, skoler, vejføring, parkering og affaldshåndtering)*
- *Friarealer skal være afklarede og anlagte ved indflytning for at skabe grundlag for et godt byliv"*

[Pedersen 2008, 2].

Anbefalingerne fra Pension Danmark til kommunerne bærer præg af, at der er nogle meget konkrete ønsker i forhold til kommunens virke. I forhold til planlægningsfasen i et byudviklingsprojekt, skal kommunen sikre lokalplangrundlaget og udarbejde guidelines for belysning, beplantning, belægning og byinventar og i forhold til realiseringsfasen, skal kommunen forholde sig objektiv i forbindelse med byggesagsbehandlingen og ikke forholde sig til arkitekturen. Ydermere skal den kommunale infrastruktur og friarealer være anlagt ved indflytning. anbefalingerne leder umiddelbart ikke tankerne hen på samarbejde – kommunen skal udarbejde lokalplanen, hvilket er en selvfølge, men derudover skal kommunen kun have indflydelse på belysning, beplantning og lignende i byudviklingsområdet, og ydermere skal kommunen have service i form af friarealer og infrastruktur på plads, når den private har sin del af projektet. Parametrene leder tankerne hen på krav frem for en samarbejdsproces, krav der ikke umiddelbart gør det nødvendigt, at der etableres et samarbejde.

Efterfølgende kom Torben Möger Pedersen med følgende generelle anbefalinger til et samarbejde mellem kommunen og private parter:

- *”Byudviklingselskaber som organisatorisk og juridisk ramme. Kommuner og investorer er aktionærer. Professionel og beslutningseffektiv ledelse. Arms length til kommunal forvaltning. Kommuner får fair andel af developer-gevinst*
- *Få **langsigtede investorer** med fra start. Reducerer projektets finansielle risiko og giver højere kvalitet i byggerierne*
- *Behov for offentlig-private partnerskaber på **infrastruktur**”*

[Pedersen 2008, 3]

Anbefalingerne går på, at der med fordel kan dannes byudviklingsselskaber eftersom den private part gennem selskabet vil være tæt på den kommunale forvaltning samtidig med, at kommunen får en fair andel af developergevinsten. Hvad kommunen skal bidrage til i et sådan selskab, fremgår ikke direkte af oplægsholderens slides. Derudover anbefales det at inddrage langsigtede investorer i starten af et byudviklingsprojekt med henblik på at reducere den finansielle risiko, hvilket umiddelbart giver god mening. Samtidig kræver dette dog, at kommunerne kan stille en form for sikkerhed overfor den private part eftersom det kan være svært at tiltrække private parter, hvis der ikke er en sikring om at projektet bliver til noget. Denne anbefaling formodes at gå på byudviklingsprojekter, hvor kommunen er grundejer. Anbefalingen omkring offentlig-

private partnerskaber på infrastruktur understøtter, at det ses som en oplagt mulighed for, at det ikke udelukkende er kommunen, der står for finansieringen af infrastrukturprojekter. Anbefalingerne er meget overordnede og kommer ikke med konkrete bud på, hvordan et samarbejde kan forløbe men påpeger de områder i byudviklingsprocessen, hvor det kan være interessant at samarbejde.

En anden privat part repræsenteret til debatmødet var Peter Christophersen, som er direktør i KPC – en privatejet virksomhed, som sælger ydelser i form af udvikling og gennemførelse af byggeprojekter [KPC 2009]. Peter Christophersen melder ud, at de som privat part oplever, at der er stor forskel på, hvorvidt kommunerne er samarbejdsvillige i forhold til projektudvikleren. I forhold til at indgå i et samarbejde med en kommune gives følgende anbefalinger til projektudvikleren:

- *”Afprøv projekt idéer i en tidlig fase med kommunen*
- *Præsenter idéerne på ledelsesniveau, politisk/administrativt i kommunen.*
- *Er kommunen imod et udviklingsprojekt, så drop det.”*

[Christophersen 2008, 3]

Anbefalingerne går på, at Peter Christophersen som privat part, er af den opfattelse at hvis kommunen er imod et projekt, er der igen grund til at forsøge at gennemføre det. Vi vurderer at scenariet der tales om er, hvis en privat grundejer har ideer til et projekt på sin egen grund, men møder modvilje hos kommunen, så er det spild af ressourcer at forsøge at overbevise kommunen. Det understøttes af, at det anbefales at tage dialogen med kommunen meget tidligt i projektet. Det anbefales ydermere, at ideerne skal præsenteres på det højeste niveau i kommunen, hvilket antyder en erfaring omkring, at det er den politiske velvilje, der er afgørende for, hvorvidt et projekt kan realiseres. Ydermere kan det antyde, at selvom et projekt strider mod kommuneplanens overordnede visioner for et område er det ikke en hindring, hvis blot der er politisk velvilje.

I forlængelse af anbefalingerne til den private part, kommer følgende anbefalinger til kommunen:

- *”Kommunen som aktiv dialogpartner er uvurderlig for projekters realisering.*
- *Anvendelsesbestemmelserne i nye planer bør afspejle markedsmulighederne.*

- *For mange parallelle udviklingsmuligheder i en kommune mindsker sandsynlighed for succes.*
- *Supplér med projektudviklerkompetencen, når arkitekterne designer byudviklingsprojekter.*
- *Vurder, hvad alternativet er, når projektudviklerens forslag forkastes.”*

[Christophersen 2008, 4].

Der gives et klart budskab om, at kommunen skal have markedsmulighederne for øje i forbindelse med byudvikling. Det anbefales direkte i forbindelse med anvendelsesbestemmelserne i nye planer, og anbefalingerne om ikke at skabe parallelle udviklingsmuligheder samt at inddrage projektudvikleren når arkitekter designer byudviklingsprojekter, går i samme retning. Det vurderes ud fra, at det fra den private parts synsvinkel er for risikabelt at gå ind i et projekt, hvis udviklingsmulighederne ikke er klar defineret eftersom den private part risikerer, at der opføres konkurrerende byggeprojekter så markedet bliver mættet. Ydermere kan arkitekternes design af et byudviklingsprojekt være gode og visionære, men hvis de skal være interessante for en projektudvikler at realisere, skal projektet afstemmes i forhold til markedsvilkårene. Overordnet går anbefalingerne på, at kommunen benytter sig af de private parterers kendskab til markedsvilkårene. Den sidste anbefaling som går på, at kommunen skal overveje alternativet når en projektudviklers forslag forkastes, antyder en oplevelse af, at kommunerne ikke altid har en realistisk sans for, hvad der er muligt at udvikle.

Peter Christophersens indledende kommentar om, at der er forskel på, hvor samarbejdsvillige de forskellige kommuner er, er en opfattelse der blev understøttet på mødet. Planlægger i Plan09, Mikkel Suell Henriques, der var til stede ved debatmødet, skriver følgende: *”Den sorte bog” (listen over kommuner, der er for besværlige at samarbejde med) blev ikke nævnt direkte, men at der sker et aktivt fravalg af besværlige kommuner stod dog klart i diskussionen”* [Henriques 2008]. At samarbejdsmulighederne afhænger af, hvilken kommune der er tale om, understøtter blandt andet, at plankulturen har betydning for, hvorvidt et samarbejde bliver etableret. Dermed kan det tyde på, at begrænsningerne i forhold til at samarbejde, nærmere er holdningsmæssige barrierer, frem for juridiske og tekniske barrierer.

Udover at kommunerne var repræsenteret i debatoplægget gennem politikeren Klaus Bondam, var der et oplæg fra Århus Kommunes Teknik og Miljø afdeling, hvor der

blev taget udgangspunkt i byudviklingsprojektet *De bynære havnearealer* på Århus Havn. Med udgangspunkt i erfaringerne fra det konkrete projekt, blev der præsenteret en række udfordringer i forbindelse med et offentligt privat samarbejde. Udfordringerne blev listet op som følger:

- ”Den demokratiske udfordring – kommunen som både grundsælger og myndighed.
- Den juridiske udfordring – lovkrav om offentlige udbud stiller krav til udbuds materialets klarhed og præcision på beskrivelsen af grundlæggende elementer.
- Den økonomiske udfordring – kommunen har afholdt udgifter og foretaget udlæg til byggemodning, infrastruktur mv. før pengene fra grundsalgene kommer ind
- Den markedsmæssige udfordring – hvordan sikres at planerne er acceptable for markedet uden at give køb på grundlæggende interesser for kommune og borgere
- Den kommune-forståelsmæssige udfordring – kommunen varetager mange forskellige legitime interesser – har et specielt styrelsessystem og indeholder mange kulturer”

[Sørensen 2008, 8-12].

Udfordringerne set fra kommunens synsvinkel knytter sig til forhold omkring demokrati, lovkrav, økonomi og plankulturen. De demokratiske udfordringer går på, at kommunen som myndighed skal varetage offentlighedens interesser samtidig med, at kommunen fungerer som grundsælger og skal udvikle planer, der er interessante at realisere set i forhold til markedet. Ydermere er der et lovkrav om offentligt udbud, og økonomisk kan det være problematisk for kommunen at have udgifter i forbindelse med byggemodning, infrastruktur og lignende, hvor indtjeningen først finder sted efter grundsalg – dermed løber kommunen en økonomisk risiko. Gennem oplægget gives en overordnet beskrivelse af projektet og en række udfordringer belyses. Motivationen for at indgå samarbejde, fremgår ikke af materialet fra debatoplægget.

Planlægger Mikkell Suell Henriques, som er en del af sekretariatet bag Plan09, har udgivet en artikel omkring debatmødet i magasinet Teknik og Miljø. Det følgende vil beskrive de erfaringer og anbefalinger han har fremhævet efter at have været til stede til debatmødet. Artiklen introduceres som følger: *”Med de private investorer, developere og entreprenører på den ene side og kommunerne på den anden var der lagt op til dialog om samarbejdet om de store byudviklingsprojekter. Et samarbejde som alle er enige om kan blive bedre. Det vil spare både tid, penge og frem for alt give bedre byer”* [Henriques

2008]. Introduktionen angiver, at det overordnede mål med at samarbejde er at spare tid og penge samtidig med, at der udvikles bedre byer. Dette kommer ikke til diskussion på mødet derimod er det, hvordan forløbet omkring et samarbejde kan forbedres, som tages op til debat. Erfaringerne er blandt andet, at plankulturen i kommunerne er et aktuelt emne set i forhold til at opnå succes ved at indgå i et samarbejde, det gælder plankulturen både på det politiske og administrative niveau. I forlængelse heraf giver Mikkel Suell Henriques udtryk for sin forundring over, at kommunerne var markant underrepræsenteret til debatmødet. I forlængelse heraf knyttes følgende kommentar: ”*Måske ser kommunerne ikke samme nødvendighed for forbedring af mødet mellem de to verdener, som de private aktører gør. Men med talrige eksempler på spild af ressourcer og forspildte muligheder, er der noget der tyder på, at kommunerne endnu ikke har erkendt behovet for tidlig dialog*” [Henriques 2008]. Spildte ressourcer og forspildte muligheder er i sagens natur grund nok til at holde sig væk fra at indgå i et samarbejde. For at minimere risikoen for at forspilde ressourcer efterlyste investorer investeringssikkerhed i forbindelse med en aftale omkring byudvikling. Sikkerheden kan være i form af en lokalplan, udbygningsaftale eller en form for partnerskab, som har til mål at fastholde aftalen på tværs af byrådsperioderne. Faste aftaler beskrives som værende problematiske eftersom kommunerne skal varetage demokratiet, det betyder bl.a. at spørgsmål kommer til debat hos politikere, der indenfor den samme kommune vil have forskellige og modsatrettede holdninger. Dermed er det de forskellige spilleregler i kommunen og hos de private, som gør det vanskeligt at samarbejde, hvilket bliver understreget af konklusionen efter mødet, der angiver ”*At sikre det gode samarbejde i fremtiden afhænger af udviklingen af plankulturen*” [Henriques 2008].

Arbejdet omkring at udvikle samarbejdet mellem offentlige og private parter slutter dermed ikke med det afholdte debatmøde. Formanden for Plan09, Niels Østergård, gav følgende udmelding under debatmødet: ”*Plan09 vil tage initiativ til at sende bolden videre til spillerne på banen og opfordre[r] hermed kommunerne og developere/investorer til at arbejde mere systematisk videre med mødet mellem de to verdener. Det vil alle parter have glæde af – i sidste ende også alle dem, der bor i vores byer*” [Henriques 2008]. Debatmødet har dermed kastet mange bolde i luften mens der overordnet er opnået enighed om, at der er behov for at skabe en ny plankultur for at indgå samarbejde. Dermed får man indtryk af, at problematikker og barrierer omkring samarbejde er blevet diskuteret, men konkrete løsningsmodeller og værktøjer er ikke kommet frem.

3.2.7 Opsamling

Ovenstående belyser, at der har været megen fokus på offentlige private samarbejder siden regeringen udsendte sin handlingsplan i år 2004. Regeringens mål som blev formidlet gennem handlingsplanen, går på at fremme udviklingen af et velfungerende marked for offentlig-private partnerskaber, men handlingsplanen giver ikke et konkret billede af, hvad regeringen ønsker i praksis udover, at de ønsker at styrke offentlige private partnerskaber, hvilket groft sagt, kan være hvad som helst. Efterfølgende i 2006 har Dansk Byplanlaboratorium udarbejdet et notat med henblik på at sætte fokus på samarbejde. Samme år blev bogen *Det er så yndigt at følges ad* udgivet og senest i år 2009 er publikationen *To verdener mødes* udgivet i forbindelse med Plan09-arbejdet, hvor blandt andet Miljøministeriet står bag. Publikationerne understøtter, at der er et ønske om at samarbejde omkring byudvikling – seneste tiltag er debatmødet i juni 2008, hvor offentlige og private parter blev opfordret til dialog om bedre samarbejde. Den afsluttende kommentar til dette møde var følgende:

"Plan09 vil tage initiativ til at sende bolden videre til spillerne på banen og opfordre[r] hermed kommunerne og developere/investorer til at arbejde mere systematisk videre med mødet mellem de to verdener. Det vil alle parter have glæde af – i sidste ende også alle dem, der bor i vores byer."

At der i 2008, fire år efter regeringens handlingsplan, opfordres til at arbejde mere systematisk med mødet mellem to verdener angiver, at det offentlige og private er blevet betragtet som to forskellige verdener, som nu skal forenes. Tendenserne er dermed, at det på trods af stor fokus på emnet, ikke er lykkedes at fremme offentlig-private samarbejder i forbindelse med byudvikling.

Det tyder på at publikationerne, der er blevet udgivet, ikke har formået at skabe klare definitioner og retningslinjer for, hvilke muligheder der er for at indgå offentlig-private samarbejder eller også er budskabet ikke nået ud til de relevante parter. Dette vurderes ud fra, at erfaringerne på området er begrænsede samt at der er flere eksempler på, at kommunerne efterlyser erfaringer på området.

Følgende vil skabe et overblik over, hvilke anbefalinger og tilkendegivelser, der er kommet frem siden regeringens handlingsplan i 2004.

Der er kommet enkelte overordnede tilkendegivelser på, hvorfor det er interessant at samarbejde. Argumentationerne går på at samarbejde omkring byudvikling kan skabe bedre bysamfund og mere konkret gives der udtryk for at samarbejde kan skabe mere viden, større handlekraft og flere ressourcer i byudviklingen. Det beskrives ydermere at samarbejde kan forhindre nogle uheldige tendenser som at kommuneplanlægningen og projektudviklingen i byerne er langt fra hinanden, at der spildes penge og andre ressourcer samt at udviklingsmuligheder er blevet spildt på grund af manglende samarbejde. Eksempler på hvad et samarbejde konkret kan bidrage til, omtales som værende ved byudviklingsprojekter med stort kapitalbehov, udarbejdelse af helhedsplaner samt byudvikling i lavkonjunkturperioder.

Anbefalinger og tilkendegivelser i de forskellige publikationer i forhold til, hvordan et samarbejde kan forløbe, er bl.a. følgende:

- OPP i forbindelse med byudvikling
- Partnerskaber mellem den offentlige og private sektor
- OPP i forbindelse med byomdannelse
- Ikke OPP, men mange andre former for offentlig-private samarbejder
- Byomdannelsesselskaber
- Samarbejde mellem parter er ikke noget nyt
- Byudviklingsselskaber
- Offentlig-private partnerskaber om infrastruktur
- Udbygningsaftaler

Der er mange begreber i spil når der tales om samarbejde, og forløbet omkring samarbejde omtales ligeledes. De mange forskellige begreber i det ovenstående antyder også, at der hersker en begrebsforvirring. Der gives udtryk for at et samarbejde kræver, at der kommer fokus på kommunens plankultur. Det uddybes, at der er forskel på, hvorvidt private ser muligheder i at indgå i et samarbejde med kommunen og nogle kommuner er også på ”den sorte liste” over kommuner, der ikke er gode at samarbejde med. Det åbner op for en betragtning af, om der er forskel på, hvordan kommunerne imellem definerer sine planlægger- og myndighedsroller, hvilket i sagens natur vil have indflydelse på kommunernes ønske om og interesse i at indgå i et samarbejde.

Plan09 arbejdet omkring *To verdener mødes* er en klar anbefaling til at fremme samarbejde men anbefalingerne er blødt defineret og går på, at succeskriterierne for et samarbejde er tillid, holdningsændringer, parternes indstilling o.l. Den bløde tilgang til emnet understøttes af overskrifterne *Det er så yndigt at følges ad* og *To verdener mødes*. Derudover er der blevet belyst problemstillinger i forhold til, at kommunen som part vil give nogle demokratiske udfordringer, bl.a. i forhold til at udarbejde planer efter markedsvilkårene frem for, hvad der er i det offentliges interesse. Udbudsreglerne omtales også som en hindring i forbindelse med samarbejde omkring byudvikling, og det anses for problematisk at imødekomme de privates ønsker om investeringssikkerhed i form af langsigtede løfter omkring planlægningsmulighederne.

På debatmødet i juni 2008 var der nogle udmeldinger, som antyder at ønsket om samarbejde ikke er entydigt – Klaus Bondam efterlyser virkemidler i Planloven og repræsentanten fra Pension Danmark giver nogle klare udmeldinger i forhold til kommunens rolle i et byudviklingsprojekt. Udtalelser, der ikke leder tankerne hen på samarbejde på trods af, at begge parter udmelding er at samarbejde er en oplagt mulighed.

Efter at have gennemgået publikationer og materiale omkring offentlig-private samarbejder, findes der umiddelbart ingen klare definitioner på, hvorfor det er interessant at indgå i et samarbejde samt, hvornår i byudviklingsprocessen det er interessant. Overordnet sidder vi tilbage med en oplevelse af, at der fra mange parter er klare anbefalinger om at bruge offentlig-private samarbejder i byudviklingen samtidig med, at der er fremstillet eksempler på, hvilke muligheder der er for at indgå et samarbejde mellem offentlige og private parter. Men den nærmeste tilkendegivelse og anbefaling, der kommer til spørgsmålet om, hvorfor der skal indgås et samarbejde er, at det opnås viden, større handlekraft og flere ressourcer, hvilket medfører bedre bysamfund.

3.3 Delkonklusion

De indledende indicier på, at der generelt gives udtryk for at samarbejde omkring byudvikling er en god ide, er blevet bekræftet gennem studiet af tendenser i samfundet mens beskrivelsen af byudvikling som begreb og proces har vist, at der er flere forhold i forbindelse med byudviklingsprojekter, som umiddelbart gør det interessant at arbejde med offentlig-private samarbejder i forbindelse med byudvikling.

Analysen af byudviklingsprocessen, og henholdsvis den offentlige og private parts roller i forbindelse med byudvikling, har belyst at der ved større byudviklingsprojekter er et afhængighedsforhold parterne imellem, som gør det interessant at vurdere, hvilke muligheder der er for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Afhængighedsforholdene går dels på det økonomiske incitament omkring byudvikling, og dels på det afhængighedsforhold, der opstår eftersom kommunen er planlægningsmyndighed. Ydermere er det særligt større byudviklingsprojekter med blandede ejerforhold, der er oplagte at gennemføre gennem et samarbejde.

Eftersom at den generelle holdning i samfundet er, at samarbejde omkring byudvikling er en god ide og at der siden regeringens handlingsplan i 2004, har været fokus på at fremme anvendelsen af offentlig-private samarbejder, virker det besynderligt, at der på nuværende tidspunkt efterlyses erfaringer og virkemidler på området.

Den manglende praksis på området kan tyde på, at publikationerne der er udgivet, ikke har formået at skabe klare definitioner og retningslinjer for hvilke muligheder der er for at indgå offentlige private samarbejder, eller også er budskabet ikke nået ud til de relevante parter.

Den overordnede analyse af hvilke anbefalinger og tilkendegivelser, der er kommet til udtryk i forhold til, hvilke typer af samarbejde, der kan anvendes til at løse byudviklingsprojekter, har vist at bl.a. OPP, partnerskaber, andre former for offentlige private samarbejder, byomdannelsesselskaber, byudviklingsselskaber, partnerskaber omkring infrastruktur og udbygningsaftaler er blevet omtalt. Det umiddelbare indtryk er at flere af begreberne dækker over det samme, hvilket kan tyde på at der er en vis begrebsforvirring på området.

Dermed tyder det på, at der er flere forskellige muligheder og tilgange til at skabe et samarbejde omkring byudvikling.

Analysen af tendenserne i samfundet har fremhævet nogle bud på, hvad der kan være årsagen til den manglende praksis på området. I den forbindelse omtales kommunens plankultur som en væsentlig betydning i forhold til, hvorvidt private parter ser muligheder i at indgå i et samarbejde med kommunen – nogle kommuner er tilmed ”på den sorte liste” over kommuner, der ikke er gode at samarbejde med. Derudover er der en

række blødt definerede tilkendegivelser, som går på at succeskriterierne for et samarbejde er tillid, holdningsændringer, parternes indstilling og lignende. Ydermere var der på debatmødet i juni 2008 nogle udtalelser, der giver anledning til at stille spørgsmål ved, hvorvidt parterne reelt ønsker et samarbejde omkring byudvikling.

De indledende analyser har understøttet, at der generelt er en positiv stemning i forhold til at fremme offentlig-private samarbejde samt at byudvikling er komplekst og ressourcekrævende og umiddelbart vil være oplagt at løse i et samarbejde.

Vi vurderer at den manglende praksis på området kan skyldes, at parterne dels ikke har overblik over, hvilke konkrete muligheder der er for at indgå et samarbejde omkring større komplekse byudviklingsprojekter, og dels ikke har overblik over, hvilke konkrete fordele og ulemper, der er ved at løse byudviklingsopgaver i et samarbejde.

Den manglende praksis kan dels skyldes, at der ikke er kendskab til, hvordan et samarbejde omkring byudvikling kan forløbe, hvilket vurderes med udgangspunkt i at tilkendegivelserne omkring, hvilke muligheder der er for at samarbejde, er bredt defineret og umiddelbart illustrerer en begrebsforvirring på området. Dels kan den manglende praksis også skyldes at parterne ikke kan se, hvilke fordele der er ved at indgå i et samarbejde, hvilket vurderes ud fra den formodning, at de omtalte barrierer som manglende tillid, negative holdninger og forskellige plankulturer alle er parametre, der ville være mulige at løse, hvis blot alle parter var motiverede til at indgå i et samarbejde – en motivation, der i sagens natur skal findes med udgangspunkt i, at alle parter vinder noget ved at indgå i et samarbejde omkring byudvikling. Endeligt kan den manglende praksis på området også skyldes, at det ikke er juridisk muligt at indgå samarbejde omkring byudvikling samt at parterne reelt ikke har nogle fordele ved at indgå i et samarbejde.

Ovenstående betragtning fører frem til følgende problemformulering:

Hvilke muligheder er der for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, og hvilke fordele og ulemper er der forbundet med at indgå i et samarbejde omkring byudvikling?

4 Hovedanalyse

Hovedanalysen har til formål at undersøge, hvilke muligheder der er for at indgå et samarbejde i forbindelse med byudvikling samt at vurdere, hvilke fordele og ulemper, der forbundet med at samarbejde omkring byudviklingen.

Hovedanalysen vil med udgangspunkt i ovenstående bestå af to delanalyser med titlerne *Samarbejde omkring byudvikling* samt *Fordele og ulemper ved samarbejde*.

Første delanalyse *Samarbejde omkring byudvikling*, vil som udgangspunkt først belyse begrebet samarbejde og dernæst, hvilke muligheder der er for at samarbejde. Samarbejde dækker over flere forskellige definitioner og tidligere i projektet er både formelle og uformelle samarbejder blevet omtalt. Mulighederne for at samarbejde vil dels blive defineret ud fra, hvilke samarbejdstyper der er interessante i forhold til byudvikling og dels ud fra, hvilke begrænsninger der er behæftet hermed.

Anden delanalyse *Fordele og ulemper ved samarbejde*, udarbejdes med henblik på at belyse, hvilke fordele og ulemper der er forbundet med samarbejde omkring byudvikling. Indledningsvis opstilles en række parametre som fordele og ulemper holdes op imod. Parametrene vil som udgangspunkt blive vurderet i forhold til resultaterne fra første delanalyse, som har belyst, hvilke muligheder der er for at samarbejde samt i forhold til litteratur, der præsenterer nogle fordele og ulemper. Derudover vurderes fordele og ulemper med udgangspunkt i et casestudie, hvor projektets problemstilling vurderes i praksis.

Dette skaber grundlag for at kunne besvare projektets problemformulering.

4.1 Samarbejde omkring byudvikling

Følgende delanalyse vil belyse, hvilke muligheder der er for at indgå et samarbejde omkring byudvikling. Analysen vil som udgangspunkt belyse, hvad begrebet samarbejde kan dække over i sin bredeste forstand, set i forhold til byudvikling samt hvorfor det er interessant at tale om offentlig-privat samarbejde i forbindelse med byudvikling.

Efterfølgende vurderes, hvilke samarbejdstyper der er interessante. Det belyses gennem en analyse af dels de juridiske muligheder, som åbner op for samarbejde samt de eksisterende konstellationer for offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, der er

beskrevet flere steder. Analysen er udarbejdet dels med udgangspunkt i juridisk metode, som er beskrevet i afsnit 2.2.1 *Juridisk metode*, og dels gennem udarbejdelse af et litteraturstudie.

Efterfølgende analyseres, hvilke begrænsninger der kan være forbundet med de beskrevne samarbejdstyper. Begrænsningerne tager dels udgangspunkt i de juridiske begrænsninger og dels udgangspunkt i udmeldinger og tilkendegivelser, der analyseres gennem et litteraturstudie.

Analysen munder ud i en delkonklusion, som danner udgangspunkt for den efterfølgende delanalyse i afsnit 4.2 *Fordele og ulemper ved samarbejde - Casestudier*.

4.1.1 Definition af samarbejde

Det følgende afsnit vil overordnet beskrive begrebet samarbejde i relation til byudvikling. Beskrivelsen bygges op omkring byudviklingsprocessen, som består af initiativfasen, planlægningsfasen og realiseringsfasen.

Der kan skelnes mellem formelle og uformelle samarbejder. Uformelle samarbejder i forbindelse med byudvikling, betragtes som et samarbejde omkring en opgaveløsning, hvor parterne er i en form for mundtlig dialog og sparring omkring opgaveløsningen. De uformelle samarbejder vil ofte forløbe over en kort tidshorisont og det formodes, at de allerede foregår i en vis udstrækning i nogle kommuner, alt efter kommunernes plankultur. Formelle samarbejder betragtes som værende mere organiserede samarbejder, hvor der indgås konkrete aftaler og udarbejdes kontrakter. Formelle aftaler kan forløbe over en længere tidshorisont. Det er de mere formelle samarbejder, der har været i fokus i forbindelse med byudvikling gennem de seneste år, jf. afsnit 3.2 *Tendenser i samfundet* omkring offentligt privat samarbejde.

Begreber som partnerskaber og partnering er også omtalt i forhold til byudvikling og dækker ligeledes over en form for samarbejde. I begrebet partnerskab ligger der overordnet, at to personer, organisationer e.l. arbejder sammen som partnere. Projektleder ved Dansk Byplanlaboratorium, Mads Uldall, beskriver at ”*Et partnerskab er som udgangspunkt blot en formalisering af et samarbejde mellem offentlige og private aktører. Formaliseringen kan ske ved udformning af en kontrakt, etablering af et fælles selskab eller blot ved, at parterne giver hinanden hånden på, hvad de investerer i partnerskaber, og hvad*

de forventer retur". [Uldall 2003]. Med udgangspunkt i denne definition af partnerskaber, kan begrebet ligestilles med formelle samarbejder – at begrebet samarbejder dækker over mange aspekter, og dels kan ligestilles med begrebet partnerskab, understøtter den begrebsforvirring, der er indenfor emnet.

Hvorvidt aftaler er bindende afhænger ikke af, om aftalen er mundtlig eller nedskrevet i en kontrakt. I praksis vurderes det dog, at det anses som væsentlig om der foreligger en kontrakt der beskriver, hvad samarbejdet indebærer og holder de konkrete parter op på, hvad de hver især skal bidrage til i forbindelse med samarbejdet.

I forhold til hvilke ydelser og forpligtigelser et samarbejde kan indeholde, set i forhold til et byudviklingsprojekt, vil der være tale om udveksling af de privates kendskab til markedet og kommunernes planlægningskompetence. Gensidigt vil der være tale om udveksling af gode ideer, visioner og ikke mindst økonomiske midler. Hovedaspektet i forhold til at indgå i et samarbejde vil umiddelbart være at dele udgifter ved økonomisk tunge byudviklingsopgaver.

I det følgende vil det blive vurderet, hvilke projekter og processer der kan komme på tale i forbindelse med et samarbejde omkring byudvikling. Opremsningen er ikke udtømmende men vil give et billede af, hvad vi forstår ved samarbejde omkring byudvikling.

Initiativfasen i forbindelse med et byudviklingsprojekt kan give anledning til at offentlige og private parter mødes i en form for samarbejde. Et eksempel kan være, at en virksomhed i bymidten ønsker at flytte uden for bymidten pga. en kommende udvidelse e.l. og i den forbindelse tager kontakt til kommunen med henblik på i samarbejde at finde frem til, hvilke overordnede initiativer der skal sættes i gang i området. Ydermere kan man forestille sig, at kommunen søger rådgivning i forhold til at udpege et byudviklingsområde med henblik på at styrke byen i en bestemt retning. Samarbejdet i initiativfasen i forhold til byudviklingen har en uformel karakter, hvilket understøttes af, at initiativfasen hovedsageligt handler om at tage en beslutning om, at et område skal anvendes til byudvikling.

Planlægningsfasen er sammen med realiseringen den fase, der er mest interessant i forhold til at indgå et samarbejde mellem offentlige og private parter. Planlægningsfa-

sen er særlig interessant eftersom byudviklingen i denne fase involverer både offentlige og private parter, uanset om der etableres et formelt samarbejde eller ej. Følgende vil opremse de opgaver, der med fordel kan løses i et samarbejde.

Hvis kommunen har taget initiativ til at skabe byudvikling i et område, kan kommunen opsøge et konsulentfirma med henblik på at udvikle en vision for området i samarbejde. Det kan være svært at skelne, hvorvidt der er tale om, at kommunen blot køber sig til en ydelse, men det vurderes at der i flere tilfælde kan være tale om at en proces, hvor parterne samarbejder.

Udarbejdelse af helhedsplaner og masterplaner kan foretages af kommunen alene, den private alene eller i et samarbejde. Parterne kan også vælge, at udarbejdelsen udføres gennem en arkitektkonkurrence. I forhold til helhedsplaner er samarbejde særlig interessant i de tilfælde, hvor der er blandede ejerforhold i byudviklingsområdet. Ydermere kan man forestille sig, at hvis både en kommune og en eller flere private parter er grundejere i et byudviklingsområde, så vælger de at samarbejde om at udvikle en plan for området.

Et uformelt samarbejde kan være i forbindelse med udarbejdelse af visioner for området, hvor kommunen interviewer og indhenter den viden, de har brug for hos private parter – et uformelt samarbejde, hvor kommunen trækker på private parters kompetencer.

Man kan betragte hele planlægningsfasen som en samlet opgave, hvor der skal skabes visioner, udarbejdes helhedsplaner, baggrundsanalyser, planlægges social og fysisk infrastruktur og mere konkrete retningslinjer for, hvad byudviklingen skal indeholde. Dermed kan der blive tale om at indgå et samarbejde, hvor de involverede parter deler udgifterne til opgaveløsningen.

Den sidste del i planlægningsfasen er udarbejdelsen af lokalplaner. Også her kan man forestille sig, at der indgås samarbejder, dels omkring indholdet af planerne men også i udformningen af dem.

Realiseringsfasen kan indeholde samarbejder mellem kommunen og grundejerne med henblik på afhjælpning af forurening, gennemførelse af en byggemodning men også i

forbindelse med at realisere planlægningen og de byggeprojekter, der er knyttet hertil. Realiseringsfasen er ydermere ressourcekrævende, og dermed kan projekterne være oplagte at løse i et samarbejde.

Ovenstående belyser, at samarbejde kan finde sted i forskellige udstrækninger i forbindelse med et byudviklingsprojekt. Det er vores opfattelse, at samarbejde altid har foregået i en eller anden udstrækning og det vurderes dermed, set i forhold til dette projekt, at det er de mere komplekse byudviklingsprojekter og mere formelle samarbejder, der skal fokus på. Generelt vurderes det, at jo mere kompleks byudviklingen er, des flere ressourcer og parter er der i spil, og dermed vil det være oplagt at løse opgaven i et samarbejde. Et byudviklingsprojekt vurderes som værende kompliceret når der er tale om et område med blandede ejerforhold, forurenede jordforhold og lignende.

Ovenstående afsnit omkring byudvikling har ligeledes belyst, at der ikke er en entydig definition af, hvad samarbejde omkring byudvikling indbefatter. Der findes mange former for samarbejder og i forlængelse heraf er partnerskaber også en form for samarbejde. Den tidligere omtalte begrebsforvirring understøttes dermed. Den overordnede definition af samarbejde går på, at et samarbejde er når to parter arbejder sammen om at løse en opgave og i sidste ende er det ikke vigtigt, hvad man kalder det, mere interessant er det, hvordan samarbejdet organiseres. Dette afsnit har belyst, hvilke opgaver der kan være interessante at løse i et samarbejde og i hvilke dele af byudviklingsfasen det kan foregå. Overordnet er der tale om formelle og uformelle samarbejder. Det kan være i forbindelse med rådgivning, erfaringsudveksling, afhjælpning af forurening, udarbejdelse af planer, byggemodning samt ved realisering af planlægnings- og byggeprojekter. I forhold til projektets problemstilling er det de formelle samarbejder, der skal i fokus.

4.1.2 Samarbejdstyper

Følgende vil være en analyse af, hvilke juridiske muligheder og eksisterende konstellationer af offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, der findes.

Samarbejde er ikke et nyt fænomen i forhold til byudvikling, men de mere formelle samarbejder, der også kan omtales som partnerskaber, betyder at kommunerne udover at have en myndighedsrolle, tager en mere aktiv rolle i byudviklingen. Samarbejde mellem offentlige og private parter har fået tildelt smarte prædikater som OPP, OPS, partnering o.l. og samarbejde omkring byudvikling er, jf. afsnit 3.2 *Tendenser i samfun-*

det, en tendens der har mødt stor opbakning og velvilje siden regeringens handlingsplan fra 2004.

På baggrund af et litteraturstudie har vi afgrænset de samarbejdstyper, der er relevante at undersøge nærmere i forhold til byudviklingsprojekter. Det drejer sig om *Selskaber*, *Offentlig-Privat Partnerskab (OPP)* og *Udbygningsaftaler*.

Selskabsdannelse er en aktuel samarbejdstype i forbindelse med byudvikling. Det er beskrevet, at kommuner kan indgå i et selskab med private med hjemmel i Selskabsloven eller i overensstemmelse med Kommunalfuldmagten.

OPP er en samarbejdsmodel, der ofte sættes i relation til byomdannelse og dermed byudvikling. Dette ses bl.a. i Regeringens udspil fra januar 2004, *Handlingsplan for Offentlig-Privat Partnerskaber (OPP)*, som beskriver at byomdannelse og byfornyelsesprojekter også kan være væsentlige indsatsområder for OPP, og at det kan åbne op for nye ideer til en effektiv og hensigtsmæssig udnyttelse af bygninger og arealer ved inddragelse af private [Regeringen 2004, 14].

Udbygningsaftaler er et nyere tiltag, som er resultat af en Planlovsændring vedtaget i 2007. Denne giver mulighed for, at kommunerne efter initiativ fra en grundejer frivilligt kan indgå aftaler med denne om, at grundejeren kan medfinansiere en række infrastruktur anlæg i forbindelse med en byudvikling af sin egen grund.

For at få et indblik i hver enkelt samarbejdstype er disse blevet beskrevet i det følgende og de retlige rammer omkring samarbejdstyperne er belyst. Samarbejdstyperne belyses dels ved hjælp af juridisk metode jf. afsnit 2.2.1 *Juridisk metode* og dels gennem et litteraturstudie.

Indledningsvis vil vi give en kort intro til kommunalfuldmagtens betydning. Kommunalfuldmagten er interessant set i forhold til kommuners virke, og dermed også set i forhold til kommunernes muligheder for at deltage som part i et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Beskrivelsen danner baggrund for analysen af samarbejdstyper samt analysen af begrænsninger i forbindelse med samarbejde omkring byudvikling.

4.1.2.1 Kommunalfuldmagten

Kommunerne kan påtage sig opgaver, som ikke er reguleret gennem en lovbestemmelse. De ulovbestemte opgaver, der kan varetages af kommunen er defineret af kommunalfuldmagten, som er reguleret gennem en række retsgrundsætninger.

Det er svært at give en præcis definition af, hvad kommunalfuldmagten er, men Garde og Revsbech har udtalt følgende omkring kommunalfuldmagten: *”I dag, hvor kommunalfuldmagten har været lagt til grund for kommunernes og tilsynsmyndighedernes beslutninger i en lang årrække, kan kommunalfuldmagten formentlig også anses for hjemlet ved en retssædvane, men den har som nævnt sit oprindelige grundlag i forholdets natur”* [Garde og Revsbech 2005, 12-13]. At kommunalfuldmagten er hjemlet ved en retssædvane betyder, at retningslinjerne som kommunen skal overholde, er defineret ud fra afgørelser og udtalelser og ikke ud fra skrevne retskilder. Dette understøttes af, at kommunalfuldmagten er et dynamisk begreb som ændrer og udvikler sig i takt med samfundsudviklingen samt, hvad der med tiden anses for relevante fælles behov i lokalsamfundet – behov som skal varetages af kommunerne [Gammelgaard 2004, 36]. Kommunalfuldmagten er delvist baseret på det kommunale selvstyre, som jf. Grundlovens § 82 angiver, at kommuner har ret til, under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender [Revsbech 2005, 33].

Kommunalfuldmagten giver kommunerne ret til, på egen hånd at foretage økonomiske dispositioner, som er til gavn for borgerne – dog med det for øje, at retsgrundsætningerne overholdes.

Ovenstående belyser, at kommunernes muligheder i forhold til at samarbejde med private parter, skal vurderes i forhold til kommunalfuldmagten og de tilhørende retsgrundsætninger herom.

Retgrundsætningerne vil blive uddybet løbende i projektet, der hvor det er relevant. Retsgrundsætningerne lyder som følger:

- Lovgivningen
- Almennytte
- Kommunal interesse
- Lokalitetsprincip
- Forbud mod begunstigelse af enkeltpersoner

- Berigelse af kommunen
- Forholdet til den private sektor
- Forholdsmæssighed
- Saglige hensyn og lighed
- Økonomisk forsvarlighed

[Garde og Revsbech 2002, 13-33].

4.1.2.2 Selskaber

Selskabsdannelse kan betragtes som en formel samarbejdsform. Følgende vil belyse, hvilke retlige muligheder kommunen har i forhold til at indgå i selskaber med det formål at skabe byudvikling. De juridiske retningslinjer, der specifikt omhandler kommunens deltagelse i selskaber er henholdsvis kommunalfuldmagten og Selskabsloven. Når kommunen indgår i et selskab med en privat part, er der tale om et privatretligt selskab. Generelt for selskaber gælder det, at der skal udarbejdes et sæt vedtægter, vælges en bestyrelse, udarbejdes regnskab m.m. Derudover er der nogle særlige økonomiske aspekter i forhold til skatteregler og moms, som parterne skal have for øje. Disse forhold vil ikke blive uddybet yderligere, men det er en væsentlig betragtning set i forhold til at konstellationen af et selskab kan være kompleks.

Følgende afsnit vil dermed belyse de juridiske bestemmelser fra henholdsvis kommunalfuldmagten og Selskabsloven, som er gældende for selskaber, hvor kommunen deltager.

4.1.2.2.1 Selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten

Følgende vil belyse kommunalfuldmagtens grundsætninger i relation til at etablere byudviklingsselskaber mellem kommunen og private parter.

Det er en generel antagelse, at kommunalfuldmagten indeholder hjemmel til, at kommuner kan organisere den kommunale opgavevaretagelse i selskaber på privatretligt grundlag. Dette kan kommuner gøre enten alene eller sammen med private erhvervs-virksomheder [Gammelgaard 2004, 156].

I teorien og i tilsynsmyndighedernes praksis er der betingelser, der knytter sig til kommunens deltagelse i privatretlige selskaber på et uskrevet grundlag. Betingelserne fremstår dog uklare og der er langt fra enighed om, hvilke betingelser der gør sig gældende,

når kommuner deltager i et privatretligt selskab [Gammelgaard 2004, 157]. De forskellige betingelser for deltagelse i et selskab med baggrund i kommunalfuldmagten vil blive uddybet i afsnit 4.1.3.3 *Begrænsninger ved selskabsdannelse*.

Privatretlige selskaber som kommunen deltager i, er ikke underlagt Kommunestyrelsesloven og den offentligretlige lovgivning, herunder Offentlighedsloven, Forvaltningsloven eller Ombudsmandsloven, fordi selskaberne ikke regnes under den offentlige forvaltning. Selskaber er derimod underlagt de selskabsretlige regler alt efter, hvilken form for selskab der er tale om [Gammelgaard 2004, 158].

Med baggrund i kommunalfuldmagten kan en kommune etablere eller deltage i et selskab, der har byudviklingsmæssige formål, fordi byudvikling anses for at være kommunal praksis da kommunen er planmyndighed i henhold til Planloven. Ligeledes er det også i almenvellets interesse fordi hensigten med en byudvikling vil gavne borgerne i kommunen.

En kommune kan derfor med hjemmel i kommunalfuldmagten indgå i et selskab, der har til formål at foretage byudvikling, dog er der nogle begrænsninger, som er beskrevet i afsnit 4.1.3.3 *Begrænsninger ved selskabsdannelse*, der skal overholdes.

4.1.2.2.2 Selskaber med hjemmel i Selskabsloven

Det er flere steder nævnt, at offentlige private selskaber kan oprettes med hjemmel i Selskabsloven. Hjemmelsgrundlaget fremgår af lovens § 3, der lyder:

§ 3, stk. 1. Kommuner og regioner kan efter bestemmelserne i §§ 4-6 deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der driver virksomhed med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, som bygger på kommunal eller regional viden, der er oparbejdet i kommunen eller regionen i forbindelse med løsning af kommunale eller regionale opgaver, eller videreudvikling af sådan viden.

I forhold til et selskab, hvor offentlige og private parter driver virksomhed i form af byudvikling, er selskabsdannelsen dermed betinget af, at opgaverne i forbindelse med byudvikling, kan ligestilles med et produkt eller en tjenesteydelse, og ydermere skal virksomheden bygge på kommunal viden, der er oparbejdet ved løsning af kommunale opgaver eller en videreudvikling af sådan viden.

Set i forhold til selskabsdannelse efter retningslinjerne i kommunalfuldmagten, giver Selskabsloven kommunen hjemmel til at deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, så længe der ikke opnås bestemmende indflydelse. Selskabsloven giver også ”... kommunerne mulighed for at opnå en indtægt (tjene penge) ved salg af viden og/eller produkter og tjenesteydelser byggende på kommunal viden” [Karsten Revsbech 2005, 213], hvilket umiddelbart udvider kommunens beføjelser i forhold til at samarbejde omkring byudvikling.

Den gældende Selskabslov blev vedtaget i juni 2006 og træder i stedet for to love, der tidligere regulerede primær- og amtskommunernes erhvervsaktiviteter. Det drejer sig om lov nr. 384 af 20. maj 1992 om kommunernes samarbejde med aktieselskaber mv. på Økonomi- og Erhvervsministeriets område (L384), og lov nr. 378 af 20. maj 1995 om kommunernes og amtskommuners udførelse af opgaver fra andre offentlige myndigheder på Indenrigs- og Sundhedsministeriets område.

Selskabsloven havde oprindeligt en specifik hensigt da den blev vedtaget. Den bygger den på et privat fremsat lovforslag, som blev vedtaget udenom den daværende regering [Revsbech 2005, 213]. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at lovforslaget tilsigtede at udvide rammerne for det erhvervspolitiske samarbejde mellem private virksomheder, staten, kommunerne og amtskommunerne. Lovforslaget skulle lovliggøre eksisterende fælleskommunale selskaber. Anledningen til denne lov kom fra Tarco-sagen, som Indenrigsministeren i et brev af 23. juni 1991 (2. k.kt, j.nr. 1989/1115-14) fandt ulovlig, fordi selskabets aktiviteter i vidt omfang faldt uden for kommunalfuldmagten [Gammelgaard 2004, 16]. Tarco A/S er et selskab, der blev grundlagt i 1919 af forskellige kommuner med henblik på at sælge gasværkernes biprodukter, handle med fremstillede varer og drive fabrikation. Efterhånden bredte Tarco A/S's aktiviteter sig til entreprenøropgaver og eksportvirksomhed og i 1991 var det således kun 27 % af selskabets totale omsætning, der foregik med kommuner. Fordi Tarco A/S udvidede deres aktiviteter og dermed fik 73 % af deres omsætningen fra salg til private erhvervsvirksomheder, konstaterede Indenrigsministeren, at Tarcos aktiviteter ikke var kommunale og det derfor ikke var lovligt for kommuner at deltage i selskabet. Det var derfor et vigtigt formål med vedtagelsen af L384 at lovliggøre kommunernes deltagelse i Tarco A/S [Revsbech 2005, 216-217 og Gammelgaard 2004, 16].

Loven blev vedtaget med et formål om at lovliggøre et ulovligt selskab, som kommunen ejede, men efterfølgende blev loven anvendt generelt til at hjemle selskabsdannelse. Dette kommenterede Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg i en betænkning fra 2001, hvor de anbefalede, at der skulle tilvejebringes et lovgrundlag for etablering af offentlig-private byomdannesselskaber [Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg 2001, 54]. Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg vurderede, at der manglede et lovgrundlag der mere præcist definerede en kommunes muligheder for at deltage i aktieselskaber end det var tilfældet ved L384.

Trods denne anbefaling vurderede Erhvervs- og Selskabsstyrelsen imidlertid i 2002, at kommunerne med L384 allerede havde tilstrækkelig hjemmel til lave offentlig-private byomdannesselskaber.

Dette underbygges også af en redegørelse, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udarbejder hvert år til Folketingets Erhvervsudvalg. I Redegørelsen fra 2007 fremgår det, at der i to tilfælde fra 2002 blev anmodet om Erhvervs- og Selskabsstyrelsens opfattelse af, om en deltagelse i et selskab, der har byomdannelsesformål var hjemlet [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2007, 38].

Styrelsen blev i en sag anmodet om deres opfattelse af, hvorvidt det var hjemlet i L384 at etablere et byomdannesselskab med kommunal deltagelse, der havde til formål at løse byomsannelsesaktiviteter. Området hvor byomdannelsen skulle finde sted var et område, hvor anvendelsen af bebyggede og ubebyggede arealer til erhvervsformål, haveformål o.l. skulle ændres til boligområder m.v. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udtalte, at kommuner med hjemmel i lovens § 1 i kunne deltage i sådanne byomdannesselskaber, idet det var styrelsens opfattelse at denne slags byomdannelse kan karakteriseres som en kommunal opgave [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2007, 38].

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen blev også spurgt om der var hjemmel i § 1 til at deltage i et byggemodningsselskab, der havde til formål at byggemodne og sælge selskabets arealer med henblik på opførelse af boliger. Styrelsen udtalte at kommunen godt kunne deltage i byggemodningsselskabet med hjemmel i lovens § 1, da opførelse af boliger efter styrelsens opfattelse kunne karakteriseres som en kommunal opgave [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2007, 38].

I Redegørelsen fra 2007 beskrives det, hvordan det vedvarende bør overvejes, hvordan det offentlige varetager deres opgaveløsning bedst muligt da en god offentlig-privat arbejdsdeling er vigtig. Ligeledes vil den være en medvirkende faktor til at sikre konkurrence, innovation og effektivitet i det offentlige og det private. De forskellige muligheder for et samarbejde mellem den private og den offentlige sektor bør derfor afprøves. Dette kan ske ved oprettelse af offentlig-private aktieselskaber [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2007, 5].

I tråd med afsnittet ovenfor fremgår det af regeringsgrundlaget *"Nye Mål"* fra 2005, at *"regeringen ønskede at stramme og præcisere reglerne for kommunernes adgang til at agere på markedet"*. På denne baggrund vedtog folketinget i juni 2006 en ny lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber - Selskabsloven, der medførte visse regelforenklinger og lemper [Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 2007, 5 og 31-32].

Kommunens mulighed for at indgå i et privatretligt selskab udvides dermed ved Selskabsloven. Udvidelsen går på, at kommunen har mulighed for at tjene penge i selskaber. Hvorvidt der er begrænsninger i forhold til denne bestemmelse, vil blive vurderet i afsnit 4.1.3.3.1 *Begrænsninger ved selskaber oprettet med hjemmel i Selskabsloven*.

4.1.2.3 OPP – Offentlige Private Partnerskaber

I afsnit 3.2 *Tendenser i samfundet*, omkring tendenser i samfundet, blev OPP omtalt som en mulig samarbejdskonstellation, men samtidig blev det også nævnt i bogen *Det er så yndigt at følges ad*, at OPP ikke er interessant i forhold til samarbejde omkring byudvikling. I det følgende vil det blive vurderet, hvordan OPP forholder sig i forhold til samarbejde omkring byudvikling.

OPP kan betragtes som en bestemt samarbejdskonstellation, hvis der tages udgangspunkt i Erhvervs- og Byggestyrelsens definition af begrebet, men samtidig kan det også betragtes som offentlig-private partnerskaber generelt og så adskiller begrebet sig ikke fra andre formelle samarbejdskonstellationer. I det følgende vil der blive taget udgangspunkt i Erhvervs- og Byggestyrelsens definition.

Traditionel OPP er ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsen *"en metode til at håndtere offentlige bygge- og anlægsopgaver, der kræver langsigtede investeringer og har potentiale for inno-*

vative løsninger” [EBST 2009]. Det er en samarbejdstype, som er funderet på en total-økonomisk betragtning, hvor udviklings-, opførelses- og driftsfasen ses i sammenhæng da det oftest er den private part der gennemfører projektet og efterfølgende står for drift og vedligeholdelse. Kernen i et traditionelt OPP-projekt er et bygge- eller anlægs-projekt, hvor det offentlige ikke længere har en ejer- og driftsherrerolle, men i stedet en bestiller- og brugerrolle. Bestillerrollen betyder, at det offentlige udbyder de funktionskrav byggeriet skal opfylde i forhold til den fremtidige anvendelse mens brugerrollen betyder, at den offentlige part, i stedet for at eje anlægget, betaler for brugen af det. For den private part, der realiserer projektet og forestår den efterfølgende drift og vedligeholdelse gælder det, at projektet skal finansieres med lånte midler og at projektet etableres som et særskilt selskab, hvis aktionærer oftest er de parter, som samarbejder om projektet – herunder både i forbindelse med udvikling, opførelse og efterfølgende drift og vedligeholdelse. Samarbejdet mellem den offentlige og private part indebærer, at der tages stilling til, hvordan både planlagte og uforudsete økonomiske hændelser skal bæres af de forskellige parter [Bukh og Korsager 2006, 18-19]. Dette bliver også kaldt en risikofordeling og betyder at hver risiko håndteres af den part, der har de bedste forudsætninger for at forudse og håndtere risikoen og som dermed kan sætte den laveste pris derpå [Bukh og Korsager 2006, 41-42].

Den traditionelle OPP-konstruktion har været brugt i forbindelse med opførelse af en skole i Vildbjerg, som stod klar til anvendelse i januar 2006, Tinglysningsretten i Høbro, som blev indviet den 2. juni 2009, en anden skole, der er under opførelse på Langeland og som forventes færdig i sommeren 2010 samt det nye Rigsarkiv i København, der også er ved at blive realiseret. Flere lignende projekter findes, men de er stadig i undersøgelsesfasen med at fastsætte, hvilken samarbejdsform der er den rette for dem og om det økonomisk kan svare sig at lave et OPP-projekt i stedet for at gøre det som et samlet udbud eller som et traditionelt projekt. Størstedelen af projekterne drejer sig om offentlige institutioner som skoler, sundhedscentre o.l. mens eksempler på byomdannelse og dermed byudvikling ikke er velrepræsenteret. På trods af den fokus, der har været på at få OPP med i byomdannelsen findes der ingen eksempler i Danmark, hvor det har været anvendt. Årsagen til dette er at byomdannelse er kompliceret da parterne ikke kender projektet i alle detaljer ved dets begyndelse, men i fællesskab skal udarbejde en strategi for områdets omdannelse. Derfor er det vanskeligt at forestille sig byom-

dannelse inden for rammerne af en traditionel OPP-konstruktion, hvor udvikling, opførelse, drift og vedligeholdelse er en del af [Bukh og Korsager 2006, 169-170].

I modsætning til et traditionelt OPP, som omhandler byggeri eller anlæg, vil et offentlig-privat samarbejde i byomdannelse (af fx et ældre erhvervsområde) ikke omhandle drift og anlæg men i stedet fokusere på udvikling, planlægning og finansiering af de indledende faser i et byomdannelsesprojekt, som derefter vil danne grundlag for anlægsinvesteringer og en videre anlægsfase [Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005, 5]. Nogle af delementerne heri er bl.a. at

- ”Udarbejdelse af fremtidige udviklingsplaner til politisk beslutning, herunder gennemførelse af de nødvendige høringsprocesser, miljøredegørelser etc.
- Forberedelse og udbud af projektkonkurrencer.
- Engagering af arkitekter og andre planlæggere til at udarbejde helhedsorienterede lokalplaner og infrastruktur.
- Udarbejdelse af udbudsmateriale og varetagelse af udbud af delprojekter til private investorer.
- Opfølgning på overholdelse af udbudsvilkår, herunder tidsplaner anlæg af fællesfaciliteter, infrastruktur- og miljøforbedringer m.v.” [Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005, 21].

I udlandet er der gode erfaringer med at inddrage elementer af OPP. Erhvervs- og Byggestyrelsen beskriver at ”OPP giver gevinst ved byomdannelse” [EBST 2008], hvilket er baseret på udenlandske erfaringer, der er præsenteret i en rapport fra 2005 udarbejdet af Erhvervs- og Byggestyrelsen samt Socialministeriet, *Indsamling og analyse af udenlandske erfaringer med OPP i byomdannelse*. Eksemplerne omtalt i denne analyse er fra Storbritannien, Holland og Frankrig og selvom de beskriver gode erfaringer med at inddrage elementer af OPP, så er der ingen af de seks undersøgte byomdannelsesprojekter i analysen, som har baseret opførelsen og byggeopgaver på traditionelle OPP-konstruktioner, der omfatter både anlæg, drift og finansiering over en længere årrække [Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005, 21].

Man kan diskutere om det overhovedet er logisk at tale om traditionel OPP i forbindelse med byudvikling. Den traditionelle OPP-tankegang indebærer udvikling, opførelse og drift af et anlæg, hvor den private er med til at udvikle projektet samt forestår realiseringen og den efterfølgende drift, mens det offentlige lejer sig ind og betaler for

brugen af det. Det kan være aktuelt i forbindelse med realiseringen af planlægningen ved byggeprojekter til det offentlige men i et byudviklingsprojekt vil det ikke være logisk at tale om drift og vedligeholdelse samt at kommunen lejer sig ind efter realiseringen. Det er derfor vores vurdering at en byudvikling ikke kan finde sted inden for rammerne af en traditionel OPP-konstruktion, og at det derfor heller ikke er logisk at tale om OPP i forbindelse med byudvikling, som det ellers er tilfældet i store dele af litteraturen. Denne betragtning understøttes af Bukh og Korsager som skriver, at den form for offentlig-privat samarbejde i byomdannelse, der minder mest om det traditionelle OPP, er i de tilfælde, hvor kommunen indgår i et byomdannelsesselskab med private grundejere og investorer [Bukh og Korsager 2006, 171].

4.1.2.4 *Udbygningsaftaler*

Følgende vil beskrive, hvilke muligheder udbygningsaftaler giver i forhold til offentlig-private samarbejder omkring byudvikling. Den 1. juli 2007 blev der vedtaget en ændring af Planloven. § 21b om udbygningsaftaler blev bl.a. tilføjet og den har givet kommunerne hjemmel til at indgå frivillige aftaler med private grundejere om, at de som privat part under visse nærmere betingelser, kan finansiere eller medfinansiere infrastrukturanlæg i forbindelse med byudvikling [Bech-Bruun et al. 2009, 2]. Der er nogle indholdsmæssige og formelle krav til udbygningsaftaler, som fremgår af § 21b. Disse er yderligere beskrevet i afsnit 4.1.3.4 *Begrænsninger ved udbygningsaftaler*.

I en byudvikling er det en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et nyt byområde. Hensigten med § 21 b er ikke at ændre dette, men den giver mulighed for at en grundejer kan indgå en frivillig aftale med kommunen om at bidrage med finansieringen af infrastrukturanlægget, hvis grundejeren finder dette hensigtsmæssigt med henblik på udnyttelse af sin ejendom [Bech-Bruun 2007, 17].

Det har været nødvendigt med et sådan tiltag da der før forslagets vedtagelse ofte blev indgået aftaler mellem kommuner og private om privat finansiering af infrastruktur. Det skete uden lovgrundlag og derfor var der tale om aftaler i en juridisk gråzone. Dette omtaler daværende Miljøminister Connie Hedegaard bl.a. også i sin skriftlige fremsættelse af lovforslaget til Planloven:

”Især forslaget om frivillige udbygningsaftaler er en efterspurgt nyhed i lovforslaget. Det skal give grundejeren mulighed for at tage initiativ til at indgå frivillige udbygningsaftaler med kommunen om at bidrage til den fysiske infrastruktur som f.eks. torve, gader og stier ved planlægningen for byudvikling eller byomdannelse.

Aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastrukturanlæg m.v. praktiseres i vid udstrækning allerede uden lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone” [2006/1 SF. L 204 Hedegaard 28. Marts 2007].

Hun fremhæver at udbygningsaftaler er et vigtigt element at få implementeret i lovgivningen da det bl.a. vil være et nyt værktøj, som kan understøtte og lette kommunerne arbejde med at gøre byerne bedre.

Byudvikling reguleres i kommuneplanen og i henhold til Planlovens § 11e, stk. 1, pkt. 1 skal kommuneplanen være ledsaget af en redegørelse, der bl.a. beskriver den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse – en rækkefølgebestemmelse. Udbygningsaftaler, der vedrører en ændring af rækkefølgebestemmelserne (jf. § 21b, stk. 2, pkt. 2) er især interessante i forhold til dette projekts problemstilling. Det drejer sig indledningsvist om infrastrukturprojekter, der er nødvendige for en byudvikling men som ikke kan gennemføres eksempelvis pga. økonomiske årsager, hvilket dermed har resulteret i at projekterne er blevet placeret sent i kommunernes rækkefølgeplanlægning. Fordelen for kommunen ved at indgå en udbygningsaftale er, at en privat grundejer kan bidrage helt eller delvist til udgifter til den nødvendige infrastruktur, hvorved byudviklingen rykkes frem i rækkefølgeplanlægningen i kommuneplanen [Bech-Bruun et al. 2009, 2].

Et notat omkring udbygningsaftaler er blevet udarbejdet i 2009 af det juridiske rådgivningsfirma Bech-Bruun i samarbejde med Hillerød Kommune. Notatet er udarbejdet i forbindelse med et Plan09-projekt omkring byudvikling af Stationszonen i Hillerød, da dette projekt rummer nogle gode muligheder for at indgå sådanne aftaler. Af notatet *Nye Udbygningsaftaler – Anvendelsesmuligheder og sammenhæng i planlægningen* fremgår det, at helhedsplaner, også omtalt som masterplaner, kan vise sig at være en nødvendig forudsætning for at anvende udbygningsaftaler. Årsagen til dette er, at helhedsplanerne kan være med til at skabe et beslutningsgrundlag som byrådet kan anvende i forbindelse med at prioritere byudviklingsprojekterne i rækkefølgebestemmelserne. I de tilfælde hvor lav prioritering skyldes manglende infrastruktur, er det nødvendigt at identificere,

hvad det er der mangler af infrastruktur og denne identifikation kræver et detaljeret billede af, hvor meget byggeri der kan opføres, hvilket trafikbillede der eksisterer og hvor forbindelserne i byen skal være. Dette kan reelt kun gøres gennem udarbejdelsen af en helhedsplan, som i øvrigt ikke er et juridisk bindende plandokument, og den gør det efterfølgende muligt at vurdere, hvor der er mulighed for at indgå frivillige udbygningsaftaler [Bech-Bruun et al. 2009, 3-4].

Byudvikling udløser store kommunale udgifter til infrastruktur, institutioner m.v. Udbygningsaftaler kan derfor ses som en kommunal mulighed for at overlade nogle af udgifterne til en privat investor. Motivationen for at anvende udbygningsaftaler er for kommunen åbenlys eftersom kommuneplanens byudviklingsprojekter alle ønskes realiseret. Kommunen har dog ikke uanede økonomiske muligheder til rådighed for at realisere projekterne og derfor har kommunen været nødt til at placere nogle af disse byudviklingsområder sent i kommuneplanens rækkefølgeplanlægning ud fra en betragtning af, hvornår der vil være økonomisk mulighed for at tilvejebringe den nødvendig fysiske og sociale infrastruktur der er nødvendig. Investorenes motivation for at indgå udbygningsaftaler er, at de har interesse i at udvikle projekter nu og her. De følger ikke kommunens tidsplanlægning da de vurderer markedsudviklingen og disponerer deres projekter derudfra. Et eksempel på dette er perioder med voldsom vækst i boligpriserne, her har udviklerne haft et naturligt fokus på at få fremmet plansager med boliger ren tidsmæssigt. Partnernes individuelle roller er, at det er investorerne, der skal tilbyde kommunen at indgå udbygningsaftaler, mens det er kommunens rolle at udarbejde planer så det tydeligt fremgår, hvad bevæggrunden er for placeringen af de enkelte byudviklingsprojekter i rækkefølgeplanlægningen. Dermed kan borgere, investorer og grundejere gennemskue, hvilke infrastrukturprojekter der er nødvendige for at realisere et af byudviklingsprojekterne og dermed, hvornår og til hvilke projekter udbygningsaftalerne kan anvendes [Bech-Bruun et al. 2009, 4-5].

Efter grundejerens initiativ er blevet fremført er det kommunen som bestemmer om det skal imødekommes. Ved imødekommelse og efter udarbejdelse af forslag til udbygningsaftale og lokalplan skal disse to offentliggøres samtidig. Udbygningsaftalen skal i høring på lige fod med den tilhørende lokalplan, i 8 uger, og aftalen indgås samtidig med at lokalplanen vedtages. Derefter offentliggøres de samtidig. Jf. § 21b, stk. 4 og 5.

Udbygningsaftaler er en samarbejdstype, der etableres mellem kommunen og en privat part som er grundejer. Aftalen vil betyde at den private part får mulighed for at realisere et byudviklingsprojekt på sin egen ejendom mod at grundejeren påtager sig udgifterne til etablering af fysisk infrastruktur.

4.1.2.5 Opsamling

Ovenstående analyse har på baggrund af et litteraturstudie og juridisk metode belyst, hvilke formelle samarbejdstyper der mulige i forhold til et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Konstellationerne af samarbejde, der er blevet vurderet er selskaber, OPP og udbygningsaftaler.

Denne analyse har illustreret, at Erhvervs og Byggestyrelsens definition af OPP i traditionel forstand, ikke er interessant i forhold til byudviklingsprojekter. Hvis der ses bort fra Erhvervs og Byggestyrelsens definition af OPP, og betegnelsen offentlig-private partnerskaber betragtes som en generel form for samarbejde, kan det stadig være interessant i forbindelse med byudvikling, men hvad dette konkret kan være i praksis er der i litteraturen ingen eksempler på. Litteraturen der omhandler OPP understøtter begrebsforvirringen på området.

Analysen har illustreret, at OPP i traditionel forstand med udgangspunkt i Erhvervs- og Byggestyrelsens definition, ikke er interessant i forhold til byudvikling. I forlængelse af undersøgelsen omkring OPP står det klart, at andre formelle konstellationer af offentlig-private samarbejder kan være mulig.

Selskaber er en mulig samarbejdstype, som har hjemmel dels i kommunalfuldmagten og dels i Selskabsloven. Et selskab oprettet med hjemmel i Selskabsloven, adskiller sig fra et selskab oprettet med hjemmel i kommunalfuldmagten i og med, at kommunen umiddelbart har mulighed for at deltage i et privatretligt selskab med henblik på at drive virksomhed med fortjeneste for øje. Det står dog klart, at kommunens deltagelse i selskaber giver anledning til en række skøn i forhold til, at kommunen har nogle generelle forpligtigelser i henhold til kommunalfuldmagten. Disse betragtninger vil blive belyst i det følgende afsnit *4.1.3.1 Forvaltningsretlige grundsatninger*.

Endelig har en nylig planlovsændring medført, at kommunen og private parter kan indgå aftale om privat medfinansiering til en række infrastrukturanlæg i forbindelse med en byudvikling.

Selskabsdannelser og udbygningsaftaler er dermed de eneste formelle konstellationer af samarbejder, som gennem lovgivning er standardiseret. Derudover kan der være tilfælde af offentlige private samarbejde, der er formaliseret gennem kontrakter og aftaler, som bliver designet i forbindelse med et konkret byudviklingsprojekt. Afsnit 3.2 *Tendenser i samfundet* belyste, at plankulturen er forskellige kommuner imellem og dette kan betyde, at nogle kommuner har opbygget nogle arbejdsmetoder, der kan ligestilles med et formelt samarbejde som vi ikke har kendskab til.

4.1.3 Begrænsninger ved samarbejde

Beskrivelsen af samarbejdstyper har belyst, at selskaber og udbygningsaftaler er formelle samarbejder, der er direkte reguleret gennem retslige dokumenter. Definitionen af samarbejde belyste, at der både kan være tale om formelle og uformelle samarbejder og at begge situationer højst sandsynligt foregår rundt omkring i kommunerne.

Med udgangspunkt i den betragtning, at der på den ene eller anden måde foregår formelle samarbejder omkring byudvikling mellem offentlige og private parter rundt omkring i kommunerne, vil følgende analyse belyse de generelle begrænsninger, der hæfter sig ved et samarbejde når kommunen er part.

Derudover belyses de begrænsninger, der knytter sig til de formelle samarbejdstyper - selskaber og udbygningsaftaler.

Gennem projektet er det flere gange nævnt, at kommunen og private parter vil have modsatrettede interesser i forbindelse med byudvikling. Kommunens motivation for at skabe byudvikling er som udgangspunkt at varetage offentlighedens interesser ved bl.a. at skabe attraktive byer, mens private parter motiveres af at opnå en god profit. Dermed vil begrænsningerne i forhold til et offentlig-privat samarbejde hovedsageligt udmunde i modsatrettede interesser i relation til økonomiske forhold.

Begrænsningerne kan overordnet deles op i to kategorier – dels de begrænsninger, som følger med ind i samarbejdet når kommunen er part og dels de begrænsninger, som er tilknyttet samarbejde via lovhjemmel til henholdsvis selskaber og udbygningsaftaler.

De begrænsninger, der følger kommunen i forbindelse med et byudviklingsprojekt og dermed i forbindelse med samarbejdet herom, er udtrykt gennem de forvaltningsretlige grundsætninger. I forlængelse af de forvaltningsretlige grundsætninger, er det ydermere relevant at vurdere, hvilke begrænsninger udbudsregler medfører. Derudover vurderes begrænsninger i Offentlighedsloven eftersom den generelt sikrer offentligheden aktindsigt i dokumenter udarbejdet af en forvaltningsmyndighed. Begrænsningerne beskrevet på baggrund af kommunalfuldmagten, udbudsreglerne og Offentlighedsloven vil som udgangspunkt også altid være gældende når kommunen indgår i et samarbejde med en privat part medmindre der er en lov, som angiver andre bestemmelser.

De begrænsninger der følger konstellationen af et samarbejde, er juridiske forhold omkring selskabsdannelse og udbygningsaftaler. I forhold til selskabsdannelse er der nogle begrænsninger til, hvordan selskabet etableres og ydermere forhold omkring udbudsregler i relation til selskaber. Begrænsninger omkring udbygningsaftaler udledes af bestemmelserne i Planloven.

4.1.3.1 Forvaltningsretlige grundsætninger

Grundsætningerne vil i det følgende blive beskrevet og vurderet i forhold til, hvilke begrænsninger det medfører at samarbejde omkring byudvikling.

En kommune er underlagt en række begrænsninger og krav i form af de forvaltningsretlige grundsætninger. De forvaltningsretlige grundsætninger, som kommunen skal efterleve, har til hensigt at sikre varetagelsen af fælles værdier for kommunens borgere. Kommunen forvalter og disponerer i økonomiske henseender med det formål at skabe sådanne fælles værdier for borgerne. Private erhvervsvirksomheder har groft sagt ét formål, hvilket er at skabe profit. Derfor vil der være modsatrettede interesser mellem parterne.

Når en kommune skal indgå i forskellige samarbejder, formelle eller uformelle, vil den stadig være bundet af de forvaltningsretlige grundsætninger. Formålet med dette afsnit er at beskrive de grundsætninger, der udgør rammen for kommunalfuldmagten og som er relevante i forhold til projektets problemstilling med fokus på byudvikling. Det drejer sig om *Økonomisk forsvarlighed, Berigelse af kommunen, Kommunal interesse og Forholdsmæssighed*.

Økonomisk forsvarlighed

Når kommuner foretager økonomiske dispositioner skal dette gøres forsvarligt. Det vil sige at kommunen skal udvise ansvarsbevidsthed og ikke agere på en sådan måde, at den påfører sig unødige udgifter, som kunne havde været undgået.

Indenrigsministeren har i den forbindelse udtalt:

”Det skal bemærkes, at det i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur er antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunens opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarlig i alle dispositioner” [Revsbech 2005, 78].

I en anden skrivelse fra Indenrigsministeren anføres det at:

”Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået” [Revsbech 2005, 78].

Indenrigsministeren har gentagne gange påpeget at kommunerne skal disponere økonomisk forsvarligt, men det er imidlertid svært at fastlægge, hvad der er økonomiske forsvarligt. Det må bero på den konkrete situation, men som udgangspunkt må der gives et bredt spillerummet for, hvad kommunalbestyrelsen kan anvende de kommunale midler til [Revsbech 2005, 79]. At der gives et bredt spillerum fremgår af, at det er mange år siden der har været udtalelser eller afgørelser fra ministeren, som har underkendt en kommunal beslutning alene fordi den var økonomisk uansvarlig [Revsbech 2005, 79]. Hvis der skal defineres en retlig grænse for, hvornår en kommune handler økonomisk uforsvarligt kan det derfor antages at være sammenfaldende med de situationer, hvor der kan anlægges et erstatningsansvar efter Kommunestyrelseslovens §§ 50 c og 50 d. Lovens § 50 c angiver, at statsforvaltningen kan anlægge erstatningsansvar mod et medlem af kommunalbestyrelsen, hvis denne person er ansvarlig for at kommunen påføres et tab. § 50 d siger at dette erstatningsansvar kan frafalde, hvis den pågældende inden en frist, indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen [Revsbech 2005, 79]. På den anden side kan en kommunalbestyrelse også foretage handlinger som bevist er forbundet med et tab, hvis de vurderer det er i fælles interesse for kommunen. Der er altså intet til hinder for, at en kommune fx eksproprierer et areal velvidende at indtægten, på baggrund af den tiltænkte hensigt, ikke kan dække udgif-

terne så længe kommunen har en sikkerhed på størrelsen af tabet og det har en planmæssig begrundelse.

Opsummeret kan det siges, at en kommune skal handle økonomisk forsvarligt, men på den anden side er begrebet svært at håndtere juridisk og deraf har kommunerne et stort spillerum.

Et offentlig-privat samarbejde omkring byudvikling er begrænset af, at kommunen kun må varetage byudviklingsopgaver, som kan varetages med økonomisk forsvarlighed. Et eksempel, hvor en kommune ikke har handlet økonomisk forsvarligt, er i forbindelse med en ekspropriation, som er behandlet i dommen U1990.731 H – Tulip-sagen. Sagen handler om, at Vejle Kommune havde eksproprieret byzonejord vha. Planloven efter, at de havde indgået en købsaftale med en aftalt købssum.

Der hvor Vejle Kommune har handlet uforsvarligt er fordi de forud for ekspropriationen havde indgået en købsaftale med et fast beløb på dette areal. Vejle kommune have altså solgt skindet før bjørnen var skudt. Striden gik på størrelsen af erstatningen. Over-taksationskommissionen vurderede, at grundejerne skulle have en erstatning på 24 kr/m². Højesteret takserede det en del anderledes, de vurderede at grundejerne skulle have næsten det dobbelte, 40 kr/m². I dette tilfælde var der pga. Højesterets forhøjede grundværdi et tab på 15 millioner kr. mellem salgsprisen og købsprisen på arealet. By-rådsmedlemmer havde i dette tilfælde handlet økonomisk uforsvarligt og en dom fra Højesteret pålagde hvert byrådsmedlem en bod på 30.000 kr.

Grundsætningen om at handle økonomisk forsvarligt opfyldes i grove træk ved, at by-rådsmedlemmerne tænker sig om inden de foretager økonomiske dispositioner. Der kan være flere grunde til at byrådet i Vejle Kommune handlede som de gjorde. Måske var det bevidst, at de vedtog en salgspris til Tulip-slagterierne, der var under markedsprisen, for at tiltrække virksomheder til byen og dermed få ny arbejdspladser. Dette er dog kun spekulationer og falder i øvrigt uden for dette projekts emneområde, derfor vil det ikke blive behandlet videre.

Berigelse af kommunen

En kommune må ikke beriges sig selv på borgernes bekostning uden at der foreligger lovhjemmel. Dette forbud har en sammenhæng med den antagelse, at en kommune som hovedregel heller ikke må udøve virksomhed, der har profit som hovedformål uden der er lovhjemmel til dette. Denne almindelige retsgrundsætning antages at hænge sammen med det almindelige forvaltningsretlige forbud om finansiell magtfordrejning, som går på at det ikke er et sagligt hensyn at drive virksomhed, hvis formålet er finansiell berigelse. Dette gælder også selvom beslutningen træffes inden for rammerne af kommunalfuldmagten [Revsbech 2005, 67]. Det vil sige at en kommune ikke må påtage sig opgaver, der udelukkende eller overvejende har til formål at skabe profit. Dette er en populær omformulering af hovedreglen og indeholder ikke den fulde betydning. Forbuddet mod kommunale aktiviteter, der har profitformål indebærer også at kommuner er afskåret fra at engagere sig enten alene eller sammen med andre, der foretager aktiviteter som har karakter af økonomisk spekulation [Revsbech 2005, 90].

Når en kommune engagerer sig i lovlige kommunale aktiviteter, der medføre en økonomisk investering har den også ret til et økonomisk udbytte, der ville svare til den normale forrentning af den investerede kapital [Revsbech 2005, 93]. I nogle tilfælde er en kommune berettiget til at opnå fortjeneste. En kommune kan opnå fortjeneste ved salg af biproduktion, overskudskapacitet, accessorisk virksomhed og ved salg af fast ejendom, fordi kommunen skal sælge varer og tjenesteydelser til markedsværdi. Retten til at sælge til markedsværdi skal ikke ses som en almindelig adgang til at agere som virksomhed med fortjeneste for øje, men som en følge af forbuddet mod at begunstige enkelt personer og agere konkurrenceforvridende [Gammelgaard 2004, 98].

Grundlæggende må en kommune ikke tjene penge men holde de udgifter der er forbundet med byudviklingen hjemme. Det vil sige, at kommunen kan indgå i et samarbejde omkring en byudvikling, fordi der er et behov for at få udviklet det pågældende område. På den baggrund kan kommunen indgå et samarbejde fordi der fx kan opnås nogle stordriftsfordele eller besparelser ved at være fælles om udgifterne til en evt. rensning af jord og byggemodning af arealet. Et sådan samarbejde er lovligt for en kommune at deltage i da det handler om at gå sammen og løse nogle opgaver og derved spare nogle udgifter. Om det så giver en fortjeneste ved salg vil ikke være et problem, da dette ikke er formålet med samarbejdet.

At kommunen ikke må drive virksomhed med det formål at tjene penge, kan umiddelbart virke som en begrænsning i et samarbejde omkring byudvikling med private parter, der netop har til hensigt at opnå fortjeneste. Det fremgår dog af ovenstående, at hvis blot kommunen kan begrunde deres fortjeneste med, at det var en følge af, at de skulle sælge til markedspris og ydermere at fortjenesten er sket med udgangspunkt i almenvellets interesse, så vil kommunen kunne agere på markedet i forbindelse med et byudviklingsprojekt – men det betragtes dog overordnet som en begrænsning i og med at kommunen skal have det for øje.

Kommunal interesse/Almennytteprincippet

En grundsætning som er relevant i sammenhæng med byudvikling, er grundsætningen om kommunal interesse. Den er vigtig da en kommunen ikke må indgå i samarbejder, der har et formål, som ligger udenfor, hvad der er kommunal interesse.

Når en kommune bidrager økonomisk til en privatretlig aktivitet, skal denne være i kommunal interesse men hvad der er kommunal interesse er ikke nærmere fastlagt. Udgangspunktet er, at en kommune er en tvungen sammenslutning for et geografisk område, som i fællesskab skal stå for at løse opgaverne. Af dette kommer, at kommunal interesse er en aktivitet, som imødekommer et fælles behov i kommunen [Garde og Revsbech 2005, 18].

Fordi samfundet udvikler sig vil der også ske en udvikling i, hvilke aktiviteter der gennem tiden anses for at være fælles behov. Om en aktivitet vil være i kommunal interesse er op til kommunalbestyrelsen alene, under ansvar overfor kommunens vælgere, dog skal de øvrige grundsætninger være opfyldt [Garde og Revsbech 2005, 21].

Byplan- og byudviklingsmæssige forhold er traditionelt også en kommunal interesse, det ses i sammenhæng med at kommunen er planmyndighed efter Planloven. Dette forhold har fx kunne begrunde, at kommuner kunne købe og sælge jord til byggegrunde [Garde og Revsbech 2005, 20].

I forhold til denne problemstilling er det svært at forestille sig, at byudviklingsmæssige hensyn ikke vil være i kommunal interesse og derfor vil denne grundsætning ikke med-

føre generelle begrænsninger i forhold til et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling.

Forholdsmæssighed

Kommunalfuldmagten er også begrænset af et krav om forholdsmæssighed. Kravet om forholdsmæssighed er tæt forbundet med kravet om kommunal interesse, som er beskrevet ovenfor. Det vil sige at en kommune kun kan deltage i et givent samarbejde, i det omfang der svarer til den kommunale interesse [Garde og Revsbech 2005, 28].

Forholdet mellem støtte fra kommunen og den kommunale interesse, har Indenrigsministeren bl.a. diskuteret i et brev af 24. februar 1994 (2. k.kt., jn. 1992/1126/200-1). Ministeren udtalte at *"Det er ... en betingelse, at der består et rimeligt forhold mellem den kommunale interesse og størrelsen af det kommunale engagement"* [Revsbech 2005, 68].

Dette betyder at når en kommune engagerer sig i økonomiske henseender i forbindelse med aktiviteter, skal størrelsen af det økonomiske bidrag stå i kontrast til, hvor essentielt aktiviteten er for almenvellet.

Det er svært at definere, hvilken værdi en aktivitet har for almenvellet og derfor er det svært at sætte et beløb på. I sidste ende er det svært at komme nærmere end om det overhovedet er en retlig grænse eller om det mere er en politisk grænse. Bliver der brugt for mange penge bliver politikerne ikke genvalgt, så på den måde er der en grænse, men det er svært at bebrejde da det er en saglig interesse.

Derfor vurderes det, at retsgrundsætningen omkring forholdsmæssighed kan sidestilles med begrænsninger forbundet med den ovenfor beskrevne grundsætning omkring kommunal interesse – hvilken ikke betragtes som en begrænsning i forhold til samarbejde omkring et byudviklingsprojekt.

Analysen af hvilke begrænsninger kommunalfuldmagten medfører, har illustreret, at forholdene ikke kan stilles op sort på hvidt, men i stedet beror på et skøn i hvert enkelt tilfælde. Overordnet er kommunens virke i et samarbejde omkring byudvikling begrænset af, at de skal have de ovenfor beskrevne retsgrundsætninger for øje.

4.1.3.2 Udbudsreglerne

I tilknytning til de forvaltningsretlige grundsætninger, der angiver at kommunen har en forpligtigelse til at anvende offentlige midler bedst muligt samt til ikke at skabe konkurrenceforvridende forhold, er der gennem lovgivningen udarbejdet regelsæt, der begrænser kommunernes virke i forbindelse med grundsalg og ved salg af kommunale opgaver, og dermed ved samarbejde omkring byudvikling. Regelsættet, som betegnes udbudsreglerne, består af en række danske og EU-retlige love. Kommunestyrelsesloven og Tilbudsloven udgør det danske regelsæt, mens Udbudsdirektivet og Forsyningsvirksomhedsdirektivet udgør det EU-retlige regelsæt. Kommunestyrelsesloven indeholder krav om udbud ved kommunalt grundsalg, mens Tilbudsloven og Udbudsdirektivet er aktuelle ved kommunale opgaveudskillelser. Forsyningsvirksomhedsdirektivet er ikke relevant i forhold til byudvikling.

Afsnittet vil belyse udbudsreglerne og deres virke mere indgående i forhold til udskillelse af kommunale opgaver og kommunalt grundsalg. Udbudsreglerne er ydermere interessante at undersøge i forhold til offentlig-private byudviklingsselskaber set i forhold til, at kommunen kan overføre kommunale opgaver eller kommunalt ejet jord til et selskab. Dette vil blive beskrevet i afsnit 4.1.3.3 *Begrænsninger ved selskabsdannelse*.

4.1.3.2.1 Udbud ved opgaveudskillelse

Ved udskillelse af kommunale opgaver skal udbudsreglerne overholdes. Udbudspligtige opgaver er bygge- og anlægsopgaver, tjenesteydelsesopgaver og vareindkøbsopgaver. Et eksempel på førstnævnte kan være opførelse af en svømmehal eller at byggemodne et område, hvor der skal foregå byomdannelse for at fremme en byudvikling. Tjenesteydelsesopgaver går meget på service og er derfor ikke videre interessante i forhold til projektets emne, men ved nærmere undersøgelse har vi erfaret at en tjenesteydelsesopgave også kan være planlægningsopgaver i forbindelse med byudvikling, og derfor vil tjenesteydelsesopgaver også blive berørt i det følgende. Vareindkøbsopgaver er ikke relevant i forhold til projektets interessefelt om byudvikling og vil derfor ikke blive behandlet yderligere.

Tilbudsloven indeholder de danske udbudsregler for opgaveudskillelse og gælder for offentlige bygge- og anlægsarbejder samt tjenesteydelsesopgaver, der ikke er omfattet af EU-reglerne (Udbudsdirektivet), dvs. mindre projekter, som er under den tærskelværdi

i Udbudsdirektivet, der angiver hvornår det finder anvendelse, jf. Tilbudslovens § 1, stk. 3 og § 15a, stk. 1, pkt. 2.

Jf. Tilbudslovens § 1, stk. 1 gælder loven for indhentning af tilbud på udførelse, projektering og udførelse samt for tildeling af ordren i forbindelse med bygge- og anlægsopgaver. Desuden gælder den også for indhentning af tilbud og tildeling af ordrer på tjenesteydelsesopgaver, jf. lovens § 15a, stk. 1, pkt. 2. Tilbuddene i forbindelse med bygge- og anlægsopgaver indhentes vha. underhåndsbud (en mindre formel udbudsform, hvor opgavens samlede værdi er under 3 mio. kr.) eller ved licitation (hvis opgavens samlede værdi overstiger 3 mio. kr. men er under tærskelværdien), som er det samme som udbud, jf. lovens § 2, stk. 1. Ved tjenesteydelsesopgaver på over 500.000 er der en annonceringspligt, som går forud for indhentning af tilbud, jf. § 15c. Dette indebærer at en udbyder skal offentliggøre en annonce i pressen, medmindre det overskrider tærskelværdien i Udbudsdirektivet og dermed er omfattet heraf, hvor nogle andre regler er gældende.

Udbudsdirektivet indeholder de EU-retlige regelsæt omkring udbud. Dets indhold er implementeret i dansk lovgivning gennem *Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter* (BEK nr. 937 af 16/09/2004). Indholdet i denne består primært i at fastslå, at Udbudsdirektivets bestemmelser skal overholdes så derfor er selve Udbudsdirektivets indhold mere interessant at se nærmere på.

Direktivet gælder for offentlige kontrakter, som svarer til eller overstiger tærskelværdien, jf. Udbudsdirektivet, artikel 7. Denne værdi fastsættes for en to-årig periode ad gangen og fra 1. januar 2008 - 31. december 2009 er tærskelværdierne fastsat som vist i Figur 3.

	Statslige kontrakter:	Amtskommunale og kommunale kontrakter:
Bilag II A tjenesteydelser:	991.589 kr.	1.535.844 kr.
Bygge- og anlægsarbejder:	38.396.109 kr.	38.396.109 kr.

Figur 3. [Konkurrencestyrelsen 2009]

Som det fremgår af tærskelværdierne er det opgaver af en vis størrelse, det drejer sig om ved udbud på baggrund af Udbudsdirektivet. I forhold til bygge- og anlægsarbejder skal der være tale om et meget omfattende byudviklingsprojekt for at tærskelværdien bliver overskredet. Vores umiddelbare vurdering er, at Udbudsdirektivet ikke er så interessant i forhold til dette projekts problemstilling og derfor bliver det heller ikke beskrevet i dybden.

Af Tilbudsloven § 1, stk. 5 fremgår det at bygge- og anlægsarbejder forstås på samme måde som i Udbudsdirektivet. Den samlede definition på bygge- og anlægsarbejder er ifølge Udbudsdirektivet Artikel 1, stk. 2, litra b ”*resultatet af et sæt bygge- og anlægsaktiviteter bestemt til i sig selv at udfylde en økonomisk eller teknisk funktion*”. Bilag I hørende til Udbudsdirektivet indeholder eksempler på disse arbejder. I forbindelse med byomdannelse og byudvikling vil det primært dreje sig om opgaver i forbindelse med byggemodning og offentlige infrastrukturanlæg. I forhold til byudvikling kan kommunen have arealer i et byudviklingsområde, som skal byggemodnes. Ønsker kommunen i den forbindelse at udskille denne opgave, vil byggemodningen være udbudspligtig. Et eksempel på dette i Bilag I kan være nedrivning af bygninger, jf. Undergruppe 45.11. De infrastrukturelle opgaver, som kommunerne generelt skal udføre, er også udbudspligtige. Dette fremgår af Undergruppe 45.23 i Bilag I.

Tjenesteydelsesopgaver forstås ligeledes på samme måde i loven og direktivet da Tilbudsloven gælder for tjenesteydelsesopgaver, der er omfattet af Udbudsdirektivets Bilag II, men som er under tærskelværdien, jf. § 15a, stk. 2, pkt. 2. Bilag II's beskrivelse af tjenesteydelser er meget fokuseret på service o.l., eksempelvis *Vedligeholdelse og reparation* eller *Teletjenester*. Der er dog én af disse, som er interessant i forhold til byudvikling. Det drejer sig om Kategori 12, hvor der står beskrevet:

”Arkitektvirksomhed: Rådgivende ingeniørvirksomhed og integreret ingeniørvirksomhed, byplanlægning og landskabsarkitektur, hermed beslægtet teknisk-videnskabelig konsulentvirksomhed, teknisk afprøvning og analyse”

Det kan være omfattet af Udbudsreglerne, hvis en kommune ønsker at overlade en byplanlægningsopgave til et byomdannelsesselskab eller et rådgivningsfirma som CO-WI eller Niras, i stedet for at lade sin interne planlægningsafdeling udføre opgaven. Det er samtidig vigtig at understrege, at kommunen selv skal forestå udstedelse af

kommuneplaner og lokalplaner da dette er en myndighedsopgave og derfor ikke kan udskilles. Til gengæld kan udarbejdelsen af forslag til disse planer godt udskilles, men de skal efterfølgende gennemgå den samme planprocedure, som er angivet i Planloven.

4.1.3.2.2 Udbud ved kommunalt grundsalg

En kommune har adgang til at sælge sine faste ejendomme, men der er dog en række krav til dette. En af dem er fastsat i Kommunestyrelseslovens § 68, som beskriver at salg af kommunens faste ejendomme ikke må ske uden et forudgående udbud. Kommunestyrelseslovens § 68 lyder som følger:

§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Velfærdsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.

En kommune har flere formål med at deltage i jordforsyningsprocessen om at udbyde byggemodnede grunde. Det ene hovedformål er at sikre, at der er et vist udbud af grunde for at kunne følge med efterspørgslen, derved risikerer kommunen at dens vækst ikke går i stå fordi der mangler grunde at udvikle på. Det andet hovedformål er af planlægningsmæssig og byudviklingsmæssig karakter eftersom jordforsyningen kan medvirke til at privat nybyggeri finder sted på de tidspunkter og i den rækkefølge, som passer til kommunens udbygningsplaner mht. institutioner, veje osv. i et givent område [Garde og Revsbech 2005, 62].

Formålet med reglerne om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Desuden medfører muligheden for købstilbud fra en bredere kreds, at kommunen kan opnå det bedste købstilbud [Udbudsvejledningen 2004, afsnit 2]. Udbudskravet sikrer dermed at salg af jorden sker til markedsprisen, forstået som den højest opnåelige pris i handel ogandel og at kommunen er sikret mod kritik omkring, at enkeltpersoner eller virksomheder er blevet begunstiget [Gammelgaard 2004, 90-91].

Som følge af Kommunestyrelseslovens § 68 er Udbudsbekendtgørelsen blevet udstedt. Denne fastsætter ligeledes kravet om offentligt udbud ved kommunalt grundsalg samt

betingelserne omkring processen. Af denne fremgår det dog også, at der er undtagelser fra dette krav, hvilket ved salg kan være særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af udbud. Om dette er tilfældet, kan kun ske ved Tilsynsmyndighedens samtykke, jf. Udbudsbekendtgørelsen § 2, stk. 3.

Undtagelsesbestemmelsen om udbud ved salg, hvor der foreligger særlige forhold, er alene tænkt anvendt i særlige tilfælde, hvor det må antages at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget og hvor et offentligt udbud ikke ville kunne fremkalde højere købstilbud [Udbudsvejledning 2004, afsnit 5.4]. I Afsnit 5.4 i *Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme* (Udbudsvejledningen) er beskrevet eksempler på *særlige forhold*, der vil kunne begrunde en undladelse af udbud. I samme afsnit er også beskrevet eksempler på forhold, der ikke kan begrunde en undtagelse fra reglerne om udbud. Et eksempel på dette, som også er interessant i forhold til projektets emne er følgende:

”1) At kommunen har været præsenteret for et konkret projekt, som kommunen er interesseret i og eventuelt har arbejdet videre på i samarbejde med en mulig køber, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud. Dette hænger sammen med, at det typisk ikke kan udelukkes, at der også fra andre tilbudsgivere kan fremkomme tilbud, herunder projekter som kan opfylde kommunens intentioner med udnyttelsen af ejendommen.” [Udbudsvejledning 2004, afsnit 5.4]

At kommunen er interesseret i et konkret projekt, fx et byomdannelseprojekt og måske har arbejdet videre på det sammen med en mulig køber, medfører ikke at kommunen kan undgå udbud og blot sælge jorden til køberen. Udbuddet er stadig aktuelt fordi andre parter kan komme med tilbud, som er relevante og hvor økonomien er bedre.

Overordnet kan udbudsreglerne betragtes som et lovgrundlag, der understøtter de forvaltningsretlige grundsætninger, som kommunen altid skal overholde. Ovenstående har belyst, at mange overvejelser i forhold til, hvordan kommunen handler økonomisk forsvarligt, ikke skaber konkurrencevridende forhold ol., beror på et skøn og dermed giver udbudsreglerne klare retningslinjer til kommunerne i forbindelse med salg af ejendomme og udskillelse af opgaver. Hvorvidt det er de danske eller EU-retlige retningslinjer der skal følges, afhænger af i hvilken økonomisk størrelsesorden udskillelsen

af hhv. jord eller opgaver er. Udbudsreglerne er en begrænsning set i forhold til, at kommunen ikke frit kan vælge samarbejdspartnere, hvis de ønsker at udskille kommunalt ejet jord eller opgaver, der normalt tilfalder kommunen i forbindelse med byudvikling.

4.1.3.3 *Begrænsninger ved selskabsdannelse*

Følgende afsnit vil belyse, hvorvidt det medfører yderligere begrænsninger til et samarbejde, hvis samarbejdet er oprettet som et privatretligt selskab.

Med udgangspunkt i de forvaltningsretlige grundsætninger, som altid er gældende for kommunens virke, har Frederik Gammelgaard udarbejdet en ph.d., hvor han vurderer kommunal erhvervsvirksomhed. I forhold til offentlig-private selskaber omkring byudvikling, har han gjort en række betragtninger i forhold til, hvordan de forvaltningsretlige grundsætninger begrænser kommunen i forhold til at etablere og deltage i privatretlige selskaber [Gammelgaard 2004, Kap. 5]. Et selskab oprettet i samarbejde mellem en kommune og en privat part, er et privatretligt selskab.

Han når frem til, at følgende er de betingelser, der i praksis er gældende for kommunal deltagelse i privatretlige selskaber:

- *”Selskabet må udelukkende varetage lovlige kommunale opgaver*
- *Selskabet må som udgangspunkt ikke have et erhvervsøkonomisk formål*
- *Lovgivningen må ikke være til hinder for at udskille opgaven i et privatretligt selskab*
- *Kommunen må som udgangspunkt ikke bevare rådigheden over opgavevaretagelsen i selskabet”*

[Gammelgaard 2004, 162-163].

Af ovenstående betingelser, er det den 4. betingelse, der er særlig interessant i forhold til selskabsdannelse. De øvrige betingelser, der beror på, at selskabet udelukkende må varetage kommunale opgaver, at selskabet ikke må have erhvervsøkonomiske formål samt at lovgivning ikke må være til hinder for at en opgave løses i et selskab, adskiller sig ikke fra de generelle betingelser, der gælder for samarbejde mellem offentlige og private parter, og som tidligere er beskrevet ud fra kommunalfuldmagten.

Den 4. betingelse går på, at kommunen, som udgangspunkt, ikke må have bestemmende indflydelse i et selskab – denne betingelse udspringer af, at Kommunestyrelsesloven angiver, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Lægges kommunens opgaver over i et privatretligt selskab, vil det være selskabet bestyrelse, der styrer selskabets anliggender. Gammelgaards vurdering er dog, at der ikke er et tilstrækkeligt retligt grundlag for den opfattelse, at kommunen ikke må have bestemmende indflydelse i et selskab. De afgørende begrænsninger, som er specifik i forhold til kommunens deltagelse i et selskab, er derimod at Offentlighedsloven ikke gør sig gældende [Gammelgaard 2004, 188].

Den samme problemstilling er vurderet af Revsbech, som angiver at ifølge Indenrigsministeriets retsopfattelse, er der en hovedregel vedrørende selskaber som en kommune deltager i. Hovedreglen siger, at en kommunalbestyrelse normalt ikke kan udskille en opgave og dertil knytte kommunale midler i et selvstændigt aktieselskab m.v. og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen [Revsbech 2005, 192]. Dette er der ifølge Revsbech to begrundelser til. Det første er omgåelsessynspunkt og det andet er habilitet og saglighed, de vil begge blive beskrevet nedenunder.

Omgåelsessynspunkt: Kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen efter offentligretlige regler i Kommunestyrelsesloven med tilhørende regler i styrelsesvedtægterne og forretningsordenen m.v. samt overholdelse af offentligretlige regler angivet i Offentlighedsloven. Derfor har det betydning om kommunen flytter opgavevaretagelsen over i et aktieselskab, som den selv dominerer, da kommunen så kan varetage opgaver uden at respektere reglerne i kommunestyrelseslovgivningen, Offentlighedsloven, Forvaltningsloven og Ombudsmandsloven [Revsbech 2005, 193].

Habilitet og saglighed: Her påpeges det, at når et selskab skal varetage en opgave for kommunen skal der indgås en aftale om betaling for opgavens udførsel. Dette kan ifølge Revsbech være problematisk ud fra synspunkter om habilitet og krav om saglige hensyn, at en kommune kan indgå en aftale med et selskab som den selv dominerer. Kommunen kan, hvis den ejer mere end 50 % af selskabet, modsætte sig beslutninger, der ikke er fordelagtige for kommunen. Det kan dog af skrivelse fra 17. maj 1995, slutes at det er Indenrigsministeriets opfattelse at 50 % ikke anses for bestemmende indflydelse i et selskab [Revsbech 2005, 193-194].

Dermed er der forskellige opfattelser af, hvorvidt kommunen må have bestemmende indflydelse i et selskab. Bestemmelserne er dog nærmere specificeret når det drejer sig om selskaber oprettet med hjemmel i Selskabsloven. En kommune må jf. § 3, stk. 4 i Selskabsloven, ikke have bestemmende indflydelse i selskaber og ikke besidde praktisk majoritet. Derudover skal mindst 25 % af selskabets aktier være ejet af private jf. § 4, stk. 1.

Udover spørgsmålet omkring bestemmende indflydelse, skal kommunen i henhold til kommunalfuldmagten løse opgaver med en økonomisk forsvarlighed – dette gælder også når kommunen er i et selskab. Hvis en kommune deltager i et byudviklingsselskab, hvor den dermed betaler eller indskyder økonomiske midler, er det vigtigt at der sker en forsvarlig varetagelse af midlerne. Denne retsgrundsætning er understøttet af Lånebekendtgørelsen, som angiver følgende:

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

En kommune kan derfor ikke jf. Lånebekendtgørelsen, indtræde i et selskab hvis der hæftes solidarisk, uden tilsynsmyndighedens samtykke.

Begrænsningerne der hæfter sig specifikt på samarbejder i form af selskabsdannelse, er dermed spørgsmålet om bestemmende indflydelse, offentlighed og økonomisk forsvarlighed. Begrænsningerne i forhold til offentlighed vil blive vurderet særskilt i afsnit 4.1.3.3.3 *Begrænsninger i forhold til Offentlighed*. Som beskrevet ovenfor er der delte meninger om, hvorvidt det er muligt for kommunen at have bestemmende indflydelse i et selskab. Vi vurderer, at det ikke er afgørende i forhold til at drive selskaber med det formål at skabe byudvikling. Det er vurderet ud fra den betragtning, at selskabet uanset hvad, skal handle økonomisk forsvarligt, når kommunen er part i selskabet.

4.1.3.3.1 Begrænsninger ved selskaber oprettet med hjemmel i Selskabsloven

Selskaber oprettet med hjemmel i Selskabsloven er betinget af, at opgaverne i forbindelse med byudvikling, kan ligestilles med et produkt eller en tjenesteydelse og ydermere

skal virksomheden bygge på kommunal viden, der er oparbejdet ved løsning af kommunale opgaver eller en videreudvikling af sådan en viden.

En nærmere bearbejdning skal klarlægge, hvad der menes med begrebet ”*bygge på kommunal viden*”. Af dette fremgår det, at kravet om, at selskabet skal bygge på kommunal viden indebærer to begrænsninger. For det første skal der indgå kommunal viden i selskabet og for det andet skal der være en relevant og saglig sammenhæng mellem de aktiviteter selskabet skal udføre og den indskudte kommunale viden. Der nævnes ikke i yderligere begrænsninger med hensyn til, hvilken kommunal viden der skal indgå i selskabet, andet end at det beror på en konkret vurdering af den enkelte kommunes opgavevaretagelse. Vurderingen af en kommunes opgavevaretagelse går derfor på, om en kommune er involveret i lignende aktiviteter. Fra praksis er der nogle skrivelser fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som ydermere kan bidrage til en præcisering af, hvad det vil sige at et selskab skal bygge på kommunal viden. Disse er omtalt i en note til lovens § 3 og beskriver at ved etablering og drift af en skøjtehal i samarbejde mellem kommunen og private, faldt det udenfor loven, da det ikke ville indgå i kommunal viden (skr. 1995-05-08 i sag 93-333-4). Ved en anden skrivelse fandtes det lovligt for en kommune at deltage i et byomdannelsesselskab, fordi dette kunne karakteriseres som en kommunal opgave, og der indgik kommunal viden i selskabet (skr. 2002-09-30 i sag 02-193.468). Ligeledes var tilfældet ved kommunal deltagelse i et byggemodningsselskab (skr. 2002-10-30 i sag 02-219.761).

På baggrund af dette fremgår det, at byomdannelse og byggemodning med rette kan betragtes som kommunal viden. Det er ikke muligt at præcisere mere nøjagtigt, hvad der menes med at et selskabs aktiviteter skal bygge på kommunal viden, eftersom eksempler på sådanne selskaber i forbindelse med byudvikling, er yderst begrænset.

Som nævnt er et af hovedformålene med Selskabsloven at udvide samarbejdet mellem kommunen og private virksomheder. Dette kommer til udtryk i § 3, stk. 2, der siger at et selskab udover at bygge på kommunal viden, som en følge af § 3, stk. 1, også må ”*afsætte dermed nært sammenhængende privat viden samt produkter og tjenesteydelser, der bygger på sådan viden*”. Dette vil sige at selskabet alene kan afsætte produkter eller tjenesteydelser, der bygger på privat viden, hvis det er ”*nært sammenhængende*” med kommunal viden. Ifølge en note til Selskabslovens § 3, stk. 2 vil det sige, at ”*Den kommunale*

le og private viden skal dermed angå samme emneområde og som sådan kunne supplere hinanden”.

Af lovens § 3, stk. 5 fremgår det, hvilke selskaber kommuner kan deltage i. Kommuner kan kun deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre selskaber med begrænset ansvar. Det at en kommune kun må deltage med begrænset ansvar betyder, at kommunen og andre deltagere i selskabet udelukkende hæfter med deres indskud for selskabets forpligtelser.

Ovenstående har belyst, at kommunen gennem et selskab må afsætte kommunal viden og dermed tjene penge. Set i forhold til byudvikling er det ikke oplagt, hvilke tjenesteydelser der er nært sammenhængende med kommunal viden og som samtidig kan danne grundlag for en erhvervsvirksomhed, der afsætter viden eller produkter. Det vurderes bl.a. ud fra, at opførelse af ejendomme i forbindelse med byudvikling ikke baseres på kommunal viden. Med det for øje, at kommunen ikke kan skabe profit gennem et selskab baseret på kommunalt knowhow, kan det betragtes som en begrænsning i forhold til selskabsdannelse med det formål at skabe byudvikling.

4.1.3.3.2 Udbudsregler i relation til selskabsdannelse

Afsnit 4.1.3.2 *Udbudsreglerne* om begrænsninger som følge af udbudsregler, belyste at kommunen er underlagt udbudsreglerne i forbindelse med udskillelse af kommunalt jord og kommunale opgaver. Følgende vil belyse om udbudsreglerne ligeledes er gældende, hvis kommunen vælger at indgå i et privatretligt selskab i forbindelse med byudviklingsprojekter og ønsker at udskille jord eller opgaver til dette selskab.

Spørgsmålet er, hvorvidt overdragelse af kommunale opgaver eller jord til privatretlige selskaber, kan betragtes som en udbudspligtig handling. Der findes ikke særlige kommunale regler herom – heller ikke i Selskabsloven. Spørgsmålet er derfor om de udbudsretlige regler i stedet kan gøre sig gældende.

Revsbech beskriver at en kommunens overførsel af opgaver til et selskab, som kommunen deltager i med hjemmel i Selskabsloven, er undergivet normale regler om udbud [Revsbech 2005, 220]. Gammelgaard har også været kort inde på dette og beskriver at overførelse af kommunale aktiviteter til et selskab vil være en udbudspligtig handling når kommunen ikke har den bestemmende indflydelse i selskabet [Gammelgaard 2004,

197, 300]. Dette er tilfældet for selskaber, som er blevet til efter Selskabslovens § 3, stk. 4, der lyder som følger:

§ 3, stk. 4. En kommune eller region må ikke ved sin deltagelse i selskaber efter denne lov opnå bestemmende indflydelse.

Det samme gør sig gældende ved selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten, hvor kommunen heller ikke må have bestemmende indflydelse. Af dette kan det derfor konkluderes, at overførsel af opgaver til privatretlige selskaber, som er blevet til med hjemmel i kommunalfuldmagten og Selskabsloven, skal i udbud.

I henhold til salg af jord, understreger Charlotte Wernersen fra Dansk Byplanlaboratorium, at kommunen ikke kan sælge egne grunde til et selskab, uden på et tidspunkt at sende dem i udbud, enten når jorden skal over i selskabet eller fra selskabet og videre [Wernersen u.a.].

Når jorden allerede er i selskabet, hersker der en vis tvivl om, hvorvidt privatretlige selskaber med kommunal deltagelse skal afhænde deres grunde ved udbud. Årsagen til dette er, at der ikke meldes klart ud om problemstillingen nogen steder bortset fra i Udbudsvejledningen, hvor der står skrevet at reglerne om krav om udbud ved salg af kommunens arealer ikke gælder for selskaber uanset om disse har kommunal deltagelse [Udbudsvejledningen 2004, Afsnit 3]. Gammelgaard omtaler desuden, at privatretlige selskaber ikke er omfattet af Kommunestyrelsesloven, så selvom kommuner deltager i et sådan selskab er de dermed ikke omfattet af § 68's krav om at udbud ved grundsalg [Gammelgaard 2004, 158].

Kommunens muligheder for at udskille jord eller opgaver i forbindelse med byudvikling, ændrer sig dermed ikke på grund af at kommunen indgår i et selskab. Begrænsninger i forhold til et samarbejde mellem kommunen og private i et selskab, vil dermed gå på at opgaver og jord der overføres til og fra selskabet skal i udbud.

4.1.3.3.3 Begrænsninger i forhold til Offentlighed

Eftersom en selskabsdannelse mellem offentlige og private parter vil være et privatretligt selskab, vil de offentligretlige regelsæt generelt ikke gøre sig gældende. Kommunerne er bl.a. underlagt Offentlighedsloven og dermed et krav om at borgerne har aktindsigt.

Det er derfor interessant at undersøge, hvordan kravet om aktindsigt kan blive påvirket ved et samarbejde mellem det offentlige og private.

Formålet med Offentlighedsloven er at sikre borgernes og pressens mulighed for at følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning. Vejledningen til Offentlighedsloven beskriver at reglerne om offentlighed i forvaltningen bl.a. skal medvirke til at øge tilliden til den offentlige forvaltning da reglerne giver borgerne og pressen adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver [Vejledningen til Offentlighedsloven, Forord].

Selvom kommunen indgår i et samarbejde med private skal den fortsat overholde den offentligretlige lovgivning, herunder Offentlighedsloven, eftersom loven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. Offentlighedslovens § 1. Undtagelsesvist og anderledes forholder det sig mht. kommunens indgåelse i et privatretligt selskab. Loven beskriver ikke om den finder anvendelse på disse selskaber, men vejledningen til loven beskriver at institutioner, der er organiseret i selskabsform, ikke hører under loven uanset at det offentlige er aktionær, interessant eller lignende i selskabet [Vejledningen til Offentlighedsloven, Pkt. 10].

Dette understøttes også af Gammelgaard, der beskriver at privatretlige selskaber som hovedregel ikke er underlagt den offentligretlige lovgivning eftersom de pågældende selskaber ikke kan henregnes som værende en offentlig forvaltning [Gammelgaard 2004, 158].

Processen omkring borgerinddragelse og åbenhed overfor borgerne kan dermed forrindges ved at kommunen indgår i et selskab med private parter, eftersom det er op til selskabet at bestemme, hvilken grad af gennemsigtighed der skal være. Begrænsningen af åbenhed kan være problematisk da gennemsigtighed er vigtigt i forhold til at en demokratisk kontrol kan foregå. På den anden side kan den manglende åbenhed også lette arbejdet med investorerne i selskabet, som ikke vil have åbenhed om deres økonomi.

Offentlighedsloven medfører ikke en begrænsning i henhold til at gennemføre byudvikling gennem et offentlig-privat selskab, men den er interessant i henhold til, at den manglende aktindsigt kan betragtes som en begrænsning i forhold til borgerinddragelsen, og åbenheden omkring et byudviklingsprojekt.

4.1.3.4 Begrænsninger ved udbygningsaftaler

I forbindelse med udbygningsaftalerne, som er hjemlet i Planlovens § 21b, er der en række indholdsmæssige og formelle krav, som skal overholdes ved indgåelse, udarbejdelse og vedtagelse af en udbygningsaftale. Kravene som skal overholdes, kan betragtes som begrænsninger i forhold til, hvad aftalerne kan anvendes til.

De indholdsmæssige krav går på at:

- aftalen skal omhandle et område, der er udlagt til byzone, jf. § 21b, stk. 1.
- formålet med aftalen skal være omfattet af § 21b, stk. 2
 - 1) Opnå en højere kvalitet eller standard af infrastruktur
 - 2) Fremrykke lokalplanlægningen ved at etablere den nødvendige infrastruktur
 - 3) Ændre eller udvide byggemuligheder ved at etablere infrastruktur
- aftalen kan indeholde bestemmelser om privat udførelse eller privat afholdelse af omkostningerne til de fysiske infrastrukturanlæg, jf. § 21b, stk. 3, 1. pkt.
- aftalen kan bestemme at den private skal afholde omkostninger til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan, jf. § 21b, stk. 3, 2. pkt.

De formelle krav går på at:

- aftalen skal indgås på opfordring fra en grundejer, jf. § 21b, stk. 1.
- oplysning om at der forligger udkast til aftalen skal offentliggøres samtidig med forslag til kommuneplantillæg og lokalplan, jf. § 21b, stk. 4.
- vedtagelsen af aftalen skal forgå samtidig med den endelige vedtagelse af lokalplanen, jf. § 21b, stk. 5, 1. pkt.
- Oplysninger om aftalen skal være offentlige tilgængelige, jf. § 21b, stk. 5, 2. pkt.
- [Bech-Bruun 2007, 6-7].

Indgåelse af udbygningsaftaler er begrænset af, at området som aftalen berører, skal være udlagt til byzone. Ydermere kan der ikke indgås udbygningsaftaler til et hvilket som helst formål, det skal derimod være med henblik på at opnå en højere kvalitet eller standard af infrastruktur, fremrykke lokalplanlægningen ved at etablere den nødvendige infrastruktur samt ændre eller udvide byggemuligheder ved at etablere infrastruktur. Derudover kan udbygningsaftalen kun indgås på frivillig basis fra grundejeren, og offentligheden sikres indsigt i aftalen eftersom udbygningsaftalen først kan vedtages,

parallelt med den endelige vedtagelse af lokalplanen, som muliggør det ønskede projekt.

4.1.3.5 Opsamling

Begrænsende forhold i forbindelse med kommuners samarbejde med private er vigtige med henblik på at vurdere, hvilke muligheder der reelt eksisterer og ikke eksisterer i forbindelse med et sådan samarbejde.

Ovenstående analyse har vurderet begrænsende forhold generelt i henhold til kommunalfuldmagten og i forlængelse heraf udbudsregler, og specifikt i henhold til selskabsdannelse og udbygningsaftaler.

Generelt når kommunen deltager i et samarbejde, er denne underlagt kommunalfuldmagten, som er defineret gennem en række retsgrundsætninger. I forhold til samarbejde omkring byudvikling er grundsætningerne, der omhandler økonomisk forsvarlighed, berigelse af kommunen, kommunal interesse og forholdsmæssighed blevet analyseret.

Generelt gør det sig gældende, at kommunen er underlagt disse grundsætninger, men hvorvidt grundsætningerne medfører begrænsende forhold, vil i de fleste tilfælde bero på et skøn. Dermed er det ikke muligt at give nogle konkrete retningslinjer for, hvad kommunen kan og ikke kan i forbindelse med at indgå samarbejde omkring byudvikling. Følgende vil give et overblik over, hvad gør sig gældende i relation til grundsætningerne.

Kommunens dispositioner indenfor rammerne af kommunalfuldmagten skal være økonomisk forsvarlige, det vurderes dog, at der er et stort spillerum i forbindelse med byudvikling eftersom det beror på et skøn fra kommunen, samt at udgifter kan forsvares i forhold til at byudviklingsformål er af kommunal interesse.

Kommunal berigelse på de enkelte borgeres bekostning er ulovlig, men kan kommunen derimod argumentere at berigelse sker i almenvellets interesse eller at berigelsen er uundgåelig i forhold til, at kommunen skal sælge ejendomme og opgaver til markedsprisen, vurderes det ikke at være nogen hindring i forhold til at indgå i et samarbejde omkring byudvikling.

Kommunal interesse og forholdsmæssighed vil som udgangspunkt ikke blive et problem at opfylde i forbindelse med byudvikling, eftersom byudvikling i sagens natur er af kommunal interesse.

I forlængelse af den kommunale grundsætning, der går på økonomisk forsvarlighed, medfører udbudsreglerne begrænsninger i forhold til et offentligt privat samarbejde. Kommunale opgaver som fx byggemodning og byplanlægning skal i udbud – også selvom førstnævnte opgave bliver overført til et selskab. Kommunalt grundsalg skal også i offentligt udbud, hvilket fremgår af Kommunestyrelsesloven og Udbudsbekendtgørelsen. Ved overførsel af kommunale grunde til selskaber skal disse også i udbud, enten når grundene skydes ind i selskabet eller når de sælges derfra. Selskaber, som har kommunal deltagelse, skal ikke sætte grundsalgene i udbud. Udbudsreglerne betyder at kommunen ikke frit kan vælge, hvilke private parter, der indgås et samarbejde med.

I henhold til selskaber, er den væsentligste begrænsning at kommunen, på trods af at være indgået i et privatretligt selskab, skal handle økonomisk forsvarligt. Derudover er der forskellige opfattelser i forhold til, hvorvidt kommunen må have bestemmende indflydelse i et selskab.

Offentlig-private selskaber oprettet med hjemmel i Selskabsloven må umiddelbart godt tjene penge, men set i forhold til at opgaverne, som varetages, skal baseres på kommunalt knowhow, er det svært at forestille sig, hvilken kommunal viden der kan danne grundlag for en forretningsvirksomhed i et selskab. Dermed vurderes det at kommunen med hjemmel i Selskabsloven ikke kan argumentere for at handle bevidst med henblik på at opnå profit. Dermed kan det betragtes som en begrænsning i forhold til hvad Selskabsloven kan give hjemmel til.

I henhold til privatretligt selskabsdannelse blev det vurderet, hvorvidt et samarbejde blev påvirket af at Offentlighedsloven blev sat ud af spil. Kommunen er normalt underlagt Offentlighedslovens krav om aktindsigt, denne frafalder når kommunen indgår i et selskab – dette kan betragtes som en begrænsning i forhold til borgerinddragelse og åbenhed i forbindelse med byudvikling.

Samarbejde etableret som en udbygningsaftale, går ligeledes på at realisere byudviklingsprojekter. Udbygningsaftaler er begrænset af, at området som ønskes byudviklet

skal være udlagt til byzone. Derudover kan der ikke indgås udbygningsaftaler til et hvilket som helst formål, det skal derimod være med henblik på at opnå en højere kvalitet eller standard af infrastruktur, fremrykke lokalplanlægningen ved at etablere den nødvendige infrastruktur samt ændre eller udvide byggemuligheder ved at etablere infrastruktur. Derudover kan udbygningsaftalen kun indgås på frivillig basis fra grundejeren.

Ovenstående har belyst, at der er en række forhold som kommunen skal have for øje når de ønsker at indgå i et formelt samarbejde med en privat part. Udbudsreglerne er umiddelbart det forhold, der medfører størst begrænsning for kommunen eftersom at kommunen i forbindelse med salg af ejendom og opgaver ikke frit kan vælge den private part, som de ønsker at samarbejde med i forbindelse med byudviklingsprojekter. De overordnede begrænsninger, der altid er gældende for kommunens virke, er begrænsende eftersom et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling ofte vil omhandle investeringer og planer der afhænger af markedssituationen og derfor medfører en vis risiko, samt at kommunen samarbejder med en privat part, hvis hovedformål er at skabe profit, hvilket ikke harmonerer med kommunens spilleregler.

4.1.4 Delkonklusion

Kommunens mulighed for at indgå i offentlig-private samarbejder omkring byudvikling, vil blive vurderet med udgangspunkt i mulige samarbejdstyper og begrænsningerne, der er behæftet hermed.

Et offentligt privat samarbejde kan organiseres gennem et selskab og gennem en udbygningsaftale. Derudover har kommunen mulighed for at indgå formelle samarbejder med private parter, samarbejder som organiseres gennem en individuel form for kontrakt eller mundtlige aftaler. Hvorvidt dette finder sted fremgår ikke af skrevet litteratur. Eksempler på, hvordan formelle samarbejder organiseres udover de beskrevne samarbejdstyper, vil derfor kræve indsigt i kommunernes plankultur, hvor plankultur skal forstås som individuelle arbejdsgange og traditioner.

Det står klart at kommunen har mulighed for at indgå i et selskab med henblik på at skabe byudvikling. Eksempler på, hvor dette har fundet sted, beror på at løse forurensningsforhold i forbindelse med byggemodning af et byudviklingsareal. Analysen har vist at kommunen ikke kan undgå udbudsreglerne ved at overføre jord til et privatret-

ligt selskab eftersom, at jorden skal i udbud enten når det skydes ind i selskabet eller når det sælges fra selskabet. De første indtryk var, at et selskab kunne give kommunen mulighed for at tjene penge ved at indgå i et privatretligt selskab med henblik på at sælge kommunalt knowhow. Vi vurderer i den sammenhæng, at der i forbindelse med byudvikling ikke forefindes kommunalt knowhow, som med rette kan danne grundlag for et selskab der har til hensigt at skabe profit. Vælger kommunen at indgå i et selskab, er Offentlighedslovens retsregel om aktindsigt ikke længere gældende, hvilket kan betragtes som et begrænsende forhold.

Dermed har ovenstående analyse illustreret, at det er en mulighed at etablere et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling i et selskab. Dermed har ovenstående analyse illustreret at det er en mulighed at etablere et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling i et selskab.

I afsnit 4.1.2.2 *Selskaber* blev det kort belyst, at selskabsdannelse medfører nogle krav til, hvordan samarbejdet organiseres og forvaltes, som gør selskabsdannelse til en kompleks størrelse. Forholdene er ikke analyseret nærmere eftersom et kort indblik i teorien bag belyste, at det ville være et kompleks studie. Af den årsag nøjes vi derfor med at konkludere at selskabsdannelse er kompleks. Med udgangspunkt i kompleksiteten i forbindelse med selskabsdannelse og den betragtning, at selskaber ikke giver nogle muligheder, som ikke kan løses i et samarbejde organiseret på anden vis, vurderer vi at selskabsdannelse ikke er en interessant samarbejdstype i forhold til at løse byudviklingsopgaver, hvilket understøtter den udeblevne praksis på området. Dermed kan man undre sig over at der gennem litteraturstudiet i afsnit 3.2 *Tendenser i samfundet* gentagne gange er anbefalinger, der går på at løse byudviklingsopgaver gennem et privatretligt selskab.

Udbygningsaftaler en nyere vedtaget planlovsændring, som giver private grundejere mulighed for at realisere et byudviklingsprojekt, hvis de på frivillig basis indgår i et samarbejde med kommunen, hvor den private grundejer medfinansierer infrastruktur-anlæg.

Udbygningsaftaler er ikke problematiske set i forhold til, at kommunen skal handle økonomisk forsvarligt eftersom hensigten netop er, at den private part overtager udgifterne. Udbygningsaftaler knytter sig til realiseringsfasen af et byudviklingsprojekt, men

muligheden for at indgå denne form for aftale, er interessant for projektudviklere at have for øje både i initiativfasen og planlægningsfasen i forbindelse med et byudviklingsprojekt, da det skaber nogle konkrete muligheder for at påvirke, hvornår et byudviklingsprojekt kan realiseres.

Projektets første delanalyse der har belyst mulighederne for at samarbejde omkring byudvikling, har givet et klart billede af, at der ikke findes modeller eller skabeloner for, hvordan formelle samarbejder omkring byudvikling kan forløbe. Det nærmeste vi kommer på dette er udbygningssaftaler, som er en forholdsvis ny samarbejdstype og derfor ikke har skabt grundlag for en generel model af, hvordan et sådant samarbejde kan forløbe i praksis. Dette er i sig selv interessant eftersom der gennem en længere årrække har været stor fokus på at fremme samarbejde.

Analysen har dog belyst at kommunen i henhold til kommunalfuldmagten, har mulighed for at indgå i formelle samarbejder omkring byudvikling, hvis blot den har de forvaltningsretlige grundsætninger for øje. Vi har ydermere en forståelse af, at der rundt i landets kommuner, kan foregå mange former for mere eller mindre organiserede samarbejder mellem offentlige og private parter omkring byudvikling. Derfor er det stadig interessant at vurdere problemformuleringens anden del, som går på at vurdere fordele og ulemper i forbindelse med at indgå et samarbejde omkring byudvikling. Det er ydermere interessant at vurdere, hvorvidt formelle samarbejder kan skabe nogle fordelagtige forhold i relation til byudvikling, eftersom der stadig er et udbredt ønske om at fremme offentlig-private samarbejder omkring byudvikling. Er der fordele behæftet med at samarbejde omkring byudvikling, må det næste skridt være at gøre det klart, hvordan samarbejde kan organiseres så kommunerne og de private får brugbare værktøjer. I stedet for at vurdere fordele og ulemper på etablerede samarbejdsmodeller, må vurderingen, af mangel på samme, ske med udgangspunkt i praksis, gennem et casestudie.

4.2 Fordele og ulemper ved samarbejde - Casestudier

Følgende analyse vil bestå af to casestudier, hvor det overordnede mål er at undersøge, hvilke fordele og ulemper der har været i de pågældende cases set i forhold til offentlig-privat samarbejde omkring byudvikling. Casenes forløb vil blive beskrevet med fokus på formelt samarbejde og i tilfælde af, at der foregår formelle samarbejde, vil de nærmere forhold heromkring blive beskrevet.

Fordele og ulemper vurderes med udgangspunkt i en række parametre, der kan betragtes som succeskriterier, i forhold til gennemførelse af et byudviklingsprojekt.

Parametrene med tilhørende beskrivelser er som følger:

Realisering. Vi har erfaret at byudvikling kan være kompleks, fx ved udvikling af et område med mange forskellige grundejere, en kompleks matrikulering, meget forurening e.l. og derfor havde vi et indtryk af, at samarbejde kunne være en mulighed for at realisere større komplekse byudviklingsprojekter. For at finde ud af om der er hold i dette samt generelt at belyse fordelene og ulemperne omkring denne parameter, vil denne parameter blive anvendt i det følgende.

Økonomi. Der er mange udgifter forbundet med at byudvikle, i den forbindelse er vi interesseret i at finde ud af om der er et økonomisk incitament til at indgå i et samarbejde – altså økonomiske fordele i form af besparelser og indtægter eller økonomiske ulemper, fx at samarbejdet medfører udgifter for at få det til at virke.

Effektivitet. Kan et samarbejde effektivisere processen så projektet forløber hurtigere fra initiativ til realisering?

Offentlighed/Demokrati. Almenvællets interesser skal tilgodeses og der skal være en offentlighed omkring projekter. Er der forbundet nogle fordele/ulemper med dette?

Indledningsvist er det interessant at uddybe, hvorfor casestudier indgår i hovedanalysen og hvordan de kan bidrage til at løse problemformuleringen.

4.2.1 Hvorfor casestudie?

Projektets problemstilling går på at undersøge fordele og ulemper ved offentlige private samarbejder i forbindelse med byudvikling. Foranalysen har illustreret, at der var stor opbakning og velvilje omkring at fremme anvendelsen af offentlige private samarbejde i forbindelse med byudvikling, og første del af hovedanalysen har illustreret at der er flere forskellige muligheder for at indgå i et samarbejde. Men eftersom der er tale om at fremme anvendelsen af offentlige private samarbejde, vil det i sagens natur, ikke være alle kommuner og private parter der har erfaringer indenfor området.

For at skabe et billede af, hvilke fordele der er ved at indgå i offentlige private samarbejder i forbindelse med byudvikling, vil der blive taget udgangspunkt i de erfaringer

der er på området. På trods af at der kun er få eksempler at tage udgangspunkt i, vurderes det at give et bedre billede af de faktiske forhold, frem for at basere fordele og ulemper på formodninger med udgangspunkt i teorien.

Casestudier anvendes til at drage erfaringer fra konkrete eksempler og er særligt anvendeligt til at studere enkeltstående fænomener, hvor der udarbejdes grundige analyser af, hvad der sker i et eller flere projekter [Ramian 2007, 18]. Casestudiet er en analyseform, der tager udgangspunkt i forholdene som de foregår i den virkelige verden [Ramian 2007, 22]. I forhold til projektets problemstilling, vil der udvælges eksempler på byudviklingsprojekter, hvor der er foregået, eller foregår offentlige private samarbejder. Målet er dermed at få en indgående indsigt i de udvalgte projekter, så det efterfølgende vil være muligt, at fremstille nogle generelle fordele og ulemper ved at indgå samarbejde, ud fra erfaringerne fra de analyserede projekter.

Ifølge Ramian kan casestudier anvendes til praksisforskning, hvilket direkte kan overføres til projektets problemstilling. Definitionen af praksisforskning vil blive kort beskrevet i det følgende, og det vil blive holdt op mod projektets konkrete problemstilling.

”Praksisforskning retter sig, som ordet siger, mod praksis. Det kan være praktikere, der forsker i praksis for at informere praksis.[...]Praktikerne står ofte med en fornemmelse af, at de teorier, de har lært, ikke kan anvendes i deres praksis” [Ramian 2007, 38]. I forhold til projektets problemstilling, er der netop mange tilkendegivelser der indikerer at offentligt privat samarbejde er vejen frem, men de manglende erfaringer, og begrebsforvirringen på området, indikerer at praktikerne, som i dette tilfælde er kommunerne og de private parter, står tilbage med en usikkerhed omkring, hvorfor de skal indgå i et samarbejde, og hvordan et evt. samarbejde skal forløbe i praksis. Målet med casestudiet i forhold til projektets problemstilling er derfor at undersøge de faktiske forhold og tendenser i nogle enkeltstående projekter, med henblik på efterfølgende at kunne anbefale en praksis, som udover at komme med overordnede tilkendegivelser om at offentligt privat samarbejde er en god ide, kommer med konkrete eksempler på fordelene ved at anvende den pågældende praksis.

I henhold til ovenstående, vil casestudier være en oplagt analysemodel, i henhold til at belyse fordele og ulemper i forbindelse med samarbejde omkring byudvikling.

I forhold til projektets problemstilling kan det diskuteres, hvorvidt der er tale om en teori, som kan styrkes. Der er gennem analyser blevet stillet spørgsmålstegn ved, hvor-

vidt samarbejde mellem offentlige og private parter i forbindelse med byudvikling, er så interessant, som der gives udtryk for. Hovedanalysen har belyst, at der er teoretisk mulighed for at indgå i samarbejder omkring byudvikling. Dermed vil case analysen i denne sammenhæng blive anvendt med henblik på at undersøge erfaringerne i forbindelse med indgåelse af samarbejder omkring byudvikling, der er dermed tale om et erkendelsesskabende arbejde.

4.2.2 Introduktion til cases

Udvælgelsen af projekter til casestudie beror på en empirisk undersøgelse af byudviklingsprojekter, som er blevet realiseret eller er ved at blive gennemført. Det væsentligste kriterium til projekterne er at der har foregået en form for samarbejde mellem parterne. Derfor har vi undersøgt flere byudviklingsprojekter og ved et nærmere studie fandt vi frem til om der have været samarbejde involveret i projekterne.

I forhold til vores projekt er det større områder med en mere kompleks sammensætning, der er ekstra interessant. Årsagen til dette er, at der kan være blandede ejerforhold og dermed større udfordringer i forbindelse med et samarbejde. Det er også interessant at finde et projekt, som er gennemført eller i det mindste store dele af det er, da det giver mulighed for at samle op på erfaringer omkring samarbejde.

På baggrund af dette er to cases blevet udvalgt. Begge cases er beliggende i Hillerød og informationen omkring disse beror på et litteraturstudie og interview med Jens Ulrik Romose, en byplanlægger og projektleder fra Hillerød Kommune. Metoden som er blevet anvendt i forbindelse med interviewet er beskrevet i afsnit 2.2.2 Interview.

Ullerødbyen er den første case, som vil blive beskrevet. Det drejer sig om udviklingen af en ny bydel i det vestlige Hillerød. Udviklingen er foregået i et samarbejde mellem kommunen og private, hvor en partnerskabsaftale har været indgået. Dette er en anderledes samarbejdstype i forhold til dem vi har beskrevet og derfor er det også interessant at se nærmere på, hvordan samarbejdet har fungeret i dette tilfælde. Samarbejdsdelen i dette udviklingsprojekt er afsluttet og gennemført og det er derfor interessant at drage erfaringer på, men der mangler stadig at blive opført en masse boliger.

Stationszonen i Hillerød er den anden case, der vil blive gennemgået. Det er en byudvikling af et centralt beliggende område i Hillerød by. Her er processen ikke nået så langt, men kommunen har igen valgt at indgå i en partnerskabsaftale omkring udvik-

lingen af et delområde indenfor Stationszonen. Udbygningsaftaler er siden Ullerødbyen blevet implementeret i Planloven og derfor omtales det også som et muligt værktøj i forbindelse med at byudvikle Stationszonen.

Gennem casestudierne har vi erfaret, er Hillerød Kommune har eksperimenteret med en partnerskabsaftale, som et formelt samarbejde. Dette er yderst interessant i forhold til projektets problemstilling om, hvilke muligheder der er for at oprette offentlige private samarbejder, og vil derfor blive beskrevet i et særskilt afsnit.

Afslutningsvis vil der samlet for begge cases blive skabt et overblik over hvilke konkrete fordele og ulemper, der har været ved at indgå i samarbejde omkring byudvikling i de to områder for de involverede parter. Fordelene og ulemperne bliver holdt op på de tidligere beskrevne parametre økonomi, varighed/effektivitet, realisering og demokrati.

Metoden til dette afsnit er tidligere er beskrevet i afsnit 2.2.3 Casestudie. Af denne fremgår det, at der forud for casestudiet skal besvares en række spørgsmål, hvorved mål og formål med studierne fremstår klart. Spørgsmålene og de tilhørende svar lyder som følger:

Temaspørgsmål: Hvad er undersøgelsens overordnede tema? Hvad skal være i fokus?

Det overordnede tema for dette projekt er samarbejdet mellem det offentlige og private i byudviklingen, hvor mulighederne for at indgå i sådanne samarbejder samt fordele og ulemper forbundet med det, er i fokus.

Relevansspørgsmål: Hvilken betydning har undersøgelsen? Hvorfor vil vi undersøge det?

Resultatet vil gøre det muligt at vurdere om det fortsat er interessant at opfordre til offentlig-privat samarbejde i forbindelse med byudvikling. Er der konkrete fordele/ulemper så er målet at fremhæve dem på et konkret niveau overfor kommunen og private, så de har mulighed for at vurdere og relatere disse forhold til deres projekter. Vi vil undersøge dette på baggrund af, at der har været meget fokus på at der skal være mere samarbejde mellem offentlige og private, men det er ikke så udbredt i forhold til byudvikling.

Baggrundsspørgsmål: Hvad ved vi allerede?

På baggrund af projektets foregående analyser ved vi, at der har været stor fokus på samarbejder og der er blevet lagt op til at det er vejen frem – også i forbindelse med byudvikling. Parterne har forskellige interesser men flere steder er det nævnt at de kan opnå meget ved at samarbejde, nogle af succeskriterierne for at det kan lykkedes er beskrevet som parternes indstilling og en holdningsændring. Vi har erfaret at samarbejde er juridisk muligt, dog med en række barrierer, men samtidig hersker der også en begrebsforvirring, som absolut ikke gør det nemmere for kommunen og de private.

Formålsspørgsmål: Hvad skal undersøgelsen bidrage med

Mulighederne for, hvordan kommuner og private parter kan indgå i et samarbejde er blevet beskrevet teoretisk i afsnit XX. Denne undersøgelse vil bidrage med en praktisk vinkel, hvor konkrete eksempler på samarbejde imellem offentlige og private vil blive undersøgt med henblik på at belyse fordele og ulemper forbundet med det samarbejde, som er foregået i de konkrete cases og samarbejde generelt i forbindelse med byudvikling.

Resultatsspørgsmål: Hvad skal der foreligge, når undersøgelsen er slut?

Når undersøgelsen er færdig vil der være skabt en indsigt i, hvordan et offentlig-privat samarbejde i praksis foregår og hvilke fordele og ulemper, der er forbundet med dem.

De udvalgte cases er begge fra Hillerød. Følgende vil kort præsentere geografien og de generelle planlægningsmæssige forhold der er interessante i Hillerød.

4.2.3 Hillerød

Hillerød ligger i hjertet af Nordsjælland og er regionshovedstad for Region Hovedstaden. Det er en attraktiv by, der ligger i et flot naturskønt område med Frederiksborg Slot som et varetegn for byen og med en afstand på 40 km til hovedstaden er der gode forbindelse via Hillerødmotorvejen og S-togsbanen. Disse faktorer spiller en rolle i forbindelse med byens vækst, hvor der er et stadig stigende befolkningstal – pr. 1. januar 2009 havde byen 29.683 indbyggere [Dansk Statistik BEF4A og BEF44].

Hillerød Kommunes nærhed til København og beliggenhed i hovedstadsområdet medfører nogle særlige udviklingspotentialer og mulighed for at udnytte denne nærhed til København, men samtidig giver det også nogle forpligtigelser da planlægningen i hovedstadsområdet, i kraft af at være et sammenhængende storbyområde, er underlagt en strammere styring som bl.a. kommer til udtryk i *Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*, som er vist i Figur 4. Formålet med denne er at fremtidssikre fingerbystrukturen ved at give et fremadrettet grundlag for de 34 hovedstadskommuners planlægning [Miljøministeriet 2007, 14]. Det bærende grundlag for regionens udvikling er "Fingerplanen", som blev udviklet for hovedstadsregionen i 1947. Baggrunden for Fingerplanens regulering af den fysiske planlægning gennem det sidste halve århundrede bunder i et ønske om, at de fleste indbyggere i regionen skulle bo med højst 1 km til S-tog og 1 km til grønne områder. Hovedprincippet i Fingerplanen er at byvæksten i hovedstadsområdet skal holdes inden for de fem byfingre, hvor en af fingrene strækker sig ud til Hillerød, mens områderne mellem byfingrene skal friholdes for byggeri og bevares som grønne kiler. S-togsnettet udgør skelettet i fingerstrukturen og trafikken løber langs fingrene og på tværs i ringe mens byvæksten koncentrerer omkring stationerne med København som naturligt centrum [Hillerød Kommune 2009, 11-12].

Kommunernes planlægning og indholdet i kommuneplanen skal være i overensstemmelse med principperne i Fingerplanen og derfor er der en række betingelser som skal overholdes når de planlægger for byudvikling og ny arealudlæg. Dette indebærer at byudvikling og nye udlæg til byzone i Hillerød Kommune kun kan ske i et to km bælte på begge sider af S-togsbanen (det ydre storbyområde) mellem København og Hillerød, hvilket betyder at nye større arealudlæg til byzone i Hillerød kun kan ske på et begrænset areal syd for byen. Til gen-



Figur 4. Øverst: Fingerplanen fra 1947. Nederst: Byfingrene som fingerplanen består af. Det sorte skelet indikerer trafikforbindelser. [Miljøministeriet 2007, 12].

gæld skal byudvikling i de øvrige områder blot være af lokal karakter og ske i tilknytning til kommunecentre eller som huludfyldning eller afrunding af mindre eksisterende bysamfund eller lokalcentre [Hillerød Kommune 2009, 12-13].

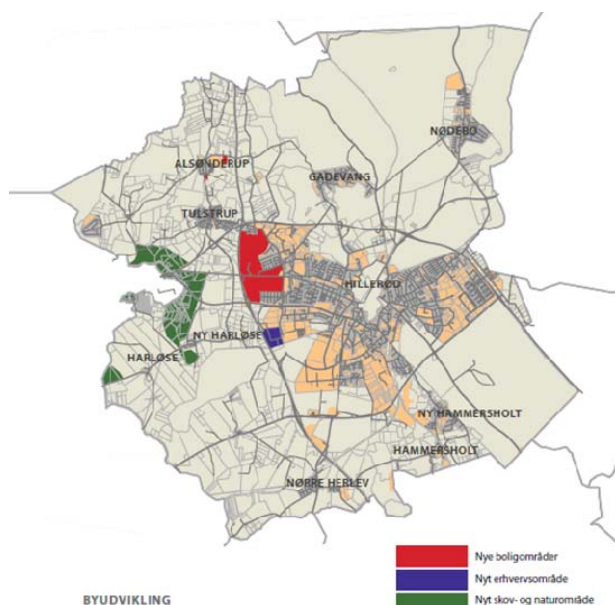
Hillerøds attributter tiltrækker turister, kommende beboere og erhvervsfolk og i den gældende kommuneplan fra 2005 er det ligeledes beskrevet at Hillerød er og fortsat skal være en kommune i vækst. For at bibeholde denne vækst skal der ske en byudvikling og byomdannelse [Hillerød Kommune 2005, 13]. Lignende ordlyd fremgår af kommunens nye kommuneplaneforslag, der er i høring fra 6. maj frem til d. 1. juli. Heraf fremgår det at Hillerød Kommune gennem en årrække har været inde i en positiv udvikling og har været præget af en kraftig vækst indenfor bolig- og erhvervsområdet. Den fortsatte vækst og udvikling skal ske gennem byfortætning og byfornyelse af eksisterende bygninger og byområder samt ved byudvikling på nye arealer [Hillerød Kommune 2009, 30].

På baggrund af dette er det tydeligt at Hillerød vægter byudvikling og byomdannelse højt i sin planlægning for at sikre den fortsatte vækst. Byen har gang i flere store byudviklingsprojekter, nogle af dem er gennemført og realiseret mens andre er i de indledende faser eller befinder sig midt imellem. Et par eksempler på dette er Ullerødbyen, som er en helt ny bydel i det vestlige Hillerød samt Stationszonen inde ved Hillerøds bykerne.

4.2.4 Ullerødbyen

Ullerødbyen er en ny bydel i det vestlige Hillerød, hvor der skal opføres 1500 boliger, butikker, institutioner og boliger til ældre på et 150 ha stort areal. Området er et stort åbent område, der primært udgøres af marker og overdrev, hvor enkelte gårde og huse er placeret. Frederiksværkgade løber gennem området og opdeler bydelen i en nordlig og sydlig del, men Hillerødmovejen grænser op til områdets vestlige del. Det er planlagt som en ny bydel, hvor der er lagt særlig vægt på nærheden til natur og grønne værdier med et stort fælles landskabsrum, hvor boligområderne skal strække sig ud i landskabet. Dette landskab skal binde bydelen sammen, men princippet er, at alle boliger skal ligge tæt på naturen uanset, hvor i bystrukturen de placeres. Bydelen skal opbygges efter byøkologiske og bæredygtige principper i forhold til ressourceforbrug og levevilkår for mennesker og dyr og i kommuneplanen er det beskrevet at boligbyggeriet skal udformes nytænkende og oplevelsesrigt [Hillerød Kommune 2006a og Hillerød Kommune 2005, 17]. Figur 5 viser hvor udviklingsområderne ligger i forhold til Hillerød.

Fasen omkring byen har været interessant fordi kommunen er indgået i et partnerskab med private for at gennemføre byudviklingen i den sydlige del af området. Hele området Det har været en intens fase fra partnerskabets indgåelse til realiseringen af det sydlige område. Årsagen til dette var et forestående kommunalvalg i 2005, hvilket også havde indflydelse på den måde, hvorpå projektet blev gennemført. Kommunen ejede ca. ¼ af



Figur 5. Ullerødbyens placering i Hillerød [Hillerød Kommune 2005, 14]

de 150 ha, som hele Ullerødbyen udgør, og deres arealer var spredt ud over hele området i større og mindre stykker, mens det resterende var ejet af private. De blandede ejerforhold medførte en udfordring i forhold til, hvordan byudviklingen kunne blive realiseret. Den mest anvendte og oplagte mulighed var ekspropriation, men det er en stor indgriben, hvor den private ejendomsret tilsidesættes og derfor er det et politisk følsomt emne, som kommunen ikke var i nærheden af at gå med til pga. det på daværende tidspunkt forestående kommunalvalg. Nogle år senere eksproprierede kommunen alligevel nogle grunde i den nordlige del af området, hvilket vil blive beskrevet senere. Kommunen undersøgte flere muligheder for at realisere byudviklingen, bl.a. selskabsdannelse, men i sidste øjeblik besluttede de at det var for kompliceret. OPP undersøgte de overhovedet ikke da de ikke så det som en mulighed i forbindelse med byudvikling. I stedet fokuserede kommunen på, at de ville have samme resultat som ved selskab men holdt på et aftaleniveau. Dette resulterede i partnerskabsaftalen, en kontrakt mellem kommunen og de private investorer, som blev indgået d. 8. november 2005. Kommunen valgte denne form for samarbejde fordi de følte at den var mest operationel også selvom der var et tidspres mht. kommunalvalget d. 15. november 2005, kommunen ville nemlig gerne have aftalen færdig inden valget så den kunne vise borgerne, hvad der var undervejs [Romose 2009].

4.2.4.1 Byudviklingens forløb

Figur 6 giver et overblik over Ullerødbyens udvikling og forløb gennem tiden. Den er en opsummering på indholdet af dette afsnit og for at bevare overblikket ved gennemlæsning af dette afsnit kan den være en fordel at have sammen med teksten.

Planlægningen af Ullerødbyen har været undervejs i mange år. Området har været perspektivområde siden starten af 1970'erne og dengang blev der udarbejdet en helhedsplan for Ullerødbyen, som dog aldrig blev implementeret. I takt med at Hillerød blev udbygget

opstod der et behov for nye boligarealer og dette område var oplagt fordi de ikke skulle inddrage arealerne da det allerede var udlagt som perspektivområde. Af den grund besluttede byrådet derfor i 2002 at lave en idékonkurrence for en helhedsplan for en ny bydel – Ullerødbyen. Denne blev vundet af Stig L. Andersson Landskabsarkitekter. Helhedsplanen for Ullerødbyen er resultatet af idékonkurrencen og det videre planlægningsarbejde som fulgte efter [Hillerød Kommune 2005, 17 og Romose 2009]. Helhedsplanen tager afsæt i det eksisterende landskab og indeholder visioner for området omkring at Ullerødbyen skal være en naturby, hvor boliger og erhverv indrammer det store sammenhængende fælles landskabsrum. Planens indhold er implementeret i den gældende kommuneplan fra 2005 og Figur 7 afbilleder helhedsplanen.

2002	<i>Idékonkurrence → Helhedsplan for Ullerødbyen</i>
Oktober 2005	<i>Borgerværksted</i>
November 2005	<i>Partnerskabsaftale for Ullerødbyen Syd indgås</i>
15. november 2005	<i>Kommunalvalg</i>
December 2005	<i>Kommuneplan vedtages</i>
Januar 2006	<i>Kvalitetsprogram for Ullerødbyen Syd</i>
Juni 2006	<i>Rammelokalplan nr. 334 og lokalplaner nr. 335 og 336 vedrørende Ullerødbyen Syd vedtages</i>
Sommeren 2006	<i>Byggemodning af og salg i Ullerødbyen Syd i gang</i>
Marts 2007	<i>Lokalplan nr. 343 for Ullerødbyen Syd vedtages</i>
August 2007	<i>Ekspropriation af 7 ejendomme i Ullerød Nord</i>

Figur 6. Tidslinie for Ullerødbyens udvikling og forløb i forbindelse med at byudvikle området.

Kommunen startede udviklingen af Ullerødbyen i områdets sydlige del og det var for dette område de senere i fasen indgik en partnerskabsaftale. Der var mange store arealer i området, som var privatejet og som kommunen gerne ville lave aftaler om at udvikle. Helhedsplanen klassificerede de forskellige områder som bolig eller rekreativt område, men kommunen besluttede at alle jorde i området havde samme værdi i forhold til planlægning og i forhold til hvor meget byggeri der måtte være på grunden så der ikke var forskel på om ejerne lagde jord til rekreative arealer eller bygninger, hvor sidstnævnte er mest værdifuld. De gjorde det for at få en lighedsbetragtning, men også fordi det er summen af det hele, der gør området attraktivt [Romose 2009].



Figur 7. Helhedsplan for Ullerødbyen [Stig L. Andersson Landskabsarkitekter 2005]

I forbindelse med udviklingen af området var der nogle infrastrukture opgaver, eksempelvis den interne byggemodning som veje, stier og fortov mellem bygningerne, der skulle løftes af dem der skulle bygge derude. Kommunen sagde derudover at landskabet i området skulle finansieres af de samme parter fordi dette landskab ville bidrage til at gøre boligerne væsentligt mere værd. Der ville nemlig være meget økonomi bundet op på at etablere, beplante og vedligeholde dette landskab. Kommunen skulle derfor have nogen, som kunne byggemodne selv og finansiere landskabet, hvilket ikke var muligt for de private grundejere. Kommunen oplyste derfor par-

terne om, at hvis der skulle laves en aftale om udvikling af området, blev det nødt til at skulle være med professionelle. Der var to grundejere i Ullerød Syd, som slog til ved dette tilbud. Den ene havde arvet jorden, som engang var blevet erhvervet med henblik på byudvikling. De havde lavet et byudviklingsselskab og år tidligere havde de sendt arkitekttegnede forslag ind til kommunen for at få lov til at sætte udviklingen i gang, men kommunen var ikke interesseret i at lave en lokalplan for området da grundejeren ville få hele gevinsten ved byudviklingen mens der ikke ville være nogen inddækning for kommunens udgifter. Den anden grundejers jord var en lystejeendom, hvor de forpagtede jorden væk til andre, som dyrkede det. Grundejerne gik selv i forhandling med

udviklingsselskaber om priser og indgik aftaler med henholdsvis Skanska Danmark A/S (Skanska) og NCC Enfamilieshuse A/S (NCC), som opkøbte deres grunde for over 150 mio. kr. og som efterfølgende kunne gå ind og lave en partnerskabsaftale med kommunen. Kommunen havde ingen indflydelse på, hvem de professionelle skulle være, hvilket i øvrigt også ville være i en juridisk gråzone i forhold til, hvad en kommune kunne tillade sig. Forløbet mellem grundejere og professionelle samt professionelle og kommune var stort set parallelt. Partnerskabsaftalen blev udarbejdet i løbet af en måneds tid og blev vedtaget d. 8. november 2005 – en uge før kommunalvalget, hvilket som tidligere beskrevet var vigtigt at nå inden. Samtidig med udarbejdelsen af aftalen tog kommunen hul på forarbejdet til lokalplanlægningen for efter partnerskabsaftalens vedtagelse var det af høj prioritet at få udarbejdet den endelige lokalplan, så udviklingsselskaberne kunne komme i gang med at byggemodne og tegne boliger. NCC og Skanska var meget interesseret i, hvor meget de kunne få lov til at påvirke det endelige plangrundlag mht. hvor boliger skulle ligge o.l. Kommunen havde på forhånd meldt ud, hvor mange kvadratmeter byggeri de kunne få per kvadratmeter jord, men der var især stor interesse for, hvordan disse kvadratmeter ville komme til at ligge. Derfor blev der afholdt møder to gange ugentligt, hvor kommunens arkitekter (arkitekterne bag vinderforslaget til helhedsplanen) og udviklingsselskabernes arkitekter prøvede at finde frem til den rigtige løsning [Romose 2009].

Mens parterne udarbejdede aftalen afholdt kommunen et borgerværksted i oktober 2005. Boliger i området var ikke til diskussion da det har været intentionen for området i mange år. I stedet var temaet for mødet, hvordan landskabet i den nye bydel skulle se ud og hvilke rekreative udfoldelsesmuligheder der skulle være mulighed for. Kommunen var interesseret i at bruge borgernes viden og få deres input i en dialog inden kommunen kom for langt i planprocessen, men det var også af sikkerhedsmæssige hensyn for at have en tidlig dialog. Kommunen ville fokusere på det positive i udviklingen: Natur til alle, som alle kan anvende og færdes i. Ca. 150 mennesker deltog, hvilket er det højeste deltagerantal kommunen nogensinde har oplevet. Borgerne var positive overfor områdets udvikling, hvilket også var positivt for borgmesteren foran det forestående kommunalvalg. Borgerne blev inddelt i mindre grupper og kom med forslag til, hvad det rekreative område skulle indeholde. Flere af tingene bakkede op om vinderforslaget fra idékonkurrencen i 2002, mens der var flere nye elementer som fodboldbane og kællebakke. Idéerne er efterfølgende indgået som et væsentligt input i den videre planlægning af landskabet [Hillerød Kommune 2006b og Romose 2009].

Som et led i partnerskabsaftalen blev det aftalt, at den nye bydel skulle have et gennemgående fælles kvalitetsniveau, der sikrer, at bydelen bliver attraktiv og levedygtig [SLA et al. Kvalitetsprogram 2006, 3]. Dette resulterede i at parterne og arkitekten bag vinderprojektet i samarbejde udviklede et kvalitetsprogram for den sydlige del af området. Dette program viser visionerne for den nye bydel og kan være med til at vise borgere og kommende beboere, hvordan Hillerød Kommune i samarbejde med partnerne ønsker at bydelen skal udvikle sig. Kvalitetsprogrammet er opbygget af en række beskrivelser og krav til de forskellige elementer bydelen skal opbygges af. Det omfatter boligtyper, byrummene, beplantning, naturtyper og miljømæssige tiltag [Hillerød Kommune 2006c]. Kvalitetsprogrammet fastlægger en standard for området, så Ullerødbyen får den kvalitet og de herlighedsværdier, som både kommunen og investorer ønsker sig. Programmet fokuserer ikke på, hvordan tingene i området skal se ud, men mere på hvilke funktioner der skal opfyldes. Det gør at programmet er mere brugbart for arkitekter, investorer o.l., som skal bidrage til udviklingen i fremtiden. Desuden supplerer programmet også de lokalplaner, som senere blev lavet for område, da det sætter ord og billeder på kvaliteterne i den nye bydel på en anden måde end det er muligt i lokalplanerne [SLA et al. 2006, 3 og 6].



Figur 8. Rækkefølgeplan for Ullerødbyens udvikling. Delområde 1 kan udbygges i hele kommuneplanperioden. Delområde 2 kan udbygges når 2/3 af delområde 1 er udbygget eller byggeriet er påbegyndt (påbegyndt = når der er givet byggetilladelse). Delområde 3 kan udbygges når 2/3 af delområde 2 er udbygget eller byggeriet er påbegyndt [Hillerød Kommune 2005, Tilleg nr. 2].

Den gældende kommuneplan blev vedtaget i december 2005. Ullerødbyen og visionerne for området er beskrevet detaljeret heri på baggrund af helhedsplanen, som er blevet implementeret i kommuneplanen. Kommuneplanen beskriver desuden at Ullerødbyen opdeles i delområder, der realiseres gennem en række etaper. Disse delområder er beskrevet i et kommuneplantillæg, hvor Delområde 1 udgør den sydlige del af Ullerød-

byen, mens Delområde 2 og 3 udgør henholdsvis den nordøstlige og nordvestlige del af området. Delområderne fremgår af Figur 8 [Hillerød Kommune 2005, Tillæg nr. 2].

Helhedsplanen for Ullerødbyen er udmøntet i en rammelokalplan for den sydlige del af bydelen, som har til formål at styre planlægningen af de overordnede træk, der er gennemgående i hele bydelen. Det drejer sig bl.a. om landskabet, vandet i bydelen, stinetet og grænsen mellem by og landskab [Hillerød Kommune 2006, 7]. Denne plan blev vedtaget i juni 2006. Rammeplanen er blevet suppleret med to detaljerede lokalplaner for den sydlige del af Ullerødbyen, som NCC og Skanska havde været ivrige efter at se offentliggjort så de kunne komme i gang med byggemodningen osv. For udviklingsselskaber er tiden essentiel da markedet hurtigt kan vende. En sikkerhed for de private parter omkring dette er indarbejdet i partnerskabsaftalen, som fastsætter en deadline for lokalplanens godkendelse og hvis det ikke overholdes kan de ophæve partnerskabet. De to lokalplaner blev vedtaget samme dag som rammelokalplan og fastlægger bl.a. bebyggelsens præcise omfang og placering. Kommunen var spændt på, hvordan indsigelsesfasen til lokalplanerne ville foregå fordi det er to store lokalplaner, som hver indeholder 300-400 boliger, men også fordi de havde haft så nært et samarbejde med NCC og Skanska om plangrundlaget, dette samarbejde havde dog været offentliggjort inden de lavede plangrundlaget. Der kom ingen indsigelser med noget reelt indhold, hvilket kommunen forklarer med at der blev afholdt Borgerværksted. De havde ellers lavet to lokalplaner for den sydlige del, i tilfælde af at der blev klaget over den ene og den endte op ved Naturklagenævnet, så kunne de stadig lave boliger på den anden. Desuden bidrog inddragelsen af borgerne formentlig også til at partnerskabsaftalen ikke blev problematiseret da der var meldt ud fra starten, at aftalen var blevet indgået fordi parterne bl.a. skulle betale for de ting, som borgerne gerne ville have i området [Romose 2009]. Endnu en lokalplan for Delområde 1's nordøstlige del blev vedtaget i marts 2007 og dermed er der lokalplaner for alle områder, der hører under Ullerødbyens sydlige del (Delområde 1).

I sommeren 2006 var byggemodningen og salg af grundene i gang og de første boliger forventedes indflytningsklare i anden halvdel af 2007. Etableringen af landskabet gik i gang året efter at lokalplanerne blev vedtaget og i kraft af partnerskabsaftalen holdt parterne løbende møder for at have et overblik over status og hvis der evt. var nogle problemer. På grund af markedet og den økonomiske situation ligger udviklingsselskaberne stadig inde med en masse byggemodnet jord, som de ikke har kunnet få solgt.

Det jord kommunen ejede blev solgt fra og nogle af de parcelhusgrunde, hvor de selv har byggemodnet er stadig til salg. I sidste ende nåede kommunen dog at sælge flere af sine grunde i forhold til NCC og Skanska.

I dag er landskabet stort set plantet og etableret, men der mangler stadig at blive bygget en masse boliger i området, årsagen til dette er at der i øjeblikket ikke er et marked for det og derfor er gået i stå. På partnerskabsniveauet er Ullerødbyen et afsluttet kapitel – i forhold til aftalen og planlægningen sker der ikke meget mere. Der er lavet lokalplaner for hele området og i forhold til aftalen er de ting og forpligtigelser, bl.a. infrastruktur og landskab, som parterne indgik aftale om blevet opfyldt [Romose 2009].

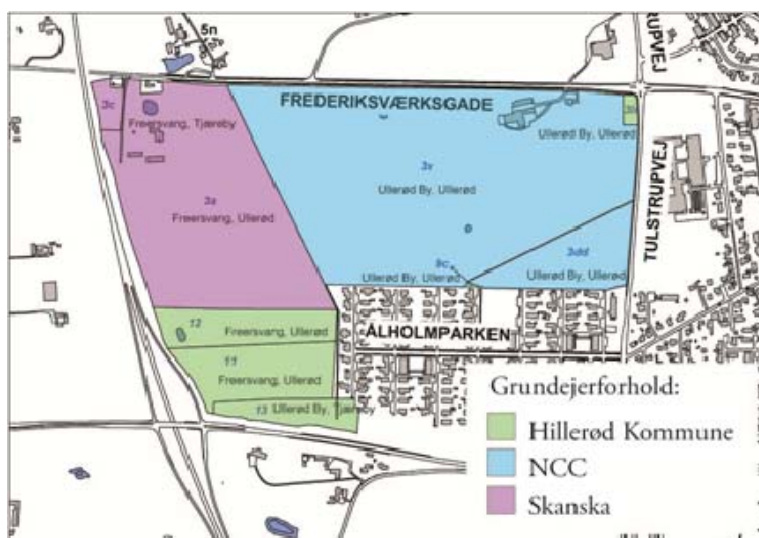
Næste skridt i udviklingen af Ullerødbyen er den nordlige del, hvor helhedsplanen også vil danne grundlag for planlægningen. Dette er også beskrevet i kommuneplanforslaget, hvoraf det fremgår at Ullerød Nord er et nyt byudviklingsområde, der skal planlægges for. Rækkefølgeplanen beskriver at Delområde 2 forventes realiseret fra 2013-2017, mens Delområde 3 realiseres fra 2017-2021 [Hillerød Kommune 2009, 30 og 53]. Efter planlægningen af Ullerød Syd var gennemført gjorde kommunen sig overvejelser omkring mulighederne for at udvikle den nordlige del af Ullerødbyen. De vurderede at det var afgørende for udviklingen i området, at kommunen ejede arealerne da det ville give den mulighed for at sikre en række offentlige interesser, som ellers ville være vanskelige at opfylde. Det drejede sig om at sikre udviklingen af spændende og blandede boligformer og fremme anvendelsen af vedvarende energi og energieffektive huse samt at skaffe egnede lokaliseringer til offentlige institutioner. En partnerskabsaftale, som anvendt i Ullerød Syd, uden at kommunen ejer jorden ville ikke kunne sikre de ovenfor beskrevne muligheder i samme grad, som en aftale baseret på kommunalt ejerskab kan. Skismaet er altid om kommunen ejer jorden eller ej. Det simpleste er når kommunerne ejer jorden fordi de tjener alle pengene på byudviklingen og kan betale for udgifter til infrastruktur, institutioner osv. og samtidig kan de også have meget mere indflydelse på hvilke projekter der kommer i området – kommunen kan bestemme meget mere [Romose 2009]. Kommunen besluttede i august 2007 at ekspropriere syv ejendomme i Ullerød Nord med overtagelse 1. januar 2008. Erstatningsspørgsmålet blev overladt til Taksationskommissionen [Hillerød Kommune 2008], hvis afgørelse blev anket af fire lodsejere til Overtaksationskommissionen, som i maj 2009 stadfæstede de priser, der i første omgang blev sat som erstatning for jorden [Thygesen 2009].

4.2.4.2 Formelt samarbejde

Partnerskabsaftalen mellem NCC, Skanska og Hillerød Kommune er en følge af at kommunen ønskede at realisere dele af helhedsplanen for Ullerødbyen. Aftalen er blevet udarbejdet med et fælles formål om at tilvejebringe det nødvendige plangrundlag så Ullerødbyen kan blive realiseret i den sydlige del af området. Partnerskabsaftalen og tillægget til den kan ses i Bilag A.

Alle tre parter er/bliver grundejere i området og aftalen nævner, hvilke matrikler det drejer sig om. Hillerød Kommune ejer allerede 10-15% af området, mens det er beskrevet at NCC og Skanska har indgået aftale med grundejere om overtagelse af en række matrikler betinget af at, der senest d. 1. juli 2007 er godkendt en lokalplan, der muliggør opførelse af boliger derpå [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, 3-4]. Dette betyder at Skanska og NCC ikke har lagt en betydelig mængde penge i råjord før der er lavet en lokalplan, hvilket minimerer den økonomiske risiko for at der er nogen, der får fingrene i klemme. Matriklerne i området og ejerskabet fremgår af Figur 9.

Der er en række sikkerheder indarbejdet i aftalen, som især kommer til udtryk ved en række tidsfrister. Det drejer sig eksempelvis om ovenstående tilfælde med de private overtagelse af grundejernes jord, efter lokalplanen er vedtaget, men også en sikkerhed for, at der kommer en lokalplan indenfor en overskuelig fremtid så processen ikke bliver trukket i langdrag – tid er penge for de private. Et andet konkret eksempel er i forbindelse med kommunens forpligtigelser med at anlægge støjvold, stamvej osv. Dette er betinget af, at byggeri er påbe-



Figur 9. Grundejerne i Ullerød.

gyndt på NCC og Skanskas arealer mindst to år efter lokalplanens vedtagelse så der efter fire år står mindst 10.000 etagekvadratmeter klar [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 11.2]. Disse eksempler understreger, at der på forskellig vis er indbygget sikkerheder i aftalen, så kommunen eksempelvis er sikker på, at de ikke bruger penge på at anlægge noget i et område, som ender med ikke at blive udviklet yderligere med boliger fordi den økonomiske situation vender.

Aftalen beskriver parternes forpligtigelser gennem fasen, hvor plangrundlaget udarbejdes. Det drejer sig bl.a. om at parterne er forpligtet til at etablere og betale for al intern byggemodning, interne veje og stier på hver sin ejendom samt betale til etablering af de rekreative grønne

områder, herunder etablering af stianlæg, sø, åsystem,

	Fordelingsnøgle	Bidrag ved maksimal anlægssum
NCC	55,8 %	16.728.996 kr.
Skanska	29,2 %	8.753.307 kr.
Hillerød Kommune	15,1 %	4.517.697 kr.

Figur 10. Viser fordelings nøglen parternes bidrag.

boldbaner og beplantning i disse områder og på den fremtidige støjvold [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 3.4 og 3.6]. Det er her partnerskabsaftalen er interessant i forhold en ellers almindelig byudvikling uden samarbejde – de private parter betaler nogle af de udgifter, som kommunen ellers skulle have betalt. Det drejer sig om det grønne område i Ullerødbyen Der er også opstillet en række forpligtigelser for hver part, henholdsvis for de private parter og kommunen. NCC og Skanska skal udarbejde en model for etableringen af rekreative områder omtalt i helhedsplanen. Den opstillede model skal indeholde budget for den totale anlægssum og indeholde en fordelingsnøgle, så udgifterne til etableringen kan blive fordelt mellem parterne [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 4.1, 4.2].

Budgettet for den totale anlægssum var fastsat til maksimum 30 mio. kr. inkl. moms i et tillæg til partnerskabsaftalen, hvor fordelingsnøgle også var fastsat. Til at fastsætte fordelingsnøglens værdier for parternes udgifter blev byggeretten på hver parts ejendomme anvendt [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, Bilag 7]. Det endte dog med at landskabet blev billigere end det der var budgetteret i aftalen. Kommunen forpligtiger sig til at etablere støjvold, stamvej, det overordnede stisystem, nødvendig hovedkloakering og fjernvarmeforsyningsnet samt en sø med tilhørende åsystem. Udførelsen af disse skal ske så de ikke sinker de øvrige parters byggerier [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 5.1 og 5.5]. For at få realiseret det grønne område

beskriver aftalen, at det må påregnes at kommunen vil stille krav om lokalplanen indeholder bestemmelser om at udstedelse af byggetilladelse forudsætter at der senest samtidig med byggeriets igangsætning sikres etablering af de grønne områder, som er angivet i helhedsplanen [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 6.2].

For at opfylde formålet med aftalen om at udarbejde det nødvendige plangrundlag har parterne etableret en fælles teknikgruppe, som består af repræsentanter for parterne. Udover parterne er Stig L. Andersson Landskabsarkitekter også med i processen eftersom de har udarbejdet det vindende idéprogram for helhedsplanen. Teknikgruppen formål er at udarbejde det nødvendige plangrundlag, så kommunen kan udarbejde en eller flere lokalplaner til realisering af helhedsplanen. Desuden skal de også udarbejde et kvalitetsprogram og en detaljeret tids- og aktivitetsplan. Omkostningerne til dette har parterne delt imellem sig, så NCC og Skanska skal betale for kvalitetsprogrammet mens kommunen betaler for omkostningerne ved udarbejdelse af planlægningen [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 2.1, 2.2 og 2.3].

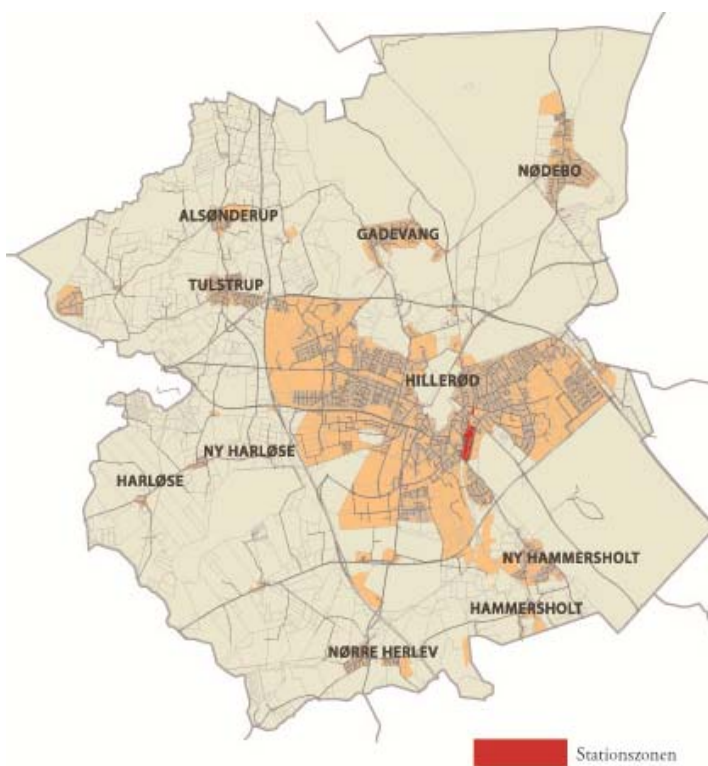
Det er først når en part har udbygget sit område fuldt ud og opfyldt sine forpligtigelser i henhold til aftalen, at denne kan udtræde af partnerskabsaftalen, indtil da er aftalen uopsigelig. Men hvis en af parterne misligholder sine forpligtigelser, er hver af de øvrige parter berettiget til at kunne ophæve aftalen og kræve erstatning. Aftalen indeholder desuden også tidsfrister, som sikrer at parterne udfører opgaverne indenfor tidsrammen så projektet ikke bliver forsinket. Hvis nogle af tidsfristerne bliver overskredet kan hver af parterne udtræde af partnerskabsaftalen uden at de øvrige parter stiller krav [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 8.1, 9.1, 9.2 og 11.4]. Kvalitetsprogrammet var færdigudarbejdet to måneder efter partnerskabsaftalens indgåelse, mens lokalplanerne for området blev vedtaget inden tidsfristen udløb d. 1. Juli 2007.

I aftalen er det ligeledes beskrevet at kommunen uanset indholdet af partnerskabsaftalen altid skal overholde de offentligretlige regler, som sædvanligvis gælder for kommunen. Det drejer sig om lokalplanudarbejdelse, høringsperioder osv. [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 6.2]. Romose understreger at de regler, der normalt gælder for kommunen også gælder i et partnerskab, men punktet er alligevel taget med i aftalen af formelle årsager og så der ikke kan stilles spørgsmålstejn ved kommunen.

4.2.5 Stationszonen – Hillerød

Stationszoneområdet i Hillerød er i kommuneplanen fra 2005 blevet udpeget som byomdannelsesområde [Hillerød Kommune 2005, 28]. Figur 11 viser at stationszonen er beliggende centralt i Hillerød med ca. 500 m fra trafikterminalen til gågaderne. Området umiddelbart omkring stationsområdet er præget af enkelte usammenhængende bebyggelser og parkeringspladser. De erhverv og funktioner der i området er nogle der ikke umiddelbart forbindes med en station. Trafikterminalen er nedslidt og der er en dårlig sammenhæng mellem s-togene, lokalbanerne og busser. Gaderne fra trafikterminalen til gågaden er gamle og nedslidte, og det er nødvendigt med en renovering af disse gader for sikre en succes af visionerne for Stationszonen, så byomdannelsen bliver en integreret del af bybilledet [Romose 2009].

Baggrunden for at igangsætte en byomdannelse for stationszoneområdet i Hillerød er, at stationen er en knudepunktstation, hvilket den blev udpeget som i Regionplanen og Fingerplanen 2007. Det vil sige at der i det nære stationsområde kan og skal planlægges med intensive byfunktioner som kontor- og servicevirksomheder samt større offentlige institutioner [Hillerød Kommune 2005, 27 og Hillerød Kommune 2009, 40]. Det er derfor naturligt at udvikle det til et område hvor mennesker mødes og udveksler idéer og viden. Rammerne for sådan et område mangler men de kan skabes ved at bygge tæt og i en skala som matcher placeringen. Det drejer sig om at skabe rum til ud-



Figur 11. Billedet viser afgrænsningen af Stationszonen i Hillerød(rød)

dannelse, videnserhverv, ungdomsboliger og livet mellem husene [Hillerød Kommune et al. 2009, 2]. I kraft af sin centrale placering i bymidten er der gode muligheder for at etablere intensive byfunktioner med kort afstand til bykernen. Disse muligheder er indarbejdet i den videre planlægning for Stationszonen og indarbejdet i Kommuneplanen 2009 for Hillerød Kommune [Hillerød Kommune et al. 2009, 40].

Visionen er at stationszonen skal være Nordsjællands ny campusområde, hvor der skal skabes et inspirerende miljø med liv og puls som et sted hvor mennesker mødes og udveksler idéer og viden og modtager ny information [Hillerød Kommune, 2]. Hillerød Station skal ombygges til at være en moderne trafikterminal, med et campus område samt blandede byfunktioner. Denne byudvikling vil få en stor indvirkning på den eksisterende by og dens infrastruktur. Der er planlagt 110.000 etagemeter og analyser viser at dette vil medføre en forøgelse af biltrafikken med 50 % [Hillerød Kommune 2009, 2]. Af mere fysisk karakter er baggrunden for stationszonen, at realisere en række større projekter som beskrives i helhedsplanen. Projekterne er Campus Hillerød, der omfatter et byggeri med 1000 uddannelsespladser, ombygning af den nedslidte stationsbygning samt tilvejebringelse af kontorrummelighed i stationszonen. Målet for Stationszonen er at byomdannelsen skaber mulighed for at udvikle og afprøve nye metoder og skabeloner for bæredygtig planlægning, bæredygtig partnering og bæredygtige partnerskabsaftaler.

Stationszonen i Hillerød er interessant fordi kommunen har meldt ud at hele projektet skal gennemføres ”*på et fundament af bæredygtighed og partnerskaber*” [Hillerød Kommune, 2]. Fra interviewet med Jens Ulrik Romose, erfarede vi at omdannelsen af den første etape er blevet indledt. Kommunen ejer arealer i området og derfor har den besluttet at indgå i et partnerskab med de andre grundejere i det område. D. 7 maj 2009 er der blevet indgået en partnerskabsaftale for en del af stationszonen kaldet Carlsby, men denne er endnu ikke blevet offentliggjort. Partnerskabsaftalen er lignende den fra Ullerødbyen, dog er der nogle ændringer i forhold til at det nu er muligt for kommunen at indgå udbygningsaftaler, dette vil blive uddybet senere.

4.2.5.1 Forløb

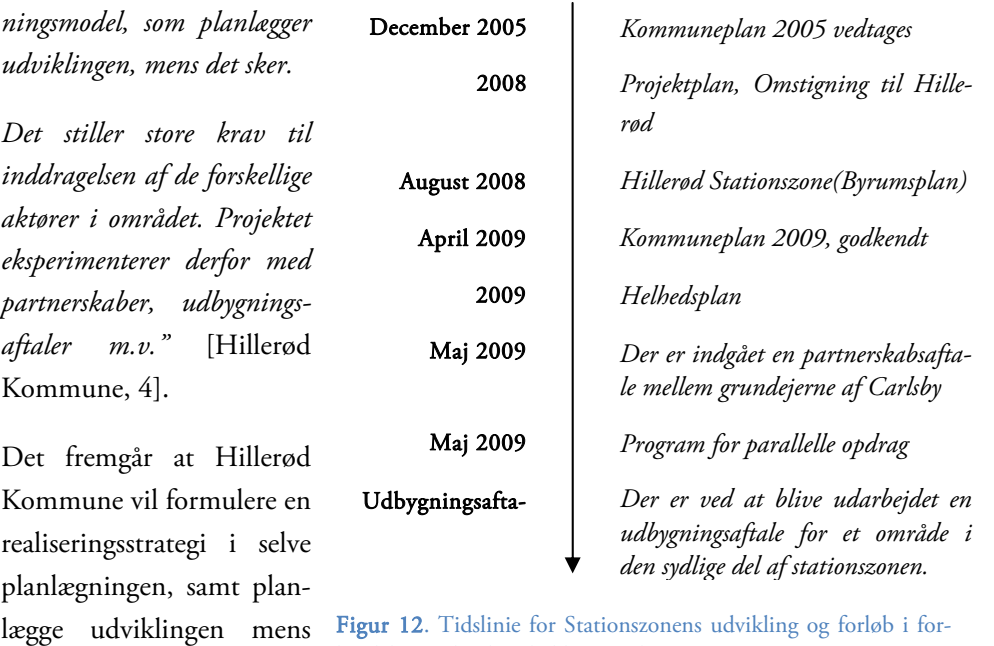
For at få et overblik over forløbet af faserne i byomdannelsen ved Stationszonen i Hillerød er Figur 12 udarbejdet. Figuren viser hvilken rækkefølge dokumenter, planer og aftaler er udarbejdet i, og vil blive kort beskrevet i afsnittet.

Stationszoneområdet blev udlagt som et byomdannelsesområde på baggrund af Fingerplanen og Kommuneplanen fra 2005. Hillerød Kommune ville realisere byomdannelsen ved bæredygtig partnering og partnerskabsaftaler og i den forbindelse er projektet blevet udvalgt som et eksempelprojekt og modtager i den forbindelse økonomisk støtte. *Stationszonen – omstigning til Hillerød* er en projektbeskrivelse omkring Stationszonen, som er udarbejdet af Hillerød Kommune i forbindelse med Plan 09.

Følgende er formuleret direkte i projektbeskrivelsen:

”I stedet for som traditionelt at begynde alene med helhedsplanen for derefter at realisere visionen om stationszonen i en række konkrete projekter, så er der behov for også at formulere realiseringsstrategien i selve planlægningen af stationszoneomdannelsen.

Helhedsstrategien og realiseringsstrategien skal tilsammen sikre, at der er en ramme der går på tværs af de mange delprojekter og de forskellige interesser de repræsenterer. Ambitionen er, at udvikle en ny planlægningsmodel, som planlægger udviklingen, mens det sker.



Figur 12. Tidslinie for Stationszonens udvikling og forløb i forbindelse med at byudvikle området.

det sker. Processen er illustreret med Figur 14, og illustrerer at realiseringsplanen og helhedsplanen er på samme niveau og forløber på samme tid i planlægningen. Målet med realiseringsstrategien er at udvikle nye metoder og modeller der kan sikre, øget kvalitet, merværdidokumentation, flere bæredygtige tiltag og øget sandsynligheden for at projektet realiseres [Hillerød Kommune, 4].

Samarbejdet mellem Hillerød Kommune og Plan09 har resulteret i udarbejdelsen af en byrumsplan for Hillerød Stationszone fra august 2008, som indeholder en analyse, en fortætningsstrategi og en byrumsplan for Stationszonen. Den formidler bl.a. visioner for det fremtidige byliv og hvordan der kan sikres en helhed, som skaber sammenhæng mellem byens liv, byens rum og byens huse. Den omtales derfor som et fantastisk udgangspunkt for at skabe et attraktivt miljø ved Hillerød Station [Plan09 2008, Forord].

Hillerød Kommune har i kommuneplanforslaget for 2009 videreført udpegningen af Stationszonen til byomdannelsesområde fra kommuneplanen fra 2005. I forslaget er området beskrevet mere detaljeret sammen med de fremtidige planer for området. I forslagets rækkefølgeplan fremgår det at Stationszonen skal udbygges i etaper så det sikres at den nødvendig infrastruktur er til stede. Byomdannelsen er nemlig betinget af anlæg af lokal trafikale infrastruktur, som forudsætter at dele af området udbygges før andre. De første områder, som står overfor en omdannelse, er udvalgt på baggrund af trafikale kapacitetsanalyser og nærheden til Hillerød Station. Rækkefølgeplanen giver et overblik, hvornår de forskellige områder i Stationszonen skal omdannes og det fremgår at omdannelsen af området vil foregå gennem hele kommuneplanperioden [Hillerød Kommune 2009, 44 og 52-53].

I forbindelse med udviklingen af Stationszonen er der blevet udarbejdet en helhedsplan, som uddyber indholdet af Kommuneplanen fra 2009 angående Stationszonen. Helhedsplanen tager også stilling til kravene fra Fingerplanen fra 2007, der siger at *"Det skal tilstræbes ved knudepunktstationer at bygge med en bebyggelsestæthed til kontor og centerformål på mindst 100 %, og til boligformål med mindst 25 boliger pr. ha."* [Hillerød Kommune 2009, 2]. Helhedsplanen beskriver visionerne for området omkring infrastruktur og byrum, og hvordan omdannelse skal være bæredygtig. Figur 13 **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.** afbilder Stationszonen efter byomdannelsen.

Det første område, som skal omdannes er Carlsby – et område beliggende øst for stationen og egentlig kerneområdet i stationszonen, hvor man forventer at kunne bygge

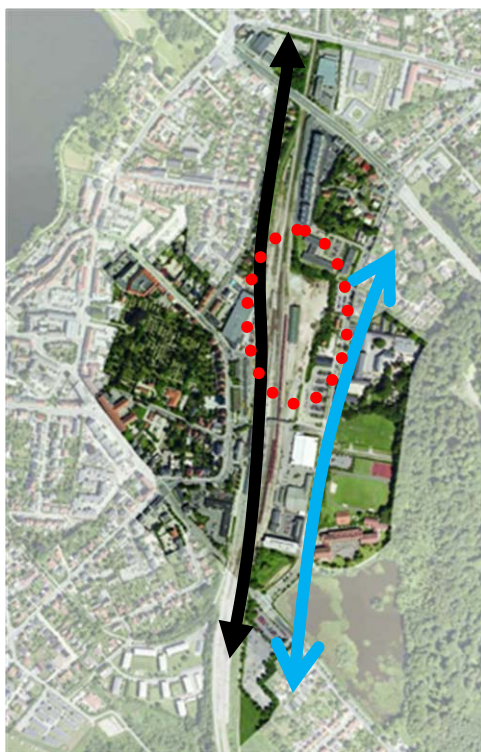
mest. Området er markeret med en rød stiplede linje på Figur 15. Som i Ullerødbyen har kommunen endnu engang besluttet at indgå en partnerskabsaftale, der har til formål at sikre en byudvikling på området, med de to andre grundejere DSB Ejendomsudvikling A/S og Freja Ejendomme A/S (som er statens ejendomsudviklingsselskab, Statens Ejendomssalg A/S, hvor Freja Ejendomme A/S er navnet i daglig tale) [Romose 2009].

Parterne ejer hver ca. 1/3 del af jorden, men kommunen forsøgte indledningsvist at sælge til de andre parter. Parterne ville dog gerne have kommunen med lidt længere i fasen indtil lokalplanen var vedtaget for så ville der være et incitament for kommunen at få vedtaget lokalplanen da kommunen fortsat ville have sammenfaldende interesser med de private grundejere i kraft af de udover at være planmyndighed også var en grundejer, som er interesseret i at tjene penge. I forbindelse med omdannelsen af dette område har grundejerne lavet en arkitektkonkurrence, hvor inviterede arkitektfirmaer skal komme med forslag til en masterplan for området, som skal lægges til grund for udarbejdelse af en lokalplan. Til dette er der blevet udarbejdet et program med beskrivelser af opgaven samt grundejernes ønsker og betingelser for området. Konkurrencen løber fra d. 1. maj 2009 og det endelige resultat forventes færdigt i september 2009.

4.2.5.2 *Formelt samarbejde*

Hillerød Kommune, DSB Ejendomsudvikling og Freja Ejendomme A/S indgik en partnerskabsaftale d. 7. maj 2009. Aftalen er ikke offentlig tilgængelig endnu, men på baggrund af interviewet med Jens Ulrik Romose er det muligt kort at belyse nogle generelle træk om aftalen.

Udgangspunktet for partnerskabsaftalen for Stationszonen er en aftalemodel svarende til den som blev brugt ved Ullerødbyen. Aftalen går ud på at Carlsby-



Figur 13. Viser placeringen af stationszonen. Carlsby (rød), jernbanen (sort) og vej (blå)

området skal udvikles og formålet er udarbejdelse af et plangrundlag. Det er blevet skrevet ind i aftalen, hvad den forventede bebyggelsesprocent vil blive, hvilke arealer der indgår i aftalen samt hvilke planprodukter der skal udarbejdes og hvem de skal udarbejdes af (kommunen). Aftalen indeholder også et afsnit om hvilke anlæg der skal etableres eller renoveres. Der er et afsnit om hvilke vilkår der er ved et evt. salg eller hvis en part vil trække sig ud af aftalen. Fordelingen af indtægter og udgifter sker efter en fordelingsnøgle, som beregnes ud fra det procentvise ejerskab af det samlede areal der skal omdannes. Som i Ullerødbyen er kvadratmeterprisen på jorden fastsat til samme værdi i hele området [Romose 2009].

Der hvor partnerskabsaftalen adskiller sig fra aftalen i Ullerødbyen, er ved etablering af infrastruktur i nærområdet. Det skal laves som en følge af at parterne vil bygge så meget på området. Aftalen beskriver at de tre parter tilsammen, skal bruge 10 millioner kroner eksklusiv moms på infrastruktur udenfor planområdet, men da det ikke på daværende tidspunkt kunne specificeres hvilken infrastruktur der skulle anlægges i forbindelse med planprocessen, står der i aftalen at de 10 millioner skal være præciseret i en udbygningsaftale. Kommunen har derfor som noget nyt koblet partnerskabsaftaler med udbygningsaftaler [Romose 2009]. Dette stemmer også overens med, at der i projektbeskrivelsen for Stationszonen, som blev udarbejdet tidligt i byomdannelsesfasen, står skrevet at projektet rummer gode muligheder for anvendelse af udbygningsaftaler og at det derfor vil forsøges belyst, hvordan der kan skabes en kobling mellem partnerskabsaftalerne og udbygningsaftalerne [Hillerød Kommune, 6].

Kommunen har allerede fået en henvendelse fra en grundejer, som vil bygge en etageejendom på en mindre matrikel i Stationszonen. Omdannelsen af hans ejendom er placeret sent i rækkefølgeplanlægningen i kommuneplanforslaget, men han har ikke gjort indsigelser. I stedet er han interesseret i at lave en udbygningsaftale og det er kommunen positivt stemt overfor. Årsagen til at projekterne er placeret sent i rækkefølgeplanen er kommunens kapacitetsanalyse af infrastrukturen, som viser at der skal udvikles infrastruktur i takt med omdannelser og kommune har ikke råd til at udføre den nødvendige infrastruktur lige nu. Ejeren og kommunen skal derfor til at have en dialog om, at ejeren skal anlægge en sivegade i området [Romose 2009].

4.2.6 Partnerskabsaftale

Gennem case-analysen har vi erfaret at Hillerød kommune har arbejdet med at formalisere et offentligt privat samarbejde gennem en partnerskabsaftale. Gennem case-

analyserne er det blevet beskrevet hvad partnerskabsaftalerne bidrager konkret med i forhold til de to cases. Dette afsnit vil belyse partnerskabsaftalen ud fra et generelt synspunkt, og fremhæve hvilke forhold aftalen regulerer i forhold til et byudviklingsprojekt, og i hvilke faser den er i spil. Hillerød kommunen har ydermere inddraget udbygningsaftaler i forbindelse med det igangværende byudviklingsprojekt i stationszonen, dette projekt er stadig i den opstartende fase, og derfor er det ikke muligt at generalisere ud fra erfaringerne herfra. Partnerskabsaftalen er vedlagt i Bilag A.

Partnerskabsaftalen er et fysisk dokument, der er udarbejdet af et advokatfirma i samarbejde med parterne der indgår i kontrakten. Forud for partnerskabsaftalen, foreligger der en helhedsplan.

Opbygningen af partnerskabsaftalen er følgende:

- Formål
- Nedsættelse af teknikergruppe
- Parternes forpligtigelser
 - NCC's og Skanska's forpligtigelser
 - Kommunens forpligtigelser
- Udstedelse af byggetilladelse
- Overdragelse af partnerskabsaftalen
- Misligholdelse
- Varighed og opsigelse
- Lovregel og værneting
- Betingelser
- Øvrige bestemmelser
- Omkostninger

Derudover er der bagerst i partnerskabsaftalen vedlagt følgende bilag:

- Kortskitse
- Helhedsplan
- Hovedvilkår for kvalitetsprogram
- Betalingsvedtægter og takstblade for Hillerød Kommune
- Forskellige Kortbilag

[Bech-Bruun Advokatfirma 2005, 2].

Indledningsvis er det uddybet hvilke parter der indgår i partnerskabsaftalen, og argumentationen for at lave en partnerskabsaftale er dels at den kommunale part ønsker at realisere en helhedsplan, og har et ønske om at igangsætte planarbejdet, og dels at alle parterne der indgår i aftalen er grundejere indenfor området dækket af helhedsplanen.

Formålet angiver at parterne har et fælles mål om at udarbejde det nødvendige plangrundlag, herunder lokalplan, således at bebyggelse af parternes ejendomme kan igangsættes. I forlængelse heraf er partnerskabsaftalen oprettet i starten af planlægningsfasen. Initiativet til byudvikling er i dette tilfælde taget af kommunen, som har fået udarbejdet en helhedsplan for området.

I relation til de forvaltningsretlige grundsætninger, skal kommune handle økonomisk forsvarligt og i almenvellets interesse. Det er tidligere angivet at der ikke kan sættes tvivl i forhold til om byudvikling hører under almenvellets interesse. Formålet med samarbejdet er i denne kontrakt at skabe mulighed for at parternes ejendomme kan bebygges. Det er som udgangspunkt ikke kommunens opgave at bebygge ejendomme, men med kendskab til sagen i Hillerød, ved vi at kommunen har afhændet jorden efter at denne var byggemodnet, og dermed har kommunen med rette virket for, at skabe byudvikling i området.

Partnerskabsaftalen angiver at der skal nedsættes en fælles teknikergruppe, der består af repræsentanter for parterne. Teknikergruppen har til hensigt at udarbejde det nødvendige plangrundlag.

Dermed varetages en kommunal opgave af en teknikergruppe, som består af repræsentanter fra kommunen og det private. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at de private bygherrer, har direkte indflydelse på plangrundlaget, set i forhold til at det er de kommunale interesser der skal varetages i et byudviklingsprojekt. Partnerskabsaftalen indeholder faste bestemmelser om bebyggelsesprocenter. Teknikergruppen skal ydermere udforme et kvalitetsprogram og en detaljeret tids- og aktivitetsplan.

Det er angivet i partnerskabsaftalen, at omkostningerne i forbindelse med plangrundlaget, uddeles på alle parter. Dette er en fordel for kommunen, eftersom denne normalt selv står for at afholde udgifter hertil.

Parternes forpligtelser er defineret i partnerskabsaftalen.

Generelt forpligtiger alle parter sig til arbejde loyalt og støtte den etablerede teknikergruppe, samt at lade det endelige kvalitetsprogram tinglyse på de enkelte ejendomme. Dermed har alle parter en sikring om, at hele det område som de ejer en del af, vil blive udformet i overensstemmelse med det udarbejdede kvalitetsprogram. Dette er væsentligt for værdien og kvaliteten af det samlede byudviklingsområde – og dermed for de enkelte parter.

Derudover er der en klar fordeling af, hvilke andre forhold som f.eks. byggemodning og grønne områder, som parterne forpligtiger sig til at realisere.

Gennem partnerskabsaftalen, er der flere betingelse, der på den ene eller anden måde, holder parterne op på aftalen. Bl.a. kan kommunen i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse, stille krav i forhold til realisering af grønne områder, som betingelse af byggetilladelsen.

Partnerskabsaftalen er ydermere sikret, i det tilfælde at de private parter overdrager deres ejendomme til tredjemand, samt i de tilfælde hvor en part misligholder aftalen, det er ydermere angivet, at aftalen er uopsigelig, og den ophører først når parterne har opfyldt deres forpligtelser.

Overordnet har partnerskabsaftalen til formål at angive nogle konkrete forhold i henhold til planlægningsfasen, det drejer sig bl.a. om bebyggelsesprocenter, grønne områder ol.. Derudover sikrer partnerskabsaftalen at alle parter er forpligtet til at færdigudvikle området, så de øvrige parter ikke risikerer at deres ejendomme mister værdi, på grund af at området ikke fremstår sammenhængende. Partnerskabsaftalen angiver ydermere hvordan omkostningerne dels i forbindelse med planlægningsfasen og dels i forbindelse med realiseringsfasen skal fordeles. Partnerskabsaftalen er indeholdende bestemmelser som gør at parterne ikke kan opsige aftalen, og i tilfælde af misligholdelse, er der angivet retningslinjer for, hvordan dette håndteres.

Partnerskabsaftalen bestemmelser, er støttet op af kortbilag ol., og det fremgår klart gennem hele aftalen, hvilke opgaver parterne forpligtiger sig til at løse ved indgåelse af aftalen.

Partnerskabsaftalen fremstår gennemarbejdet, og med udgangspunkt i de analyserede cases, hvor processen ligeledes fremstår som vellykket, vurderes det at partnerskabsaftalen kunne danne baggrund for definitionen af en generel samarbejdstype. Dette skal dog holdes op mod, at der aldrig er to byudviklingsprojekter der er identiske.

4.3 Delkonklusion - Fordele og ulemper

Følgende afsnit vil med udgangspunkt i de tidligere beskrevne parametre, belyse hvilke fordele og ulemper vi vurderer der har været i forbindelse med byudviklingsprojekterne i Hillerød. Parametrene vurderes med udgangspunkt i, hvad status i områderne nu er og med udgangspunkt i de erfaringer, der er gjort undervejs i samarbejdsprocesserne.

Partnerskabsaftalen fra Ullerødbyen er et interessant værktøj, som Hillerød Kommune har fundet meget anvendeligt – så anvendeligt at de har valgt at genbruge det i Stationszonen med nogle få ændringer og hvor den er kombineret med udbygningsaftaler. De er dog endnu ikke nået så langt i processen så der foreligger plangrundlag i Stationszonen. Umiddelbart tyder det på at partnerskabet mellem Hillerød Kommune, NCC og Skanska har været en succes, det vurderes på baggrund af at parterne har opfyldt deres forpligtigelser beskrevet i partnerskabsaftalen, at der foreligger lokalplaner for området og da området er udviklet, selvom der stadig mangler at blive opført en masse boliger, hvilket skyldes markedet og den økonomiske situation. Der kan være en række forskellige årsager til succesen, af stor betydning er, at der på tidspunktet for aftalens indgåelse var et gunstigt boligmarked og derfor var alle parter, især de private, interesseret i at få udviklet et plangrundlag indenfor et kort tidsrum. Endnu en årsag til succesen er dialogen mellem parterne, som bl.a. foregik ved ofte at afholde møder.

Parterne har indgået dette partnerskab fordi de har vurderet at det var den bedste løsning og tilsyneladende har de været gode til at samarbejde om udviklingen og overholde tidsfristerne beskrevet i aftalen – det tyder på, at Hillerød Kommune har fundet ud af noget, som er værd at holde ved.

Realisering

I Ullerødbyen har det været en fordel for private at indgå i et samarbejde med kommunen da de dermed har fået indflydelse på planlægningen og hvordan plangrundlaget vil komme til at se ud. Dette var vigtigt for dem så de kunne få medbestemmelse i, hvordan forholdene på deres grunde skulle være. Desuden er planlægningsprocessen også

blevet effektiviseret vha. partnerskabsaftalen i Ullerødbyen da det kun har taget otte måneder fra at aftalen blev underskrevet til at lokalplanerne blev vedtaget. Denne hurtige proces er en stor fordel for de private da det medfører, at de hurtigere kan komme i gang med at bygge modne og sælge deres grunde mens der stadig er et marked for det – tid er penge for dem. Romose (2009) nævner at han ikke mener at processen på nogen måde kunne have foregået hurtigere. Til gengæld understreger han, at ønsket om en hurtig fase ikke er eller har været en argumentation for at lave aftalen med parterne.

Hillerød Kommune har gennem Ullerødbyens partnerskabsaftales forløb fået inputs fra NCC og Skanska til, hvordan boligerne i området skal se ud. De har en god føling af, hvad der sælger, hvad der er noget værd og hvad der vil være mest attraktivt for dem der skal købe boligerne. Det er dog vigtigt at have for øje, at NCC og Skanska er interesseret i, hvad der vil være bedst for dem som koncerner. Kommunen og de private parter har nogle modsatrettede interesser fordi kommunen trækker i den anden retning med en kvalitativ, demografisk, social og demokratisk retning, hvilket kommunen gjorde sammen med sine arkitekter i Ullerødbyen. Romose (2009) beskriver i denne sammenhæng at den fælles afvejning af forskellige interesser og at nå frem mod konsensus har været utroligt sundt – spændet imellem parterne har været guld værd. Men hvis der skulle opstå uenighed om plangrundlagets indhold kan kommunen, i kraft af at de er myndighed, træffe den afgørelse der passer bedst til deres ønsker.

En ulempe forbundet med Ullerødbyen, som også er en generel ulempe i forbindelse med byudvikling medmindre kommunen ejer alt jorden selv, er at kommunen oftest ikke selv kan bestemme, hvem de vil samarbejde med. Kommunen og dens arkitekter havde visioner om et grønt fælles rum med attraktive arkitektoniske boliger. Da udviklingsselskaberne indgik aftaler med grundejerne om at overtage deres jord, havde kommunen ikke nogen indflydelse på, hvem deres kommende samarbejdspartnere endte med at blive. De havde håbet på én som Sjælsø Gruppen, der ifølge kommunen laver nogle interessante boliger, men endte bl.a. med NCC, der producerer flotte huse men typehuse, hvilket slet ikke stemte overens med visionerne fra området.

Økonomi

NCC og SKANSKA brugte mange penge på at opkøbe råjorden fra de private grundejere i den sydlige del, SKANSKA købte for ca. 80 mio. kr., men dette køb var også betinget af at de fik en lokalplan. Usikkerheden omkring lokalplanens indhold kan

kapitaliseres for investorer og developere, da de investerer mange millioner i råjord, men ikke har nogen indflydelse på og kendskab til hvor de må bygge på grunden, materialevalg osv. Det ved de først når lokalplanen er blevet offentliggjort. Denne usikkerhed bliver minimeret når parterne samarbejder og de professionelle er involveret i planlægningsprocessen samt har underskrevet en aftale om at de skal blive enige, som det har været tilfældet mellem Hillerød Kommune, NCC og SKANSKA [Romose 2009].

Spørgsmålet er om kommunen ejer noget jord eller ej. Det mest simple som der også er forbundet en række fordele med, er når kommunen ejer al jorden fordi de så tjener alle pengene på byudvikling og dermed er infrastrukturen og andre offentlige opgaver, som de skal stå for, blevet finansieret. Desuden kan de også bestemme meget mere, bl.a. hvad det er for nogle projekter som kommer derude og hvilke ejerforhold der skal være [Romose 2009].

Hvis situationen er som i Ullerødbyen eller Stationszonen, hvor kommunen ejer en del af jorden kan kommunen vælge at sælge sin jord, ekspropriere de andre grundejere eller indgå i et partnerskab for at udvikle jorden. I Stationszonen forsøgte kommunen at sælge sin jord til de andre grundejere tidligt i processen, men disse parter ville gerne at kommunen er med i processen indtil lokalplanen er på plads da det er et incitament til at kommunen får vedtaget en lokalplan. Desuden har kommunen udover at være planmyndighed også de samme interesser som de andre grundejere. Kommunen håber dog på at kunne sælge sit areal efter lokalplanen er vedtaget. Generelt gælder for alle parter, at der er økonomiske fordele i at blive længere tid i processen da jorden bliver væsentlig mere værd efter vedtagelse af en lokalplan.

I Ullerødbyen overvejede man ekspropriation, men det blev vurderet som værende for indgribende og derfor endte man i stedet for at vælge en partnerskabsaftale, hvor kommunen betalte for etablering af en overordnet vej, spildevandsanlæg og en dobbelt-institution mens parterne delte udgifterne til etablering af landskabet og de private betalte for den interne byggemodning af deres jorde. Fordelen for kommunen i dette tilfælde var, at de omfattende udgifter til etablering af landskabet blev delt mellem parterne og desuden endte kommunen med et overskud på trods af, at de havde anlagt vejen og daginstitutionen til priser, der var på toppen dengang og selvom de stadig ligger inde med byggemodnede arealer, som ikke er blevet solgt pga. markedssituationen.

Grundejernes arealer i Ullerødbyens sydlige del blev opkøbt af udviklingsselskaberne for over 150 mio. kr. og de endte derfor med at blive de store økonomiske vindere i denne byudvikling. Selvom det på daværende tidspunkt ifølge kommunen ikke var en mulighed at ekspropriere ville det set i bakspejlet, have været den bedste økonomiske løsning for kommunen, taget i betragtning af den sum, som grundejerne fik for arealet. Boligpriserne var høje på daværende tidspunkt så det ville dreje sig om mange penge hvis kommunen var ejer og byudviklede, disse penge kunne i sidste ende have endt i kommunekassen og var så blevet brugt på borgerne. Kommunen kunne nemlig have sparet mange penge ved en ekspropriation på baggrund af erstatningen for ekspropriationen i den nordlige del af Ullerødbyen, som er blevet fastsat i starten af maj 2009 ved Overtaksationskommissionen [Romose 2009].

I Stationszonen tyder det ikke på at ekspropriation har været med som en mulighed for realisering af byudviklingen. Dette bunder formentlig i, at man viderefører de gode erfaringer fra Ullerødbyen, men samtidig også fordi erstatningerne for jorden, der ligger helt centralt i byzonen, ville være store.

I Ullerødbyen og Stationszonen ejede kommunen flere mindre grunde. Kommunen valgte at indgå i et partnerskab med de andre grundejere, hvilket i førstnævnte tilfælde var en så stor succes, at kommunen valgte at gøre det samme i Stationszonen. Som grundejer i Ullerødbyen indgik kommunen i partnerskaber på lige fod med NCC og Skanska og måtte gerne byudvikle ved at lave intern byggemodning forud for et salg. Dette resulterede i at kommunen også fik mulighed for at tjene penge på udviklingen, som så kunne dække de udgifter, der havde været forbundet med projektet. Der blev afholdt møder mellem parterne et par gange om ugen og Ullerødbyen kostede meget tid og mange penge. For kommunen var det både til konsulenttydelser, advokater, vinderarkitekterne bag helhedsplanen som skulle efterbehandle, mens parterne bl.a. skulle betale kvalitetsprogrammet. Hele pointen med partnerskabsaftalen var også at parterne skulle deles om udgifterne, hvilket har været en fordel for parterne – udgifter har der været en del af, men gevinsterne har klart oversteget det [Romose 2009].

Hvis kommunen ikke ejer noget jord i området og laver en plan for det, så er de forpligtigede til at skulle betale for infrastruktur til området. De penge skal tages af kommunekassen, men man opnår ikke nogen økonomisk gevinst ved at gøre det da kommunen ikke har noget med byudviklingen at gøre ellers – det er investoren/developeren selv, der skal realisere lokalplanen og så er det dem, der indkasserer alle indtægter fra

byudviklingen mens kommunen får lov til at afholde udgifter til offentlig infrastruktur. Kommunen har fået et nyt værktøj i Planloven, som kan bidrage til at løse dette, i form af udbygningsaftaler. Kommende byudviklingsprojekter fremgår af rækkefølgeplanen og de områder, hvor kommunen ikke har økonomi til at etablere den nødvendige infrastruktur er placeret sent i rækkefølgeplanen. For at rykke frem i rækkefølgen, så projektet på deres grund kan blive realiseret, kan grundejerne indgå en frivillig aftale med kommunen om at de anlægger og finansierer det nødvendige infrastruktur. På baggrund af dette kunne man tilskyndes til at tro, at der dermed bliver spekuleret i at placere projekter med private grundejere sent i rækkefølgeplanen så infrastrukturen, som kommunen ellers skal betale, bliver finansieret af den private. I Hillerød er dette i ikke tilfældet da de har udarbejdet en trafik- og konsekvensanalyse, som viser nødvendigheden af infrastruktur før delprojekterne i Stationszonen bliver gennemført – på baggrund af denne er disse projekter fastsat i rækkefølgeplanen.

Effektivitet

Partnerskabsfasen i Ullerødbyen var ikke særlig lang taget i betragtning af, at det normalt tager otte måneder inklusiv høringsperioder at få gennemført en lokalplan. Fra partnerskabsaftalen blev underskrevet til at lokalplanerne blev vedtaget og realiseringen kunne gå i gang, gik der kun otte måneder. Årsagen til dette var at parterne var gode til at udarbejde planer og programmer sideløbende.

De private parter havde i Ullerødbyen en stor interesse i at få udarbejdet plangrundlaget så de kunne komme i gang med at byggemodne og sælge – især fordi markedet var gunstigt på daværende tidspunkt, hvilket i øvrigt også var det største incitament til, at de betalte så store summer for grundejernes jorde og indgik aftalen med kommunen. Alfa omega for de private er tid, så de vil ikke vente da markedet hurtigt kan vende. Som en sikkerhed for dette var der i partnerskabsaftalen en tidsfrist omkring lokalplanens vedtagelse, som skulle overholdes. Det var en stor fordel at udviklingen gik så stærkt i forhold til de privates interesser, men som tidligere beskrevet er en effektivisering af fasen ikke en argumentation for kommunen at lave en partnerskabsaftale med grundejerne.

Offentlighed/Demokrati

Selvom kommunen indgår i et partnerskab skal de forvaltningsretlige regler stadig overholdes, herunder også Offentlighedsloven, der sikrer at borgerne har aktindsigt. Det kan være et problem for kommunen at være så meget involveret med private om udvikling af projekter, da der kan være tale om at planerne ikke er i almenvellets interesser. Partnerskabsaftalens indhold fra Ullerødbyen er dog ikke problematiseret i forløbet, hvilket formentlig er en konsekvens af den offentlighed, der har været omkring processen. Formelt set er der også taget højde for at bevare offentligheden i partnerskabsaftalen, hvor der står at:

”Kommunen er uanset indholdet af nærværende Partnerskabsaftale forpligtet til at overholde de sædvanlige offentlighedsretlige regler vedrørende byggesagsbehandling, lokalplanudarbejdelse, herunder høringsperioder i henhold til lov om planlægning m.v.” [Bech-Bruun Advokatfirma 2005, pkt. 6.2].

Kommunen inddrog borgerne tidligt i processen ved Borgerværkstedet og det omtaler kommunen som en stor fordel da der ikke var nogen egentlige indsigelser til plangrundlaget. Dermed har Hillerød kommune haft en udvidet borgerinddragelse, i forhold til hvad der er lovkrav, på trods af at de samarbejder med en privat, hvilket tyder på at de private parter ligeledes kan se en fordel i at inddrage borgerne, for at opnå opbakning til planen.

Partnerskabsaftalen er særlig interessant set i forhold til projektets problemstilling. Gennem de indledende analyser er det flere gange blevet påpeget, at der formentligt foregår formelle samarbejder rundt omkring i kommunerne – dette er blevet bekræftet gennem casestudiet.

Denne analyse er udarbejdet med henblik på at belyse fordele og ulemper i forbindelse med samarbejde omkring et byudviklingsprojekt. Fordelene og ulemperne er knyttet op på fire parametre, og den overordnede vurdering i henhold til byudviklingsprojekterne i Hillerød er, at samarbejde har bidraget positiv til byudviklingsprojektet.

Det er ikke muligt at generalisere i forhold til byudviklingsprojekter i hele landet, men den udarbejde model for et samarbejde i Hillerød, fremstår umiddelbart veldefineret, og efterlader ikke tvivl om, hvilke forpligtigelser parterne er pålagt. Det er som udgangspunkt et godt udgangspunkt for et samarbejde mellem parter der har forskelligt rettede interesser.

5 Konklusion

Dette projekts overordnede emne er offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. De indledende tanker omkring dette emne var, at det lød nyt og spændende samtidig med, at der er stor velvilje til at fremme brugen af offentlige private samarbejder omkring byudvikling.

De indledende analyser belyste, at der ved større byudviklingsprojekter er et afhængighedsforhold offentlige og private parter imellem, som gør det interessant at vurdere, hvilke muligheder der er for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Derudover gjorde de indledende analyser det ydermere klart, at offentlig-private samarbejder omkring byudvikling ikke er så nyt som først antaget. Tilbage i 2004 udgav regeringen en handlingsplan, der blandt andet satte fokus på at fremme offentligt privat samarbejde i byudviklingen. På trods af, at emnet har været på den politiske dagsorden tilbage i 2004, er der på nuværende tidspunkt stadig fokus på at fremme anvendelsen af samarbejder, men erfaringerne på området er begrænsede.

Vi vurderer at den manglende praksis på området kan skyldes, at parterne dels ikke har overblik over, hvilke konkrete muligheder der er for at indgå et samarbejde omkring større komplekse byudviklingsprojekter, og dels ikke har overblik over, hvilke konkrete fordele og ulemper, der er ved at løse byudviklingsopgaver i et samarbejde. Dette udgør projektets problemformulering.

Den store ambition for dette projekt var dermed at skabe en praksis på området – denne ambition er blevet modificeret undervejs.

Gennem projektet har der været fokus på begreberne samarbejde og byudvikling, begreber som begge definitions-mæssigt spænder bredt, og dermed gør det kompliceret at simplificere problemstillingen. Derudover er der tale om samarbejde mellem to parter, der som udgangspunkt har modsatrettede interesser i forbindelse med byudvikling, interesser der for kommunens vedkommende i mange tilfælde beror på et skøn.

Projektets problemstilling er så vidt muligt simplificeret, men flere af projektets resultater efterlader vurderinger som beror på skøn, dels i forhold til, hvordan juridiske begrænsninger skal fortolkes, og dels i forhold til, hvordan de faktiske forhold udspiller sig i praksis.

Projektets konklusioner præsenteres adskilt i overensstemmelse med problemformuleringen, som består af to spørgsmål. Efterfølgende holdes konklusionerne op mod hvilken betydning de har i forhold til at opnå en ensartet og anvendelig model, der implementerer offentlige private samarbejder ind i realiseringen af byudviklingsprojekter.

5.1 Muligheder for offentligt privat samarbejde omkring byudvikling

Et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling kan organiseres gennem et selskab og gennem en udbygningsaftale. Derudover har kommunen mulighed for at indgå i formelle samarbejder med private parter, samarbejder som organiseres gennem en individuel form for kontrakt eller mundtlige aftaler. Sidstnævnte samarbejdstype er blevet understøttet gennem indsigt i plankulturen i Hillerød Kommune, hvor kommunen i forbindelse med to byudviklingsprojekter har eksperimenteret med nedskrevne partnerskabsaftaler med private grundejere

Det står klart at kommunen har mulighed for at indgå i et selskab med henblik på at skabe byudvikling. Eksempler på, hvornår dette har fundet sted, beror på at løse forureningsforhold i forbindelse med byggemodning af et byudviklingsareal. Udbygningsaftaler giver private grundejere mulighed for at realisere et byudviklingsprojekt, hvis de på frivillig basis indgår i et samarbejde med kommunen, hvor den private grundejer medfinansierer infrastrukturanlæg. Udbygningsaftaler knytter sig til realiseringsfasen af et byudviklingsprojekt, men muligheden for at indgå denne form for aftale, er interessant for projektudviklere at have for øje både i initiativfasen og planlægningsfasen i forbindelse med et byudviklingsprojekt, da det skaber nogle konkrete muligheder for at påvirke, hvornår et byudviklingsprojekt kan realiseres.

De belyste konstellationer af samarbejde i form af selskaber og udbygningsaftaler medfører ikke konkrete modeller eller skabeloner for, hvordan formelle samarbejder omkring byudvikling kan forløbe. Det nærmeste vi kommer på dette er udbygningsaftaler, som endnu ikke har dannet grundlag for fast praksis.

Selvom praksis i forhold til konkrete samarbejdstyper er sparsom, har analysen belyst at kommunen i henhold til kommunalfuldmagten, har mulighed for at indgå i formelle samarbejder omkring byudvikling, hvis blot den har de forvaltningsretlige grundsætninger for øje.

5.2 Fordele og ulemper forbundet med et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling

Hvorvidt der er fordele og ulemper forbundet med et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, er blevet vurderet med udgangspunkt i et casestudie. Fordele og ulemper er blevet holdt op mod parametrene realisering, økonomi, effektivitet og offentlighed, eftersom disse parametre kan betragtes som succeskriterier for et byudviklingsprojekt.

Fordelene i forhold til realisering går på at et offentligt privat samarbejde kan give parterne mere indflydelse på projektet, fremme muligheden for at realisere projekter og konkret kan kommunen drage nytte af de private parterers kendskab til markedsvilkårene.

Økonomisk kan et offentligt privat samarbejde betyde at parterne ikke løber de samme risici, som hvis de skulle realisere et byudviklingsprojekt alene, ydermere kan parterne dele udgifterne til eksempelvis grønne områder og infrastruktur.

Fordelene i forhold til effektivitet knytter sig til fordelene beskrevet under realisering.

Fordelene holdt op på offentlighed, havde til hensigt at vurdere om byudviklingsprojektet blev mere uigennemsigtig når private parter tog del i processen. Erfaringerne fra Hillerød Kommune er, at der på trods af at de har indgået en partnerskabsaftale, har været stor fokus på at inddrage borgerne i planlægningsprocessen, eftersom den private part ligeledes er interesseret i at projektet møder opbakning.

Overordnet er der mange fordele ved at løse byudviklingsprojekter gennem et offentligt privat samarbejde – dog er der ingen eksisterende konstellationer af samarbejde, der kan udgøre en model for, hvordan sådanne samarbejder kan organiseres.

5.3 Model for offentligt privat samarbejde omkring byudvikling

Hovedanalysen gjorde det klart at offentlige og private parter har mulighed for at indgå i et samarbejde omkring byudvikling, samt at det hovedsageligt er forbundet med en række fordele. Særligt de positive erfaringer fra Hillerød giver anledning til fortsat at anbefale offentlige private samarbejder i forbindelse med byudvikling.

Med udgangspunkt i projektets analyser vurderer vi, at selskabsdannelse ikke er interessant i forhold til at løse byudviklingsprojekter. Det vurderes dels ud fra at selskaber er

komplicerede i forhold til organisering og økonomisk i forhold til, at kommunen er part og dels ud fra at selskabsdannelse ikke kan tilføre byudviklingsprojekter noget, som ikke kan løses gennem formelle samarbejder i stil med partnerskabsaftalen i Hillerød. Ved indgåelse af selskaber, forsvinder offentlighedens muligheder for at få aktindsigt i kommunens anliggender, der er placeret i selskabet. Det vurderes som en begrænsning i forhold til samarbejde omkring byudvikling, men det er dog et forhold, som ikke kan opnås ved et formelt samarbejde, hvor kommunen vil være underlagt de offentligretlige regler, herunder Offentlighedsloven.

Udbygningsaftaler er en interessant samarbejdsform, som ligeledes har været anvendt i Hillerød i forbindelse med en partnerskabsaftale. Udbygningsaftaler er et interessant virkemiddel set i forhold til at realisere byudviklingsprojekter, som kommunen udskylder på grund af manglende økonomi til at realisere den nødvendige infrastruktur.

Med henblik på at udarbejde en model for offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, vurderer vi med udgangspunkt i ovenstående, at modellen skal udarbejdes uden hensyntagen til de juridiske muligheder for selskabsdannelse.

Partnerskabsaftalen i Hillerød er et godt eksempel på, hvordan et formelt samarbejde kan forløbe, men i henhold til at skabe en model, som kan håndtere samarbejde omkring byudvikling generelt, vil det ikke være realistisk at tale om en enkelt ensrettet model. Det begrundes med, at der ikke findes to byudviklingsprojekter, der forløber ens og samtidig dækker byudvikling over mange forskellige typer af projekter.

En model for offentlige private samarbejdstyper må i stedet bero på en anskueliggørelse af, hvordan parterne, og særligt kommunen kan håndtere de modsatrettede interesser, der altid vil være til stede ved et samarbejde omkring byudvikling mellem offentlige og private parter.

Succeskriteriet for en model, der belyser mulighederne for at skabe et formelt samarbejde omkring byudvikling, er naturligvis, at der skabes byudvikling af høj kvalitet for byens borgere, men et succeskriterium kan ydermere være, at incitamentet for samarbejde omkring byudvikling ikke afhænger af plankulturen i den pågældende kommune, men i stedet beror på en saglig vurdering af, hvorvidt et offentligt privat samarbejde kan tilføre noget positivt til et byudviklingsprojekt.

6 Litteraturliste

Andersen, Ib. 2003. *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*. 2. udgave, 2. Oplag. København: Hans Reitzels Forlag.

Bech-Bruun Arkitektfirma. November 2005. Partnerskabsaftale for Ullerødbyen.

Bech-Bruun. 2007. Foredragsmateriale fra Kommunal byudvikling i samarbejde med private. Onsdag d. 19. September 2007, København.

Bech-Bruun, Plan09 og Hillerød Kommune. 2009. Stationszonen Nye udbygningsaftaler, Anvendelsesmuligheder og sammenhæng med planlægningen.

Bondam, Klaus. Juni 2008. *Nøglen er samarbejde*. Tale af Københavns Kommunes Teknik og Miljøborgmester på konferencen ”To verdener mødes” d. 2. juni 2008. En kopi af talen, hvor det er angivet, at det talte ord gælder.

http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/025D8CE5-A22C-4D72-B06E-C43A0D5DA4F1/0/Bondams_tale_0206.pdf (11-06-09)

Bukh, Per Nikolaj og Torben Korsager. 2006. *Det er så yndigt at følges af. Danske erfaringer med offentlig-privat partnerskab*. 1. udgave, 1. oplag. København: Børsens Forlag.

Carlsberg-Vores By 2009.

<http://www.voresby.com/data/image/idekonkurrence/67811/67811%20shop%20amok.jpg> (10-06-09)

Christophersen, Peter. Juni 2008. Udviklingsdirektør KPC på konferencen ”To verdener mødes” d. 2. juni 2008. <http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/20FB943A-B8AD-4683-81DC-323618D6DC6B/0/PCHvedrprojektudviklereogkommuner.pdf> (11-06-09)

Dansk Byplanlaboratorium. August 2006. Offentlig-private partnerskaber i byomdannelse - Et udviklingsprojekt om muligheder og barrierer.

Dansk Byplanlaboratorium. 2009. Om Dansk Byplanlaboratorium.

<http://www.byplanlab.dk/?q=node/1> (11-06-09)

Dansk Statistik BEF4A og BEF44. Folketal pr. 1. januar fordelt på byer fra 1976-2009.

EBST. 2008. OPP i byomdannelse. 14-07-08.
http://www.ebst.dk/opp_byomdannelse. (14-04-09)

EBST. 2009. Offentlig-Privat Partnerskab (OPP). 16-01-09.
http://www.ebst.dk/erhverv_opp. (20-04-09)

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg. Januar 2001. Betænkning fra Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg. Betænkning nr. 1397.
http://www.byerhvervudvalg.dk/bet%C3%A6nkning_pdf.htm (11-06-09)

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Marts 2007. Redegørelse, Kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v.
<http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/selskaber%20og%20fonde/komred06.pdf>
(11-06-09)

Evald, Jens. 2005. *At tænke juridisk. Juridisk metode for begyndere*. 3. udgave, 1. oplag. København: Nyt juridisk Forlag.

Frederikssund Kommune 2009. http://www.nyby.frederikssund-kom.dk/fundanemt/files/drejebog_19-3-04.pdf (10-06-09)

Faaborg-Midtfyn Kommune 2009.
http://www.faaborgmidtfyn.dk/fileadmin/user_upload/Plan_og_Kultur/Masterplan_forslag.pdf (10-06-09)

Gammelgaard, Frederik. 2004. *Kommunal erhvervsvirksomhed*. 1. udgave, 2. oplag. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Garde, Jens og Karsten Revsbech. 2002. *Kommunalret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Garde, Jens og Karsten Revsbech. 2005. *Kommunalret*. 2. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Henriques, Mukkel Suell. Juni/juli 2008. Plankulturen som konkurrenceparameter. *Teknik og miljø*: 36-38.

Hillerød Kommune. Stationszonen. Omstigning til Hillerød.

Hillerød Kommune. 2005. Kommuneplan.

Hillerød Kommune. 2005. Tilæg nr. 2 til kommuneplanen.

Hillerød Kommune. 2006a. Byudviklingsprojekter → Ullerødbyen. 17. August 2006.
<http://www.hillerod.dk/OmHilleroed/Byplanlaegning/Byudviklingsprojekter/Ulleroedbyen.aspx>. Sidst tjekket d. 3. juni 2009

Hillerød Kommune 2006b. Byudviklingsprojekter → Ullerødbyen → Borgerværksted. 29. August 2006.
<http://www.hillerod.dk/OmHilleroed/Byplanlaegning/Byudviklingsprojekter/Ulleroedbyen/Borgervaerksted.aspx>. Sidst tjekket d. 3. juni 2009

[Hillerød Kommune 2006c]. Byudviklingsprojekter → Ullerødbyen → Kvalitetsprogram. 29. August 2006.
<http://www.hillerod.dk/OmHilleroed/Byplanlaegning/Byudviklingsprojekter/Ulleroedbyen/Kvalitetsprogram.aspx>. Sidst tjekket d. 3. juni 2009.

Hillerød Kommune. 2009. Stationszonen Helhedsplan.

Hillerød Kommune. Maj 2009. Forslag til kommuneplan.

Hillerød Kommune et al. Maj 2009. Program for parallelle opdrag – Udvikling af masterplan for Carlsby, Hillerød

KPC. 2009. Om KPC. http://www.kpc.dk/underside_menu.asp?id=987A3855-6E52-4CAE-95810C985A6E5E52 (11-06-09)

Konkurrencestyrelsen. Tærskelværdier for perioden 1/1 2008 til 31/12 2009.
<http://www.ks.dk/udbudsomraadet/regler/taerskelvaerdier-for-perioden-1-1-2008-til-31-12-2009/> (22-04-09)

Kvale, Steinar. 1997. *InterView – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. 1. udgave, 14. oplag. Frederiksberg C: Forlaget Samfundslitteratur,

Lange, Charlotte Kruse og Ellen Højgaard Jensen. 2006. Tema: Offentlig-private partnerskaber. *BYPLANNYT* nr. 1 / 2006 (4. årgang): Forord

Miljøministeriet. 2007. Fingerplan 2007. Landsplandirektiv for hovedstadsområdet.

Pedersen, Torben Möger. Juni 2008. Adm. Direktør i Pension Danmark A/S ved konferencen ”To verdener mødes” d. 2. juni 2008.

<http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/743EC705-5EB3-4A41-BE1E-D4FEDD1F2F63/0/Toverdenerm%c3%b8desTMP.pdf> (11-06-09)

Plan09. April 2008. To verdener mødes - Om perspektiverne for store byudviklingsprojekter.

Ramian, Knud. 2007. *Casestudie i praksis*. 1. udgave, 1. Oplag. Århus: Academica

Realdania og Miljøstyrelsen. Juni 2006. Fornyelse af planlægningen - Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen. Afsluttende Rapport.

Regeringen. Januar 2004. Handlingsplan for Offentlig-Privat Partnerskaber (OPP).

Romose, Jens Ulrik. Planlægger ved Hillerød Kommune. Interview fredag d. 29, 2009.

SLA et al. Kvalitetsprogram om Ullerødbyen Syd, Hillerød Kommune. Januar 2006

Socialministeriet og Erhvervs- og Byggestyrelsen. 2005. Indsamling og analyse af udenlandske erfaringer med OPP i byomdannelse.

Stig L. Andersson Landskabsarkitekter 2005. Helhedsplan for Ullerødby 27. Juni 2005. Findes i Partnerskabsaftalen for Ullerødbyen i Bilag 2.

Sørensen, Bente Lykke. Juni 2008. Sekretariatschef, Udviklingssekretariatet for De bynære Havnearealer, Århus Kommune ved konferencen ”To verdener mødes” d. 2. juni 2008. http://www.plan09.dk/NR/rdonlyres/6EF0B4B6-6202-45C0-9DE8-491232B256FA/0/BenteLykkeP_0206.pdf (11-06-09)

Thygesen, Mette Dolmer. Rystede grundejere må sige farvel til millioner. *Lokalavisen.dk* 6. Maj 2009.

<http://lokalavisen.dk/article/20090506/ARTIKLER/838730110/1051>

Uldall, Mads. 2003. Partnerskaber i byomdannelse. Tidsskriftet Projektledelse nr. 1.

Udbudsvejledningen: VEJ nr. 60 af 28/06/2004 *Vejledning om offentlig udbud ved salg af kommunens faste ejendomme*

Vejledningen til Offentlighedsloven. VEJ nr. 11687 af 03/11/1986, Forord] Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.

Wernersen, Charlotte. U.A. Mulighederne for offentlig-privat selskabsdannelse. *Dansk Byplanlaboratorium* <http://www.byplanlab.dk/content> (11-02-09)

ANVENDT LOVGIVNING:

Planloven: Bekendtgørelse af lov om planlægning (LBK nr 1027 af 20/10/2008)

Selskabsloven. Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (LOV nr. 548 af 08/06/2006)

Kommunestyrelsesloven: Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse (LBK nr. 696 af 27/06/2008)

Offentlighedsloven: Lov om offentlighed i forvaltningen (LOV nr. 572 af 19/12/1985)

Forvaltningsloven: Bekendtgørelse af forvaltningsloven (LBK nr. 1365 af 7/12/2007)

Ombudsmandsloven: Lov om folketingets ombudsmand (LOV nr. 473 af 12/06/96)

Tilbudsloven: Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (LBK nr. 1410 af 07/12/2007)

Udbudsdirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv Nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter

Forsyningsvirksomhedsdirektivet: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester

Udbudsbekendtgørelsen: Bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (BEK nr 472 af 20/06/1991)

7 Bilag A

Partnerskabsaftalen for Ullerød

PARTNERSKABSÅFТАLE

8. november 2005

Mellem

NCC Enfamiliehuse A/S
Sydmarken 42
2860 Søborg

Skanska Danmark A/S
Baltorpvej 158
2750 Ballerup

og

Hillerød Kommune
Rådhuset
Frederiksværksgade 39
3400 Hillerød

om Ullerødby, Hillerød

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Formål	3
2.	Nedsættelse af teknikergruppe	3
3.	Parternes forpligtelser	3
4.	NCC's og Skanska's forpligtelser.....	3
5.	Kommunens forpligtelser.....	3
6.	Udstedelse af byggetilladelse.....	3
7.	Overdragelse af Partnerskabsaftalen.....	3
8.	Misligholdelse	3
9.	Varighed og opsigelse.....	3
10.	Lovregel og værneting.....	3
11.	Betingelser.....	3
12.	Øvrige bestemmelser	3
13.	Omkostninger	3

Bilag

- Bilag 1: Kortskitse af 24. oktober 2005, udarbejdet af Hillerød Kommune, Teknik.
- Bilag 2: Helhedsplan for Ullerød by udarbejdet af Stig L. Andersson Landskabsarkitekter, dateret 27. juni 2005.
- Bilag 3: Hovedvilkår for kvalitetsprogram dateret 28. oktober 2005
- Bilag 4: Betalingsvedtægter og takstblade for Hillerød Kommune
- Bilag 5: Kortbilag med angivelse af placering af støjvold, stamvej samt overordnede stier i Etape 1, Ullerød Byen, udarbejdet af Hillerød Kommune, Teknik og dateret 21. oktober 2005.
- Bilag 6: Kortbilag vedrørende udvidelse af boligområde i Etape 1's østlige del, dateret 4. november 2005.

Mellem

NCC Enfamiliehuse A/S
CVR-nr. 89 94 44 14
Sydmarken 42 2860 Søborg
(herefter benævnt "NCC")

Skanska Danmark A/S
CVR-nr. 24 25 71 50
Baltorpvej 158
2750 Ballerup
(herefter benævnt "Skanska ")

og

Hillerød Kommune
Rådhuset
Frederiksværksgade 39
3400 Hillerød
(herefter benævnt "Kommunen")

under ét benævnt "Parter/Parterne" og hver for sig benævnt "Part/Parten"

og efter som

- a) at Kommunen har besluttet, at det af Stig L. Andersson Landskabsarkitekter vindende idéprogram til en helhedsplan for et nyt byområde i Ullerød i den nordvestlige del af Hillerød by skal realiseres,
- b) at Kommunen på nuværende tidspunkt har ønske om at igangsætte det nødvendige planarbejde, således at "Helhedsplanens" realisering kan igangsættes i den sydlige del af området, betegnet Etape 1,
- c) at Kommunen inden for Etape 1 ejer ejendommene matr.nr. 3 LR Ullerød by, Ullerød, matr.nr. 11 og 12 Freersvang, Ullerød og matr.nr. 13 Ullerød by, Tjæreby,
- d) at NCC indenfor Etape 1 har indgået aftale om overtagelse af ejendommene matr.nr. 3 X, 3 DD og 9 C alle Ullerød by, Ullerød fra ejeren, Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød, bl.a. betinget af, at der på ejendommene matr.nr. 3 X, 3 DD og 9 C alle Ullerød by, Ullerød senest 1. juli 2007 er godkendt endelig bkalplan, der muliggør opførelse af boliger herpå.

- e) at Skanska indenfor Etape 1 har indgået aftale om overtagelse af ejendommene matr.nr. 3 C Freersvang, Tjæreby og matr.nr. 3 A Freersvang, Ullerød fra ejerne, Hans Christian Beier og Erik Sørensen, alene betinget af, at der på ejendommene matr.nr. 3 C Freersvang, Ullerød og matr.nr. 3 A Freersvang, Ullerød senest 1. juli 2007 er godkendt endelig lokalplan, der muliggør opførelse af boliger herpå.

har Parterne dags dato indgået følgende

PARTNERSKABSAFТАLE

1. Formål

- 1.1 Parternes ovennævnte ejendomme er beliggende indenfor Etape 1, det nye boligområde Ullerød, som fremgår af kortskitse, udarbejdet af Hillerød Kommune, Teknik, dateret 24. oktober 2005, **bilag 1**.
- 1.2 Parterne har et fælles formål om udarbejdelse af det nødvendige plangrundlag, herunder lokalplaner inden for Etape 1, til realisering af Stig L. Andersson Landskabsarkitekters helhedsplan, **bilag 2**, med aftalte ændringer, der fremgår af nærværende Partnerskabsaftale (i det følgende benævnt "Helhedsplanen") igangsættes på nuværende tidspunkt, således at bebyggelse af Parternes ejendomme kan igangsættes.

2. Nedsættelse af teknikergruppe

- 2.1 Som led i Parternes realisering af Partnerskabsaftalens formål, har Parterne etableret en fælles teknikergruppe. Teknikergruppen består af repræsentanter for Parterne. Stig L. Andersson Landskabsarkitekter (herefter benævnt "SLA") fungerer bl.a. som sekretariat.
- 2.2 Teknikergruppens formål er:
- a) at udarbejde det nødvendige plangrundlag, således at Kommunen kan udarbejde en eller flere lokalplaner til realisering af "Helhedsplanen" for Etape 1 med en gennemsnitlig bebyggelsesprocent på ca. 11,5 - dog ikke under 11,5 - ekskl. eksisterende boliger/bygninger og fremtidig bebyggelse med anvendelse til plejecenter, butikker, institutioner, almene boliger m.v. for Etape 1.

Såfremt eksisterende bygninger uden beboelse nedrives i forbindelse med realisering af "Helhedsplanen", vil dette ikke forøge den pågældende Parts byggeret eller ovennævnte gennemsnitlige bebyggelsesprocent på ca. 11,5 for Etape 1,

- b) at udarbejde et kvalitetsprogram, der fastlægger principperne for
 - (i) placering af de enkelte boliger indenfor de enkelte boligområder fastlagt i "Helhedsplanen",
 - (ii) de enkelte bebyggelsers facaders udformning og materialevalg,
 - (iii) hvorledes udenomsarealer, fælles interne veje og stier i de enkelte boligområder, etableres, herunder valg af belægninger, belysning m.v.,
- c) at fremlægge en detaljeret tids- og aktivitetsplan, der sikrer
 - (i) at det i pkt. a) nævnte planarbejde udarbejdes i et tempo, der sikrer, at lokalplansforslag foreligger for Etape 1 senest 1. december 2005,
 - (ii) at det endelige kvalitetsprogram, jf. pkt. 2.2.b byggende på de hovedvilkår, som fremgår af **bilag 3**, kan foreligge senest 1. december 2005.

2.3 Parterne er enige om følgende omkostningsfordeling:

- a) NCC og Skanska betaler for udarbejdelse af det i pkt. 2.2.b nævnte kvalitetsprogram m.v., herunder alle omkostninger til SLA med et fast beløb på kr. 750.000 med tillæg af moms. Eventuelle omkostninger herudover bæres fuldt ud af Kommunen.

Beløbet kr. 750.000 med tillæg af moms indbetales af NCC med kr. 450.000 med tillæg af moms og af Skanska med kr. 300.000 med tillæg af moms. Beløbene indbetales til Kommunen ved påkrav umiddelbart efter, at Kommunen har godkendt nærværende Partnerskabsaftale, jf. pkt. 11.1, og mod Kommunens fremsendelse af faktura til henholdsvis NCC og Skanska.

Kommunen tilbagebetaler ovennævnte beløb, hvis betingelse i pkt. 11.3 ikke opfyldes.

- b) Hver af Parterne betaler omkostninger til egne rådgiveres arbejde i den nedsatte teknikergruppe.
- c) Kommunen betaler følgende omkostninger af det øvrige planlægningsarbejde:

Omkostninger ved udarbejdelse af kommuneplanlægning, lokalplan(er), rammelokalplan, landskabsplan og miljøvurdering til de af Kommunen tilknyttede rådgivere.

3. Parternes forpligtelser

- 3.1 Parterne forpligter sig til at stille de nødvendige ressourcer (både teknisk og økonomisk) til rådighed for arbejdet i den i pkt. 2 nævnte teknikergruppe og arbejde loyalt

sammen med teknikergruppen og støtte denne i videst muligt omfang, således at de i pkt. 2.2 nævnte arbejder kan løses teknisk forsvarligt indenfor de snævre tidsrammer, der er opsat. Hver Part affholder egne omkostninger hertil, jf. pkt. 2.3.b.

- 3.2 Parterne forpligter sig endvidere til at arbejde loyalt sammen med teknikergruppen med henblik på, at det i pkt. 2.2 nævnte endelige kvalitetsprogram kan foreligge senest 1. december 2005. Parterne forpligter sig endvidere til at lade det endelige kvalitetsprogram tinglyse på de enkelte ejendomme, jf. præamblen pkt. c, d og e.
- 3.3 Parterne udfører og affholder alle omkostninger til realisering i de i "Helhedsplanen" angivne fælles grønne arealer med naturområder indenfor Etape 1, jf. i øvrigt bilag 5.
- 3.4 Hver Part etablerer og betaler for de byggerier, som Parten opfører, følgende anlægsarbejder, som skal etableres på den enkelte Parts ejendom:
 - a) al intern byggemodning, udover hvad fremgår af pkt. 3.5 og pkt. 5,
 - b) alle interne veje og stier, udover hvad fremgår af pkt. 3,5 og pkt. 5.
- 3.5 Herudover betaler Parterne alle sædvanlige tilslutningsafgifter til kloak, vand, el, varme-forsyning m.v. i henhold til de til enhver tid gældende betalingsvedtægter og takstblade for Kommunen. P.t. er de i **bilag 4** vedhæftede betalingsvedtægter og takstblade gældende.
- 3.6 Parterne er forpligtet til at betale til etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative grønne områder, herunder etablering af stianlæg, sø og åsystem, boldbaner mv. samt beplantning i disse områder og på den fremtidige støjvold. Etablerings- og betalingsfordeling Parterne imellem skal ske i henhold til den i pkt. 4 nævnte model, jf. dog Kommunens betalingsforpligtelse i pkt. 5.1.d.

4. NCC's og Skanska's forpligtelser

- 4.1 Parterne har aftalt, at NCC og Skanska udarbejder model for etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative områder, beliggende som vist med grønt signatur på **bilag 5**, kortskitse udarbejdet af Hillerød Kommune, Teknik, dateret 21. oktober 2005.
- 4.2 Den i pkt. 4.1 nævnte model skal indeholde en beskrivelse af de ydelser, der skal udføres, og skal indeholde budget for den totale anlægssum med angivelse af mængder og forudsætninger for det opstillede budget.

Den opstillede model skal endvidere indeholde en fordelingsnøgle til fordeling af omkostningerne ved etablering af ovennævnte arbejder mellem Parterne. Den opstillede fordelingsnøgle skal også være gældende ved fordeling af de endelige anlægsgudgifter, uanset at disse måtte være større end det, der fremgår af det udarbejdede budget,

- 4.3 NCC og Skanska forpligter sig til, at udkast til den i pkt. 4.1 nævnte model med det i pkt. 4.2 nævnte budget er Kommunen i hænde senest tirsdag den 15. november 2005.

Endelig model med tilhørende budget skal være godkendt af Parterne senest 1. december 2005.

- 4.4 NCC og Skanska forpligter sig endvidere til at udarbejde model for, hvorledes etablering af grundejerforeninger for Etape 1 ønskes etableret, indeholdende en opregning af hvorledes bl.a. ejerskab, drift og vedligeholdelse af de grønne områder, jf. bilag 5, tænkes etableret.

Model skal være fremsendt til Kommunen senest 15. november 2005.

Det bemærkes, at Kommunen ikke vil stille specielle krav om snerydning af interne stier i det grønne område, medmindre dette kræves i henhold til lovgivningen.

5. Kommunens forpligtelser

- 5.1 Som led i nærværende Partnerskabsaftale foranlediger Kommunen nedennævnte arbejder udført og afholder omkostningerne i forbindelse hermed:

- a) etablering af støjvold langs motorvej (herunder varetagelse af myndighedsbehandling). Støjvolden beskrives nærmere i lokalplanen og i kvalitetsprogrammet. Det bemærkes, at den planlagte beplantning af støjvolden, er en del af de fælles grønne arealer, som angivet på bilag 5. Omkostningerne til beplantning af støjvold er Kommunen uvedkommende,
- b) etablering af stamvej (nord/syd, jf. bilag 5) og det overordnede stisystem i hele Ullerødbyen, som indtegnet på kortbilag til lokalplan (lokalplanerne), idet bemærkes, at det overordnede stisystem vedrørende Etape 1 fremgår af bilag 5,
- c) nødvendig hovedkloakering og fjernvarmeforsyningsnet uden for Parternes ejendomme,
- d) etablering af sø med tilhørende åsystem i Etape 1 i henhold til "Helhedsplanen".

- 5.2 Kloakering og fjernvarme inden for Parternes ejendomme etableres af den enkelte Part i henhold til de til enhver tid gældende betalingsvedtægter og takstblade, jf. pkt. 3.5.

- 5.3 Til gengæld for NCC's og Skanska's anlæg af kloakering inden for ejendommene, køber Kommunen de ledningsanlæg, som overtages som offentlige anlæg til markedspris.

Parterne skal således, inden anlæg udføres, træffe nærmere aftale om den økonomiske afregning, der skal finde sted ved Kommunens overtagelse af de pågældende anlæg, jf. kap. 3, pkt. E.3 i betalingsvedtægten for Hillerød Kommunes offentlige spildevand.

vandsanlæg. For så vidt angår fjernvarme, henvises særligt til afsnit om nye udstykninger og notat om tilslutning til fjernvarmenettet, jf. bilag 4.

5.4 Anlæg af de i pkt. 5.1.a og 5.1.b nævnte anlæg forudsætter, at arealerne samtidig overdrages vederlagsfrit til Kommunen, mod at bebyggelsesprocent for de overtagne arealer overføres til den pågældende Parts øvrige ejendomme inden for lokalplanområdet 1. Kommunen kan overdrage den etablerede støjvold til den kommende grundejerforening vederlagsfrit. Kommunen kan beslutte, at overdragelse skal ske direkte fra grundejer.

5.5 Kommunen er forpligtet til at udføre de i pkt. 5.1 a-d nævnte anlægsarbejder, således at disses udførelse ikke sinker de øvrige Parters byggerier.

6. Udstedelse af byggetilladelse

6.1 Det må påregnes, at Kommunen vil stille krav om, at lokalplanen indeholder bestemmelse om, at udstedelse af byggetilladelse for de enkelte byggerier vil indeholde betingelse om, at der senest samtidig med byggeriets igangsætning sikres etablering af de i "Helhedsplanen" anførte grønne områder og naturområder.

6.2 Kommunen er uanset indholdet af nærværende Partnerskabsaftale forpligtet til at overholde de sædvanlige offentligretlige regler vedrørende byggesagsbehandling, lokalplanudarbejdelse, herunder høringsperioder i henhold til lov om planlægning m.v.

7. Overdragelse af Partnerskabsaftalen

7.1 Såfremt NCC eller Skanska overdrager ejendomme nævnt i præambel under pkt. d og e helt eller delvis til tredjemand, vil dette ikke indebære nogen ændring af Partens opfyldelse af forpligtelser i henhold til Partnerskabsaftalen. Den overtagne Part indestår således som selvskyldnerkautionist for at den nye ejer opfylder ethvert krav i henhold til nærværende Partnerskabsaftale.

8. Misligholdelse

8.1 Såfremt en af Parterne væsentligt misligholder sine forpligtelser i henhold til nærværende Partnerskabsaftale, anmelder betalingsstandsning eller bliver taget under insolvensbehandling eller åbner forhandlinger om tvangsakkord, er hver af de øvrige Parter berettiget til at hæve nærværende Partnerskabsaftale og kræve erstatning efter dansk rets almindelige regler.

9. Varighed og opsigelse

- 9.1 Nærværende Partnerskabsaftale er uopsigelig og gældende mellem Parterne indtil Parterne har opfyldt sine forpligtelser i henhold til nærværende Partnerskabsaftale.
- 9.2 Når en Part har fuldt udbygget sit eget område og opfyldt sine forpligtelser i henhold til nærværende Partnerskabsaftale, kan den pågældende Part udtræde af Partnerskabsaftalen.

10. Lovregel og værneting

- 10.1 Nærværende Partnerskabsaftale er underlagt dansk ret og enhver tvist mellem Parterne, som udspringer af Partnerskabsaftalen, skal afgøres voldgift i henhold til lov om voldgift (Lov nr. 127 af 14. juni 2005).

11. Betingelser

- 11.1 Kommunens indgåelse af nærværende Partnerskabsaftale er betinget af, at såvel Økonomiudvalget som Byrådet i Kommunen godkender nærværende Partnerskabsaftale i sin helhed senest 1. marts 2006.
- 11.2 Kommunens etablerings- og betalingstilsagn i henhold til Partnerskabsaftalens pkt. 5 er endvidere betinget af:
- a) at beløb nævnt i pkt. 2.3.a indbetales som anført,
 - b) at tinglysning af kvalitetsprogrammet på samtlige grundejeres arealer foreligger senest 1. måned efter offentliggørelsen af vedtaget lokalplan,
 - c) at byggeri på mindst 10.000 etagem² er igangsat i Etape 1 fsv. angår NCC og Skanskas arealer indenfor 2 år fra lokalplanens endelige vedtagelse og således, at NCC og Skanska senest 4 år efter lokalplanens godkendelse skal have færdigopført minimum 10.000 etagem², fordelt mellem NCC og Skanska i forhold til deres totale etagem², der kan opføres på deres respektive ejendomme i Etape 1.
- 11.3 Nærværende Partnerskabsaftale er af Parterne betinget af,
- a) at der senest 1. december 2005 er opnået enighed mellem Parterne om det endelige kvalitetsprogram,
 - b) at der senest 1. december 2005 er opnået enighed mellem Parterne om model med tilhørende budget, jf. pkt. 4.3,

- c) at der foreligger endelig godkendt lokalplan for de i nærværende Partnerskabsaftale omhandlede ejendomme, jf. præamblen pkt. c, d og e, med disse ejendommens anvendelse til boligformål senest 1. juli 2007.
- 11.4 Såfremt betingelser i pkt. 11.3.a-c ikke opfyldes inden for de nævnte tidsfrister, kan hver af Parterne træde tilbage for nærværende Partnerskabsaftale, uden at de øvrige Parter kan rejse krav mod den pågældende desangående.

12. Øvrige bestemmelser

- 12.1 Som led i Parternes opfyldelse af nærværende Partnerskabsaftale, vil Kommunen bestrebe sig på i videst muligt omfang at opfylde ønsket om, at Etape 1's østlige del ikke bliver planlagt, så etagebyggeri placeres uhensigtsmæssigt. Der skal derfor i den videre planlægning ske en inddragelse af mere areal til boliger, som angivet på vedlagte bilag 6. Samtidig er det Kommunens ønske, at der sker en bearbejdning af området ved det udlagte centers vestlige del, således at der skabes en sammenhængende bebyggelse eventuelt med etageboliger i dette område.
- 12.2 Parterne er enige om, at nærværende Partnerskabsaftale ikke tinglyses på Parternes ejendomme omfattet af nærværende Partnerskabsaftale, men at der alene sker en tinglysning af det i pkt. 2.2.c (ii) nævnte endelige kvalitetsprogram. Tinglysning af det endelige kvalitetsprogram skal finde sted umiddelbart efter, at byrådet har godkendt Partnerskabsaftalen, jf. pkt. 11.1.
- 12.3 Parterne er endvidere enige om, at det tinglyste endelige kvalitetsprogram aflyses på de enkelte bebyggede og videresolgte parceller i forbindelse med forpligtelsen til anlæg af de i bilag 5 anførte grønne områder i henhold til endelig aftale herom er overført til de påtænkte grundejerforeninger, dog således at NCC og Skanska overfor Kommunen fortsat hæfter for opfyldelse af alle forpligtelser om anlæg af de pågældende grønne områder, så længe Partnerskabsaftalen er i kraft for den pågældende.
- 12.4 Kommunen vil fremsende tilbud på enhedspriser til NCC og Skanska senest 15. november 2005 for drift og vedligeholdelse af de grønne områder, jf. bilag 5.
- 12.5 Kommunen vil søge - eventuelt efter forlæggelse for Tilsynsrådet - at afhænde matr.nr. 3 LR Ullerød by som indgår som en integreret del af NCC's boligområde i henhold til "Helhedsplanen" til NCC på markedsvilkår uden udbud.
- 12.6 NCC er berettiget til at udtræde af Partnerskabsaftalen, såfremt det mellem NCC og Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød betingede skøde ikke gennemføres under forudsætning af, at Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød samtidig indtræder i samtlige NCC's rettigheder og forpligtelser i henhold til nærværende Partnerskabsaftale på udtrædelsestidspunktet.

13. Omkostninger

- 13.1 Hver Part betaler egne omkostninger til rådgiver i forbindelse med udarbejdelse af nærværende Partnerskabsaftale.

Hillerød, den / 2005

For NCC Enfamiliehuse A/S:

For Skanska Danmark A/S:

For Hillerød Kommune:

Undertegnede ejere af ejendommene matr.nr. 3 X, 3 DD og 9 C alle Ullerød by, Ullerød giver herved Hillerød Kommune uigenkaldelig fuldmagt til at tinglyse det endelige kvalitetsprogram, der udarbejdes i henhold til nærværende Partnerskabsaftale, på vores før nævnte ejendomme.

Samtidig bekræfter undertegnede ejere af ejendommene matr.nr. 3 X, 3 DD og 9 C alle Ullerød by, Ullerød, at være forpligtet til at indtræde i NCC's rettigheder og forpligtelser i henhold til nærværende Partnerskabsaftale, såfremt den mellem os og NCC udarbejdede købsaftale/betinget skøde vedrørende førnævnte ejendomme ikke gennemføres.

For Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød:

Undertegnede ejere af ejendommene matr.nr. 3 C Freersvang, Tjæreby og matr.nr. 3 A Freersvang, Ullerød giver herved Hillerød Kommune uigenkaldelig fuldmagt til at tinglyse det endelige kvalitetsprogram, der udarbejdes i henhold til nærværende Partnerskabsaftale, på vores før nævnte ejendomme:

Hans Christian Beier

Erik Sørensen

Undertegnede Hillerød Kommune erklærer samtidigt, at hvis en af Parterne i nærværende partnerskab lovligt udtræder af Partnerskabsaftalen i henhold til pkt. 11.3, vil Kommunen aflyse kvalitetsprogrammet på de ejendomme, som den pågældende Part betinget har købt.

For Hillerød Kommune:

UDKAST
5. december 2005

J.nr. 006928-0005 oeb/lok

TILLÆG I TIL PARTNERSKABSÅFТАLE
Underskrevet 9. november 2005

5. december 2005

mellem

NCC Enfamiliehuse A/S
Sydmarken 42
2860 Søborg

Skanska Danmark A/S
Baltorpvej 158
2750 Ballerup

og

Hillerød Kommune
Rådhuset
Frederiksværksgade 39
3400 Hillerød

om Ullerødby, Hillerød

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Model for etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative områder	Side 3
2.	Model for etablering af grundejerforening	Side 3
3.	Udarbejdelse af endeligt kvalitetsprogram	Side 4
4.	Øvrige bestemmelser	Side 4

Bilag:

Bilag 7: Notat af 30. november 2005, Ullerødbyen Syd, model for etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative områder med 5 underbilag.

Bilag 8: Overordnede modelnotat for grundejerforeninger i Etape 1 i Ullerød, udarbejdet af advokat Carsten Ringgård, dateret 10. november 2005

Mellem

NCC Enfamiliehuse A/S
CVR-nr. 89 94 44 14
Sydmarken 42 2860 Søborg
(herefter benævnt "NCC")

Skanska Danmark A/S
CVR-nr. 24 25 71 50
Baltorpvej 158
2750 Ballerup
(herefter benævnt "Skanska ")

og

Hillerød Kommune
Rådhuset
Frederiksværksgade 39
3400 Hillerød
(herefter benævnt "Kommunen")

under ét benævnt "Parter/Parterne" og hver for sig benævnt "Part/Parten"

er dags dato indgået nærværende Tillæg I til Partnerskabsaftale mellem Parterne underskrevet 9. november 2005.

1. Model for etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative områder.

- 1.1 Parterne har til opfyldelse af Partnerskabsaftalens pkt. 4.3 udarbejdet "notat af 30. november 2005, Ullerødbyen Syd, model for etablering af de i "Helhedsplanen" nævnte rekreative områder" med 5 underbilag, der indgår som **bilag 7** til førnævnte Partnerskabsaftale.
- 1.2 Parterne er enige om, at udarbejdelse af **bilag 7** indebærer, at Partnerskabsaftalens betingelse nævnt i pkt. 11.3.b herved er opfyldt.

2. Model for etablering af grundejerforening.

- 2.1 I henhold til Partnerskabsaftalens pkt. 4.4 er NCC og Skanska forpligtet til at udarbejde model for, hvorledes grundejerforeninger for Etape 1 ønskes etableret.

- 2.2 Parterne er enige om, at det på nuværende tidspunkt, hvor de endelige bebyggelsesplaner for Etape 1 i Ullerødbyen ikke er endeligt udarbejdet, vil være vanskeligt og uhensigtsmæssigt at udarbejde en detaljeret model for etablering af grundejerforeninger for Etape 1
- 2.3 Parterne har derfor besluttet, at det af advokat Carsten Ringgård udarbejde overordnede modelnotat, dateret 10. november 2005, der indgår som **bilag 8** til Partnerskabsaftalen, for nærværende opfylder NCC's og Skanska's forpligtelser i henhold til Partnerskabsaftalens pkt. 4.4.

Parterne har endvidere besluttet, at drøfte forholdet i forbindelse med udarbejdelse af lokalplan for Etape 1 i Ullerød.

3. Udarbejdelse af endeligt kvalitetsprogram.

- 3.1 Parterne har måttet erkende, at det ikke har været muligt at opfylde Partnerskabsaftalens pkt. 3.2 om, at endeligt kvalitetsprogram skal foreligge senest 1. december 2005 og dermed opfylde betingelse i Partnerskabsaftalens pkt. 11.3.a.

Parterne har som følge heraf besluttet, at udskyde fristen 1. december 2005 i Partnerskabsaftalens pkt. 3.2 og 11.3.a således:

- a) Senest 21. december 2005 skal Parterne være enige om indholdet af det endelige kvalitetsprogram inkl. fotos og bilag, således at alene layout eventuelt mangler at blive færdigudarbejdet.
- b) Senest 31. januar 2006 skal det fulde kvalitetsprogram inkl. layout være færdigudarbejdet.

- 3.2 Som følge af det i pkt. 3.1 mellem Parterne aftalte bekræfter Parterne ved deres underskrift af nærværende Tillæg I til Partnerskabsaftale samtidig, at ingen af Parterne vil påberåbe sig, at betingelse 11.3.a i Partnerskabsaftalen ikke er opfyldt på nuværende tidspunkt.

4. Øvrige bestemmelser.

- 4.1 Parterne er enige om, at alle øvrige bestemmelser i Partnerskabsaftalen fortsat skal være gældende.

, den / 2005
For NCC Enfamiliehuse A/S:

, den / 2005
For Skanska Danmark A/S:

, den / 2005
For Hillerød Kommune:

Ovennævnte tiltrædes af Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød.

, den / 2005
For Ejendomsaktieselskabet Prøvesten, Allerød:

Ovennævnte tiltrædes af:

, den / 2005

Hans Christian Beier

, den / 2005

Erik Sørensen

Notat af 30. november 2005

Ullerødbyen Syd

Model for etablering af de i ”Helhedsplanen” nævnte rekreative områder, jf. Partnerskabsaftalen stk. 4.1

Indhold:

Beskrivelse af ydelser, der skal udføres.

Budget for den totale anlægssum, med mængder og forudsætninger.

Fordelingsnøgle til fordeling af omkostningerne mellem parterne (NCC, Skanska og Hillerød Kommune)

Hvordan håndteres budgetoverskridelser

Beskrivelse af ydelser, der skal udføres

Stig L. Anderson Landskabsarkitekter (SLA) har udarbejdet en detaljeret beskrivelse af hvordan landskabet inkl. det forstbotaniske anlæg skal opbygges (Notaterne 03 – Landskabsplan – vandløb og søer af 2-11-05, 06- Landskabsplan – Forstbotanisk anlæg af 25-11-05 og 07 – Landskabsplan – Fælded af 25-11-05). I disse notater er omfanget og forudsætningerne for arbejdet beskrevet, der er i ”Plan A Skema for landskabselementer af 30.11.05” - foretaget enkelte justeringer af størrelser og omfang, disse justeringer går forud for notaterne.

Budget for den totale anlægssum.

Der er parterne imellem aftalt en samlet maksimal anlægssum på **24.000.000 kr ex. Moms. (30.000.000 kr incl. Moms)** Denne pris er fastsat efter at Teknik Rådgivning hos Hillerød Kommune, NCC og Skanska hver for sig havde kalkuleret de beskrevne ydelser. Prisen tager udgangspunkt i Teknik Rådgivnings kalkule med tillæg af 20% jf. skemaet. Parterne var enige om, at dette var et acceptabelt niveau. Prisen inkluderer ikke de ydelser, som Hillerød Kommune og parterne i øvrigt skal udføre iht. Partnerskabsaftalen.

Beløbet skal pristalsreguleres svarende til prisindeks gældende fra 1. januar 2006. Landskabet sendes i samlet udbud af parterne.

Fordelingsnøgle til fordeling af omkostningerne mellem parterne

Parterne, som alle er grundejere, har aftalt at anvende byggeretten på ejendomme, de står som ejer af iht. Partnerskabsaftalen, som fordelingsnøgle.

Dette betyder at fordelingsnøglen bliver:

NCC 55,8%

Skanska 29,2%

Hillerød Kommune 15,1%

af den samlede anlægssudgift.

I tilfældet, hvor den maksimale anlægssum udnyttes fuldt ud bliver bidragene:

NCC kr. 16.728.996 incl. Moms

Skanska kr. 8.753.307 incl. Moms

Hillerød K. kr. 4.517.697 incl. Moms.

Hvordan håndteres budgetoverskridelser

Der var et ønske om at opstille en besparelsesmodel, hvis et udbud for landskabets anlæg ikke kunne holde den aftalte maksimale pris. Der er derfor opstillet en Plan B Skema for landskabselementer af 30.11.05, der udarbejdet sammen med SLA og indeholder en kontrolleret nedsætning af størrelser og mængder af enhederne landskabet skal indeholde.

Hvis det efter nyt udbud stadig ikke kan opnås et tilbud der holder sig inden for det maksimale beløb forpligtiger partnerne sig til sammen at finde de nødvendige besparelser i landskabsplanen.

Bilag:

SLA notat : 03 – Landskabsplan – vandløb og søer af 2-11-05

SLA notat : 06 - Landskabsplan – Forstbotanisk anlæg af 25-11-05

SLA notat : 07 – Landskabsplan – Fældet af 25-11-05

Plan A Skema for landskabselementer af 30.11.05

Plan B Skema for landskabselementer af 30.11.05

Hillerød d. december 2005

For Hillerød Kommune

For NCC

For Skanska



SYNOPSIS

Dette projekt belyser mulighederne for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling, samt hvilke fordele og ulemper der er forbundet hermed.

Problemstillingen går på, at der gennem de senere år har været mange tilkendegivelser på, at offentlige private samarbejder, er vejen frem når større byudviklingsprojekter skal realiseres. Et indledende studie af, hvilke muligheder der er for at indgå sådanne samarbejde gjorde det klart, at der ikke findes nogen generel praksis på området.

Den manglende praksis skyldes dels, at der er nogle åbenlyse barrierer i forhold til at indgå i et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Som udgangspunkt har kommunen og de private parter modstridende interesser, der beror på at de private skaber byudvikling med profit for øje, mens kommunen skal varetage offentlighedens interesser. Derudover hersker der en begrebsforvirring på området, som gør det uklart, hvilke reelle muligheder der er for at indgå et samarbejde. Slutteligt er byudviklingsprojekter svære at definere, eftersom projektet består af flere forskellige faser, og kompleksiteten varierer alt efter ejerforhold og byudviklingsprojektets størrelse.

Den første del af hovedanalysen belyser hvilke muligheder der er for at indgå et offentligt privat samarbejde omkring byudvikling. Analysen belyser dels, hvilke formelle samarbejdstyper der er interessante i forhold til byudvikling, og dels hvilke begrænsninger, der er behæftet hermed. Resultatet er, at de eneste konstellationer af samarbejde, der er interessante er udbygningsaftaler og sel-skaber.

Den anden del af hovedanalysen belyser, hvilke fordele og ulemper der er forbundet med offentlige private samarbejder omkring byudvikling. Denne analyse tager udgangspunkt i et casestudie.

Projektets konklusion er, at byudvikling med fordel kan løses gennem et offentligt privat samarbejde, men at der mangler en model for, hvordan et sådant samarbejde kan forløbe. I Hillerød Kommune har de haft succes med en partnerskabsmodel, som er beskrevet i projektet.

