



Ankestyrelsens udtalelse til Aalborg Kommune

Tilsynsudtalelse om Aalborg Kommunes generelle praksis for indgåelse af udbygningsaftaler

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Aalborg Kommunes generelle praksis i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler efter planlovens § 21 b.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere lovligheden af Aalborg Kommunes generelle praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021.

Ankestyrelsen er opmærksom på, at Aalborg Kommune i to tilfælde er blevet stævnet i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler, og at der således verserer to sager ved domstolene, der vedrører Aalborg Kommunes ageren i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler.

Vi bemærker, at vi med denne udtalelse alene har taget stilling til Aalborg Kommunes generelle praksis i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler, og at vi med udtalelsen ikke har taget stilling til, om Aalborg Kommune har handlet i strid med planlovens § 21 b i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Aalborg Kommune i perioden fra 2011-2021 har haft en generel praksis for indgåelse af udbygningsaftaler, der er i strid med planlovens § 21 b.

Vi beder byrådet i Aalborg Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

19. december 2023

J.nr. 21-25251

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi beder i denne forbindelse byrådet om at redegøre for status for arbejdet med den handlingsplan, byrådet efter det oplyste har igangsat på baggrund af advokatundersøgelsen af kommunens praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021.

Vi beder også byrådet om at redegøre for kommunens nuværende praksis for indgåelse af udbygningsaftaler, herunder for forløbet i forbindelse med den udbygningsaftale Aalborg Kommune har indgået i 2023.

Endelig beder vi byrådet om at redegøre for kommunens generelle overvejelser om, hvilke konsekvenser det har, at en udbygningsaftale er indgået i strid med planlovens § 21 b.

Vi beklager, at vi ikke har kunnet overholde den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

Sagens oplysninger

Advokat [A] skrev den 7. juni 2021 på vegne af grundejeren Spritten A/S til Ankestyrelsen om Aalborg Kommunes aftalekoncept for indgåelse af udbygningsaftaler.

Følgende fremgår bl.a. af henvendelsen:

"1. Udbygningsaftale I

Indholdet af "udbygningsaftale I" præsenteres for grundejer af Aalborg Kommune den 18/3-2020. I udbygningsaftale I skal grundejer afholde udgifterne til at klimasikre havnefronten.

[...]

Aalborg Kommunes ønske om klimasikring af havnefronten er fremkommet efter en arkitektkonkurrence, [...]

Forpligtelsen til at klimasikre arealet på havnefronten, som tilhører Aalborg Kommune, skal accepteres af nærværende grundejer som en udbygningsaftale, jf. planlovens § 21b, og der skal vedtages en ny lokalplan for området "Spritten", for at udbygningsaftalen kan indgås.

Udbygningsaftalen beror ikke på grundejers eget initiativ eller ønske om infrastruktur, men kun på Aalborg Kommunes ønsker og kommunens initiativ. Forslaget til ny lokalplan er heller ikke ønsket af grundejer, da grundejers egne planer er realiserbare indenfor den gældende lokalplan 1-3-113.

Der er dermed ikke tale om en udbygningsaftale, der er fremkommet "*på opfordring fra grundejer*", som påkrævet efter planlovens § 21b, stk. 1. Der er også tvivlsomt, om der er tale om en udbygningsaftale, der opfylder de indholdsmæssige krav, jf. planlovens § 21b, stk. 2 og stk. 3.

2. Udbygningsaftale II

Den 29/6-2020, dvs. ca. 3 måneder senere i forløbet omkring byudviklingen af området, foreslår Aalborg Kommune endnu en udbygningsaftale.

[...]

Heller ikke udbygningsaftale II beror på grundejers initiativ, men på Aalborg Kommunes initiativ. Den angår end ikke kommunalt ejede arealer eller kommunal infrastruktur.

[...]

Udbygningsaftale II er heller ikke nødvendig for at virkeliggøre planlægningen for grundejer. Ingen af betingelserne for udbygningsaftaler i henhold til planlovens § 21b er tilsyneladende opfyldt for så vidt angår udbygningsplan II."

Ankestyrelsen bad den 15. juni 2021 Aalborg Kommune om en udtalelse.

Ankestyrelsen modtog den 23. august 2021 Aalborg Kommunes udtalelse af 13. juli 2021. Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

"Aalborg Kommune skal ved nærværende skrivelse afvise, at kommunens praksis for indgåelse af udbygningsaftaler er i strid med planlovens §21b eller i øvrigt præget af usaglige hensyn. Aalborg Kommunes sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner og de tilknyttede udbygningsaftaler er båret af den fornødne saglige planlægningsmæssige begrundelse. Aalborg Kommune forfølger ikke med sin praksis for udbygningsaftaler et usagligt formål om økonomisk (med-)finansiering af kommunale projekter, som alene er i kommunens interesse. Grundejernes

interesse i de igennem årene indgåede udbygningsaftaler om medfinansiering til kommunale anlægsprojekter er, som det vil fremgå af redegørelsens afsnit 1, klar, idet de i aftalerne omhandlede infrastrukturanlæg (eks. rekreative anlæg som byrum, parkanlæg og offentligt tilgængelige rekreative områder med nye opholdsarealer, å-løb, stiforløb beplantninger mv.) alle medfører, at værdien af grundejers tilgrænsende ejendom forbedres.

Aalborg Kommune skal desuden afvise, at der i relation til sagsbehandling og drøftelser med Spritten A/S har været tale om et hændelsesforløb og en adfærd fra kommunens side, som kunne skabe en begrundet og berettiget bekymring for, at kommunen anvender et *'aftalekoncept'*, som er i strid med forudsætningerne for og indholdet af planlovens § 21b."

Aalborg Kommunes By- og Landskabsudvalg besluttede den 9. september 2021 at iværksætte en advokatundersøgelse af kommunens praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021.

Følgende fremgår af kommissoriet for advokatundersøgelsen:

"By- og Landsskabsudvalget i Aalborg Kommune har den 9. september 2021 anmodet [B] om at forestå en uvildig undersøgelse af By- og Landskabsforvaltningens praksis i forbindelse med drøftelser og indgåelse af udbygningsaftaler med private aktører.

En udbygningsaftale er, jf. planlovens §§ 21 b og c, en aftale mellem grundejer og en kommune, der indgås på grundejerens opfordring. Ved aftalen opnår grundejeren øgede lokalplanmæssige muligheder mod at forpligte sig til at afholde udgifter til etablering af offentlig infrastruktur. Udviklingsaftaler indgås typisk i forbindelse med større eller mindre byudviklingsprojekter.

Baggrunden for undersøgelsen er, at der i nogle sager er rejst tvivl om, hvorvidt betingelsen om, at en udbygningsaftale "på opfordring af en grundejer", dvs. frivilligt er iagttaget af forvaltningen."

Ankestyrelsen skrev den 16. november 2021 til advokat [A], at vi afventede resultatet af advokatundersøgelsen, før vi ville tage stilling til, om der var anledning til at rejse en tilsynssag.

Følgende fremgår bl.a. af advokatundersøgelse af 9. december 2021 om Aalborg Kommunes praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021:

"2.1.2 Forvaltningens generelle tilgang til udbygningsaftaler

Vi har som led i advokatundersøgelsen modtaget materiale, der ikke knytter sig til enkeltsager, men som belyser forvaltningens generelle tilgang til udbygningsaftaler. Formålet hermed er særligt at kunne vurdere, om og i hvilken udstrækning den praksis, vi har belyst ved gennemgangen af de konkrete sager, hviler på interne, generelle forskrifter. Derudover bidrager materialet til at belyse forvaltningens forståelse af de retlige rammer.

Det modtagne materiale er udarbejdet som led i den almindelige sagsbehandling, kvalitetssikring, styring og direktionsbetjening – og ikke med henblik på at skabe et oplyst grundlag i forbindelse med en advokatundersøgelse. Dette gør det vanskeligt at udtrække generelle tendenser af materialet. Vi finder dog, at følgende kan udledes:

- Forvaltningen begyndte tidligt i undersøgelsesperioden at interessere sig for muligheden for at benytte udbygningsaftaler for at nedbringe kommunens egne omkostninger til infrastruktur, og der var ønske om en lovændring, så kommunen ville kunne stille krav om økonomiske bidrag fra private aktører til at finansiere infrastruktur anlæg.
- Der synes i forvaltningen at have været en oplevelse af, at grundejere/projektudviklere opnåede urimeligt store økonomiske fordele som følge af de muligheder, nye lokalplaner medførte, og en opfattelse af at kommunen burde have en andel af sådanne provenuier.
- Forvaltningen har været optaget af på den ene side at lytte til grundejere og udviklere for at skabe gode rammer for udviklingen i kommunen, på den anden side har der også været en oplevelse af, at de professionelle aktører havde større økonomisk viden og forståelse end kommunen.
- Der har i forvaltningen været løbende interesse for, hvordan lokalplanprocessen kunne effektiviseres, og der blev

iværksat flere projekter i den anledning, hvor også spørgsmålet om den brede bæredygtighed – herunder i forhold til økonomi – indgik.

- Der blev også iværksat projekter om udbygningsaftaler, hvilket i 2018 ledte til et paradigme for udbygningsaftaler samt en tjekliste for input; der blev dog ikke udarbejdet et egentligt administrationsgrundlag med angivelse af de retlige rammer for at indgå sådanne aftaler.
- Der ses ikke at have været en tydelig forankring af det faglige ansvar for processerne omkring udbygningsaftaler (med undtagelse af udbygningsaftaler vedrørende veje).
- Selvom udtrykket "frivillige udbygningsaftaler" ofte ses anvendt, har der ikke i forvaltningen været en tilstrækkelig opmærksomhed på kravene i planlovens § 21b, herunder kravet om at opfordringen skal komme fra grundejer.
- Derudover ses der ikke at have været en systematisk tilgang til, hvilke forhold der i det hele taget kan indgås udbygningsaftaler om, og forholdet mellem lokalplan og udbygningsaftale ses til tider "vendt på hovedet".

Samlet set har ovenstående tilgang og forståelse af de retlige rammer kunnet danne grundlag for, at der i de konkrete sager kan være sket systematiske skævvridninger, herunder ved at

- Initiativet er udgået fra kommunen og har været båret af økonomiske incitamenter, og
- Grundejer/projektudvikler i processen har kunnet opleve et pres for at acceptere en udbygningsaftale.

2.1.3 De konkrete sager

Det følger af kommissoriet, at [B] skal vurdere, om forvaltningen ved administrationen af reglerne har iagttaget kravet om, at udbygningsaftaler skal indgås "på opfordring fra en grundejer".

Svaret herpå er, at dette krav ikke er iagttaget i en væsentlig del af de sager, vi har gennemgået.

Ud af de 57 sager i undersøgelsesperioden (2011-2021) har vi gennemgået 27 sager, som er placeret i kategorierne "ikke-kritisk", "overvejende ikke-kritisk", "overvejende kritisk" og "kritisk", alt efter om opfordringen/initiativet til at indgå udbygningsaftalen er udgået fra kommunen eller fra grundejer.

De gennemgåede sager fordeler sig som følger:

- Ingen sager er ikke-kritiske, dvs. hvor opfordringen ses at være kommet fra grundejer.
- 4 sager er overvejende ikke-kritiske, dvs. at vi ikke tydeligt kan se, hvorfra opfordringen er kommet, men at det mest fremstår sådan, at den er kommet fra grundejer.
- 6 sager er overvejende kritiske, dvs. at vi ikke tydeligt kan se, hvorfra opfordringen er kommet, men at det mest fremstår sådan, at den er kommet fra kommunen.
- 15 sager er kritiske, dvs. at opfordringen ses at være kommet fra kommunen.

Hertil kommer én sag, der som følge af dens tidlige stadie og de akter, der foreligger om sagen, ikke kan vurderes."

Det fremgår af undersøgelsen, at tallene summerer til 26 og ikke 27, eftersom én af sagerne, der er "overvejende kritisk", omfatter en udbygningsaftale, der først var tilknyttet ét udkast til en lokalplan og efterfølgende blev tilknyttet et andet udkast.

Følgende fremgår videre af advokatundersøgelsen:

"2.2 Anbefalinger

2.2.1 Specifikt i forhold til udbygningsaftaler

Generelt

Som led i det fremadrettede arbejde med udbygningsaftaler *anbefaler vi*, at der i forvaltningen tages generelle skridt for at sikre, at reglerne i planlovens § 21b iagttages i de konkrete sager.

Dette kan fx ske ved at udarbejde et administrationsgrundlag, hvor de retlige betingelser for at indgå udbygningsaftaler tydeligt fremgår og er indarbejdet i de enkelte skridt i forbindelse med arbejdet med udbygningsaftaler. Den eksisterende tjekliste og skabelon kan indgå i arbejdet hermed.

For at sikre at administrationsgrundlaget bliver et relevant hjælpemiddel for medarbejderne og integreres i sagsbehandlingen i forbindelse med udbygningsaftaler, kan dette tiltag med fordel kombineres med fx temamøder, hvor såvel processer som det materielle indhold af udbygningsaftalerne gennemgås og drøftes; herunder med afsæt i konkrete verserende sager. Dette vil kunne lede til løbende tilpasning af administrationsgrundlaget, så det rummer og tager højde for de praktiske tvivlstilfælde, som medarbejderne oplever i dagligdagen.

De konkrete sager

Det falder uden for kommissoriet at tage stilling til, hvad de retlige konsekvenser vil være i de tilfælde, hvor en privat aktør *har* indgået en udbygningsaftale med kommunen, uden at dette er sket i overensstemmelse med kravet om frivillighed, eller hvor en privat aktør er blevet udsat for et usagligt pres og *har undladt* at indgå en udbygningsaftale.

Henset til vores vurdering af de konkrete sager *anbefaler* vi, at der foretages en nærmere vurdering heraf, og at der i den forbindelse også foretages en vurdering af konsekvenserne, hvis der er indgået aftaler om udbygningsaftaler, hvor indholdet ikke lever op til kravene i § 21b, stk. 2 (typer af fordele) og stk. 3 (sammenhæng).

2.2.2 *Mere generelle anbefalinger*

Notatpligt

Notatpligten følger af offentlighedslovens § 13 (i afgørelsessager), ulovfæstede forvaltningsretlige grundsætninger (i andre administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren) samt af god forvaltningsskik. Notatpligten indebærer, at der er pligt til at notere oplysninger om sagens faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsekspeditionsskridt.

Notatpligten bidrager til at dokumentere, hvordan sagens gang har været (dokumentationshensynet), og er også led i at en klagemyndighed kan føre kontrol med, at myndigheden har handlet korrekt (kontrolhensynet). Derudover kan notatpligten understøtte tillidsforholdet mellem forvaltning og borger, da der herved undgås tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en sag (tillidshensynet).

Vi har under vores gennemgang konstateret, at graden af skriftlighed i de enkelte sager – uagtet det store antal dokumenter i det samlede materiale – ofte er lav og ikke lever op til de forvaltningsretlige krav. Eksempelvis savnes der ofte referat af møder mellem forvaltningen og de private aktører, hvor det må formodes, at der er modtaget oplysninger om sagens faktiske grundlag.

Vi *anbefaler*, at der tages skridt til at øge opmærksomheden på, hvornår der skal tages notat, og også hvornår dette – uden at være en pligt – kan være hensigtsmæssigt. Dette finder vi er særligt relevant på det foreliggende sagsområde pga. kravet i § 21b, stk. 1, om frivillighed, og på grund af den indbyggede risiko for, at der i sager om udbygningsaftaler kan blive inddraget usaglige hensyn til kommunens økonomi – eller at det kan opleves sådan af den private aktør, jf. også ovenfor om tillidshensynet.

Journalisering

Det følger af offentlighedslovens § 15, at dokumenter, der modtages eller sendes af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling, skal journaliseres, hvis dokumentet har betydning for en sag eller for sagsbehandlingen. Det samme gælder for interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Formålet med journaliseringspligten er blandt andet at sikre, at det kan identificeres, hvilke dokumenter der knytter sig til en given sag (identifikationshensynet), og at der ved en begæring om aktindsigt tages stilling til alle sagens dokumenter (offentlighedshensynet). Dertil kommer hensyn til effektivitet (fx ved udskiftning i medarbejderkredsen, der beskæftiger sig med en sag), kontrolhensynet (fx ved klager over afgørelser om aktindsigt) og bevis- og dokumentationshensynet.

Vi har i vores gennemgang af materialet dels fra eDoc, dels fra mailbokse, konstateret, at der er et ganske betydeligt antal mails

med et indhold, som burde være journaliseret, men som ikke er at finde i eDoc, herunder såvel interne mails og dokumenter som mails til og fra eksterne aktører. I nogle sager er der kun sket ganske sporadisk journalisering i eDoc, og i visse sager er journalisering påbegyndt meget sent i sagens forløb.

Vi *anbefaler*, at der tages skridt til at sikre, at der sker journalisering i overensstemmelse med de gældende regler. I sager, hvor mange personer deltager i sagens behandling, og der derfor ofte er mange modtagere (herunder CC) på mails, kan det være uklart, hvem der har ansvaret for journaliseringen. Klare regler herom kan med fordel indgå i et øget fokus på journaliseringspligten. Et særligt fokusområde bør være håndteringen af sager bagud i tid, herunder i forbindelse med fratrædelser. Da mailbokse slettes relativt kort tid efter fratræden, kan det her med fordel indskærpes, at en fratrædende medarbejder har ansvaret for at få journaliseret materiale i de sager, vedkommende har været ansvarlig for.”

Byrådet i Aalborg Kommune udtalte den 9. december 2021 følgende om advokatundersøgelsen:

“Vi er tilfredse med, at vi nu har fået foretaget en grundig undersøgelse af kommunens praksis for udbygningsaftaler.

Vi sætter stor pris på de anbefalinger, vi har fået, til ændring af praksis, og de skal selvfølgelig implementeres hurtigst muligt.

Vi har et stort ansvar for at udbedre de fejl, vi er ansvarlige for, så alle parter kan komme godt videre.

[...]

Det vil vi nu dedikere os fuldt ud til at gennemgå, så vi sikrer, at alle sten bliver vendt og alle involverede og interesserede kan få svar på deres spørgsmål. Både ift. det fremadrettede og den hidtidige praksis.

Vi vil igangsætte en handlingsplan med følgende fokuspunkter:

1. Gennemgang og forbedring af administrative processer og praksis – med fokus på notat- og journaliseringspligt.

2. Oplæg til drøftelse af revision af planprocesser - herunder udarbejdelse et administrationsgrundlag, hvor de retlige betingelser for at indgå udbygningsaftaler tydeligt fremgår.
3. En nærmere undersøgelse af de af retlige konsekvenser af alle de konkrete sager, herunder i hvilket omfang, der er grundlag for at imødekomme eventuelle økonomiske krav.
4. Åbenhed omkring advokatundersøgelsen – vi skal dele viden, så vi tydeliggør rammer og regler.
5. Herudover følger vi alle de anbefalinger som advokatfirmaet [B] har givet.

Vi har som sagt brug for at gennemgå det fulde materiale og vil herefter tage stilling til organiseringen af den videre proces med iværksættelse af handlingsplan. De helt indledende overvejelser herom vil By- og Landskabsudvalget gøre sig på et senere møde.”

By- og Landskabsudvalget besluttede den 10. december 2021 at iværksætte en supplerende undersøgelse af udbygningsaftaler.

Følgende fremgår af kommissoriet for den supplerende undersøgelse:

”[B] skal gennemføre en supplerende undersøgelse, hvori der indgår dels en vurdering af samtlige betingelser i planlovens § 21b, dels en gennemgang af de øvrige sager om udbygningsaftaler i den periode, advokatundersøgelsen omfattede. Den supplerende undersøgelse omfatter således følgende forhold:

- Er planlovens § 21b, stk. 2 og 3, iagttaget i de 27 sager, der indgik i advokatundersøgelsen
- Er planlovens § 21b, stk. 1-3, iagttaget i de 30 sager, som ikke indgik i advokatundersøgelsen og i eventuelle andre sager, [B] ikke havde oplysninger om ved starten af advokatundersøgelsen.”

Følgende fremgår af et tillæg til kommissoriet:

”Målrkning af kommissoriet

[B] og By- og Landskabsforvaltningen har løbende været i dialog om tilrettelæggelsen af den supplerende undersøgelse og om de yderligere spørgsmål, der har rejst sig i forlængelse af afleveringen af advokatundersøgelsen.

Rækkevidden ift. sager

En gennemgang af samtlige sager vil dels omfatte ca. dobbelt så mange sager som advokatundersøgelsen, og dels vil dette omfatte flere retlige spørgsmål end advokatundersøgelsen. Der vil således blive tale om et endog ganske væsentligt tidsforbrug. Det har derfor været relevant at overveje, om gennemgangen kan skæres til, så den retter sig mod de sager, hvor en tilsidesættelse af reglerne vil kunne have retlige konsekvenser.

For at sikre en effektiv anvendelse af kommunens økonomiske ressourcer vil den supplerende undersøgelse derfor blive målrettet de sager, hvor der vil kunne være grundlag for at rette krav mod kommunen. Det bemærkes, at advokatundersøgelsen allerede givet kommunen et grundigt indblik i forvaltningens praksis i forhold til kravet om frivillighed – også tilbage i tid. Med ovenstående målretning vil der fortsat ske en gennemgang af forvaltningens praksis i forhold til indholdet af aftalerne, jf. planlovens § 21b, stk. 2 og 3, for de sager, der indgår i gennemgangen.

Justeringen indebærer således, at den supplerende undersøgelse vil omfatte overholdelsen af planlovens § 21b, stk. 1-3, i alle sager, hvor 1) der er indgået en udbygningsaftale, og 2) der vil kunne være et krav, der ikke er forældet efter den treårige forældelsesfrist.

Ankestyrelsen modtog den 17. august 2022 den supplerende undersøgelse af 21. marts 2022.

Følgende fremgår af den supplerende undersøgelse:

"Opfølgning på advokatundersøgelsen

[...]

Administrationsgrundlag

En af [B]'s anbefalinger i forbindelse med afleveringen af advokatundersøgelsen var, at der blev udarbejdet et administrationsgrundlag for indgåelse af udbygningsaftaler.

Forvaltningen har efterfølgende udarbejdet en uddybende procedurebeskrivelse og en tjekliste, som er gennemgået af

[B]. By- og Landskabsudvalget vedtog 17. februar 2022 disse dokumenter.

Notat- og journaliseringspligt

Endvidere anbefalede [B] i forbindelse med afleveringen af advokatundersøgelsen, at der blev taget skridt til at øge opmærksomheden på, hvornår der skal tages notat, og også hvornår dette – uden at være en pligt – kan være hensigtsmæssigt, og at der blev taget skridt til at sikre, at der sker journalisering i overensstemmelse med de gældende regler.

Kommunen har efterfølgende iværksat tiltag for at uddanne medarbejderne i disse regler.

[...]

2.1.2 *De konkrete sager*

Vi har gennemgået i alt 21 sager i den supplerende undersøgelse.

10 af disse sager er gennemgået i forhold til vurderingen af, om *kravet om frivillighed* i planlovens § 21b, stk. 1, er opfyldt. Disse sager indgik ikke i advokatundersøgelsen.

Vi har brugt samme kategorier, som i advokatundersøgelsen, dvs. "ikke-kritisk", "overvejende ikke-kritisk", "overvejende kritisk" og "kritisk", alt efter om opfordringen/initiativet til at indgå udbygningsaftalen er udgået fra kommunen eller fra grundejer.

De gennemgåede sager fordeler sig som følger:

- 0 sager er ikke-kritiske, dvs. hvor opfordringen ses at være kommet fra grundejer.
- 1 sag er overvejende ikke-kritiske, dvs. at vi ikke tydeligt kan se, hvorfra opfordringen er kommet, men at det mest fremstår sådan, at den er kommet fra grundejer.
- 5 sager er overvejende kritiske, dvs. at vi ikke tydeligt kan se, hvorfra opfordringen er kommet, men at det mest fremstår sådan, at den er kommet fra kommunen.

- 4 sager er kritiske, dvs. at opfordringen ses at være kommet fra kommunen.

I forhold til de indholdsmæssige krav til udbygningsaftaler, jf. § 21b, stk. 2 og 3, har vi gennemgået 12 sager. Disse sager indgik i advokatundersøgelsen, og der er tale om sager, der ikke er forældede, og hvor der foreligger en endelig (ubetinget) udbygningsaftale.

Vi har brugt kategorierne "opfyldt" og "ikke opfyldt" alt efter om udbygningsaftalernes indhold var i overensstemmelse med betingelserne i § 21b, stk. 2 og 3. En sag kategoriseres som "opfyldt", hvis betingelserne i både stk. 2 og 3 om hhv. fordel og sammenhæng er iagttaget. En sag kategoriseres som "ikke opfyldt", hvis udbygningsaftalen ikke er i overensstemmelse med kravene i stk. 2 og/eller stk. 3.

De gennemgåede sager fordeler sig som følger:

- 4 sager er opfyldt, dvs. at udbygningsaftalen er i overensstemmelse med både stk. 2 og 3.
- 7 sager er ikke opfyldt, dvs. at udbygningsaftalen ikke er i overensstemmelse med stk. 2 og/eller stk. 3."

Det fremgår af undersøgelsen, at tallene summerer til 11 og ikke 12, da én af sagerne, der er "overvejende kritisk", omfatter en udbygningsaftale, der først var tilknyttet ét udkast til en lokalplan og efterfølgende blev tilknyttet et andet udkast.

Spritten A/S udtog den 4. oktober 2022 stævning mod Aalborg Kommune.

Aalborg Kommune sendte den 21. marts 2023 en supplerende redegørelse til Ankestyrelsen.

Følgende fremgår bl.a. af kommunens supplerende redegørelse:

"1. Opfølgning på advokatundersøgelsen ved advokatfirmaet [B]

Som det vil være Ankestyrelsen bekendt, vedtog By- og Landskabsudvalget i Aalborg Kommune på sit møde d. 9.9.2021 et

kommissorium for en advokatundersøgelse af, om By og Landskabsforvaltningens (nu 'By og Land') praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021 havde været i overensstemmelse med planlovens § 21b, stk. 1, hvorefter en udbygningsaftale skal være frivillig, herunder at den skal indgås 'på opfordring fra en grundejer'. I alt 27 sager var omfattet af denne undersøgelse. Advokatundersøgelsen blev afleveret af advokatfirmaet [B] den 9.12.2021. I forlængelse af afleveringen af advokatundersøgelsen besluttede kommunen, at de sager, der ikke var indgået i advokatundersøgelsen, også skulle gennemgås, og at gennemgangen, ud over planlovens § 21b, stk. 1, også skulle omfatte de indholdsmæssige krav til udbygningsaftaler, jf. planlovens § 21b, stk. 2 og 3. Efterfølgende blev den supplerende undersøgelse afgrænset, så den dels ikke omfattede sager, hvor krav måtte antages at være forældede, dels ikke omfattede sager, hvor der ikke foreligger en endelig (ubetinget) udbygningsaftale. Endvidere blev gennemgangen i forhold til stk. 2 og 3 afgrænset til at omfatte de sager, der indgik i den oprindelige advokatundersøgelse.

Ankestyrelsen har fra [B] i mails af 4.1.2022 og 17.8.2022 modtaget afrapporteringer fra begge advokatundersøgelser med bilagsmateriale.

I korte hovedtræk indeholdt den oprindelige konklusion kritikpunkter og en række anbefalinger, som Aalborg Kommune straks iværksatte tiltag for at rette op på. Det blev bl.a. fundet, at der i forbindelse med forvaltningens forhandlinger om og indgåelse af udbygningsaftaler var en utilstrækkelig opmærksomhed på kravet om frivillighed i planlovens § 21b, stk. 1, ligesom forvaltningens generelle tilgang til og mangelfulde forståelse af de retlige rammer kunne danne grundlag for, at der i konkrete sager kunne være sket systematiske skævvridninger. Endvidere konstaterede [B], at graden af skriftlighed i de undersøgte enkeltsager ofte var lav og ikke levede op til de forvaltningsretlige krav om notatpligt (såvel det lovbestemte som det ulovbestemte). Det konstateredes også ved gennemgangen af medarbejderes mailbokse, at et ganske betydeligt antal mails med et indhold, som burde være journaliseret, ikke var at finde i kommunens ESDH-system eDoc.

[B] anbefalede på baggrund af den gennemførte undersøgelse, at der i forvaltningen toges generelle skridt i form af et

administrationsgrundlag, for at sikre, at reglerne i planlovens § 21b iagttages i konkrete sager, og at der tillige blev taget skridt til at øge medarbejdernes opmærksomhed på reglerne om notat- og journaliseringspligt.

[...]

På baggrund af [B]'s anbefaling udarbejdede By og Land et administrationsgrundlag for udarbejdelse af udbygningsaftaler. Administrationsgrundlaget består af en overordnet vejledning og tjekliste med en underliggende procedurebeskrivelse af ansvarsfordeling og sagsgange ved udarbejdelse og journalisering af udbygningsaftaler i forbindelse med lokalplansager. Derudover er der udfærdiget et notat med kommentarer til selve lovbestemmelsen. I administrationsgrundlaget er der i særlig grad lagt vægt på kravet om frivillighed, herunder krav til dokumentation af, at aftalen er indgået på grundejerens initiativ. Ligeledes beskæftiger det nye administrationsgrundlag sig indgående med såvel processen som den interne ansvarsfordeling i de enkelte processkridt. Administrationsgrundlaget dækker således hele forløbet fra den tidlige opstart til det punkt, hvor udbygningsaftalen er opfyldt. Det sikrer endvidere, at forvaltningens juridiske afdeling på et tidligt tidspunkt inddrages i processen og dermed medvirker i den samlede tilblivelsesproces.

Administrationsgrundlaget, [...] blev godkendt af By- og Landskabsudvalget på mødet d. 17.2.2022 (dagsordenpunkt nr. 2).

[...]

Efter udvalgets godkendelse blev administrationsgrundlaget implementeret som forvaltningens fremadrettede arbejdsgrundlag, og relevante ledere og medarbejdere blev præsenteret og vejledt om indholdet på interne fysisk afholdte møder. Det er i den forbindelse blevet indskærpet, at der skal foreligge skriftlig dokumentation for, at udbygningsaftaler indgås på opfordring fra grundejer, og at der i hele sagsforløbet løbende sikres dokumentation for en fortsat frivillighed. Der skal derudover tillige foreligge en tidlig vurdering af, at infrastrukturanlægget ikke er et anlæg, som det påhviler kommunen at etablere, og at det i øvrigt opfylder kriterierne i planlovens § 21b, stk. 2. Arbejdet med lokalplanlægning og udbygningsaftaler i By og Land har herefter fulgt administrationsgrundlaget.

Derudover blev der i umiddelbar forlængelse af afrapporteringen 9.12.2021 i månederne december 2021 – februar 2022 af By og Lands juridiske afdeling afholdt et undervisningsforløb i grundlæggende forståelse af ansættelse i den offentlige forvaltning (Kodeks VII) og forvaltningsrettens regler med særligt fokus på reglerne om journalisering- og notatpligt. Undervisningsforløbet blev afholdt med mødepligt for medarbejderne. Aalborg Kommune har efterfølgende i efteråret 2022 indkøbt et e-learningprogram i forvaltningsret fra firmaet MOCH 'God forvaltningspraksis. Alle forvaltningens administrative medarbejdere vil i løbet af første halvår 2023 gennemføre dette kursus (obligatorisk), som er særligt tilrettelagt for kommunale sagsbehandlere. Det er hensigten, at administrative medarbejdere løbende i deres ansættelse skal gennemføre et forvaltningsretligt e-learningkursus og dermed bliver 're-certificeret', ligesom kurset er et obligatorisk element i forvaltningens on-boarding af nye administrative medarbejdere. Endeligt har forvaltningens juridiske afdeling netop, i februar-marts måned i år, tilrettelagt og afholdt et obligatorisk supplerende introduktionskursus i grundlæggende forvaltningsret til nyansatte medarbejdere i forvaltningen. Dette supplerende introduktionskursus vil nu indgå i forvaltningens årshjul i forbindelse med kommende nyansættelser."

Følgende fremgår af Aalborg Kommunes "Udbygningsaftaler – Vejledning og tjekliste", der er en del af kommunens administrationsgrundlag for indgåelse af udbygningsaftaler, der blev vedtaget den 17. februar 2022 af By- og Landskabsudvalget:

- På alle møder, hvor der sker drøftelse mellem repræsentanter fra By og Land samt grundejeren vedrørende udbygningsaftaler, skal der tages notat/referat. Efterfølgende sendes mødenotatet/referat til grundejeren for kommentering samt evt. underskrivelse/accept.
- Alle mødenotater samt relevante mails skal journaliseres på sagen."

Det fremgår af det digitale planregister Plandata.dk, at Aalborg Kommune den 3. januar 2023 har indgået en udbygningsaftale i tilknytning til lokalplan 3-1-106. Der er i Plandata.dk ikke oplysninger om, at kommunen har indgået andre udbygningsaftaler.

Reglerne

Planlovens § 21 b, stk. 1-3, har følgende ordlyd:

”§ 21 b. På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningsaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone eller sommerhusområde, jf. § 11 a, stk. 1, nr. 1, samt for områder i landzone.

Stk. 2. Udbygningsaftaler kan indgås med henblik på at

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

Stk. 3. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.”

Følgende fremgår af forarbejderne til planlovens § 21 b (L 204, FT 2006-7):

”4.1. Frivillige udbygningsaftaler

Det er en kommunal opgave at foretage de fornødne investeringer i forbindelse med udbygning af infrastruktur og byggemodning af et byområde. Det er ikke hensigten med dette lovforslag at ændre på kommunernes pligt til at etablere infrastrukturanlæg, hvis grundejeren er tilfreds og ellers vil vente. Men det skal være muligt for en grundejer at tage initiativ til en frivillig aftale om at bidrage til udbygningen af infrastruktur i de tilfælde, hvor grundejeren finder det hensigtsmæssigt i forhold til udnyttelse og benyttelse af en ejendom. Tilsvarende vil det stå kommunalbestyrelsen frit for at vurdere, om et ønske kan imødekommes.

[...] der foreslås indsat en bestemmelse i planloven om, at en grundejer skal kunne tage initiativ til at indgå en frivillig

udbygningsaftale med kommunalbestyrelsen om afholdelse af udgifter til infrastrukturanlæg i områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone. Udbygningsaftalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvist skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg i og uden for området, som skal etableres eller udbygges for at virkeliggøre planlægningen. Aftalen kan endvidere bestemme, at omkostningerne til udarbejdelse af kommuneplantillæg og lokalplan afholdes af grundejeren.

Forslaget om udbygningsaftaler giver blandt andet mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som, hvis kommunalbestyrelsen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunerne.

En anden væsentlig begrundelse for forslaget om at indføre regler om udbygningsaftaler i planloven er, at der derved kan sikres klare regler for og offentlighed om udbygningsaftaler. Der bliver skabt åbenhed om udbygningsaftaler, der har betydning for planlægningen, eftersom planforslag skal indeholde en redegørelse for planens forudsætninger. Planforslag, som udarbejdes som et led i en udbygningsaftale, skal således indeholde oplysning om, at planen er udarbejdet for at imødekomme et ønske om en udbygningsaftale. Det vil sige, at det skal fremgå af et planforslag, hvordan og i hvilket omfang planens indhold og nærmere udformning er udarbejdet som følge af et ønske om at indgå en udbygningsaftale.

Udbygningsaftaler kan dække tre aftaletyper, som indgås mellem kommuner og grundejere, og kan regulere mange forskellige forhold i forbindelse med udbygning af infrastrukturanlæg, som det er ønskeligt at etablere, ændre eller udbygge, hvis et byudviklingsområde eller byomdannelsesområde efterfølgende skal kunne fungere hensigtsmæssigt i overensstemmelse med lokalplanen.

[...]

Det er i den forbindelse vigtigt at slå fast, at forslaget om at skabe en hjemmel i den danske planlovgivning alene omfatter aftaler om udgifter til infrastrukturanlæg, dvs. til udbygning, til færdiggørelse eller til efterbehandling af infrastrukturanlæg og arealer i forbindelse hermed. Bestemmelserne omfatter ikke

udgifter til offentlig service og social infrastruktur, der er afledt af udbygningen.

Forslaget omfatter således alene muligheden for bidrag til fysiske infrastrukturanlæg som f.eks. etablering af infrastrukturanlæg til veje, vand og afløb inden for byområdet ved større byggeprojekter, eller anlæg uden for byområdet som f.eks. omlægning af en vej eller etablering af en broforbindelse til området i det omfang, det har betydning for det aktuelle områdes udbygning.

Udbygningsaftaler kan derimod ikke omfatte bygninger og anlæg, som er et led i de offentlige tjenesteydelser, som skal bekostes af det offentlige. Det gælder f.eks. opførelse af skoler, børnehaver og andre institutioner m.v.

Justitsministeriet har overvejet, om de udgifter, som en grundejer i henhold til den foreslåede ordning vil kunne komme til at afholde som en del af en udbygningsaftale, vil udgøre en skat i grundlovens § 43's forstand.

Efter forslaget er det en betingelse for, at der kan indgås en udbygningsaftale, at vedkommende grundejer har opfordret kommunalbestyrelsen til at indgå aftalen. Ordningen bygger således på, at grundejeren frivilligt påtager sig at afholde udgifterne.

Særligt i forhold til de typer udbygningsaftaler, der er omfattet af den foreslåede § 21 b, stk. 2, nr. 1 og 3, vil der endvidere ifølge forslaget ikke være tale om, at grundejeren påtager sig at finansiere infrastrukturprojekter, som det ellers – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere.

Med hensyn til den form for udbygningsaftaler, som omfattes af forslaget til § 21 b, stk. 2, nr. 2, skabes der ifølge lovforslaget alene mulighed for at indgå aftaler om i forvejen fastsatte og sagligt (planmæssigt) begrundede hindringer for udbygningen af det pågældende område. Endvidere vil der i forhold til denne type udbygningsaftale – bortset fra en eventuel fremrykning af tidspunktet for udnyttelse af en byggetilladelse, som den pågældende grundejer i alle tilfælde vil kunne få – ikke ske nogen ændringer i indholdet af en byggetilladelse, som den pågældende grundejer har eller vil kunne få.

I hvert fald under disse omstændigheder er det Justitsministeriets opfattelse, at de udgifter, som en grundejer i henhold til den foreslåede ordning vil kunne komme til at afholde som en del af en udbygningsaftale, ikke vil udgøre en skat i grundlovens § 43's forstand.

De foreslåede bestemmelser indebærer, at grundejere og kommunalbestyrelsen kan indgå frivillige udbygningsaftaler, hvis grundejeren ønsker at bidrage økonomisk til fysiske infrastrukturanlæg. Hensigten med lovforslaget er at skabe klare regler og offentlighed omkring indgåelse af aftaler om bidrag til infrastruktur af betydning for planlægningen. Det er derfor afgrænset i lovforslaget, i hvilke tre situationer der kan indgås aftaler om infrastruktur og planlægning:

- 1) Grundejeren kan finansiere forbedringer i infrastrukturen, der sikrer en højere kvalitet og standard end de planlagte kommunale løsninger, som f.eks. granitbelægning på et allerede asfalteret kajanlæg, eller
- 2) Grundejeren kan bidrage økonomisk til infrastrukturprojekter, som medfører, at udviklingen af planlagte byudviklings- og omdannelsesområder fremrykkes i kommuneplanens tidsrækkefølge, som f.eks. flytning af en vej som forudsætning for at et område kan udbygges, men hvor kommunalbestyrelsens finansiering først ligger på et senere tidspunkt i investeringsplanen, eller
- 3) Grundejeren kan finansiere infrastrukturprojekter, som det ikke – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere. Det forudsætter, at kommunalbestyrelsen vælger at udarbejde et nyt plangrundlag for de forbedrede udbygningsmuligheder. Det kan f.eks. være, at grundejeren bekoster omlægningen af en eksisterende vej, som kommunalbestyrelsen ellers ikke havde tanker om at flytte, hverken nu eller i fremtiden, men hvor flytning af vejen betyder, at grundejeren vil kunne etablere yderligere bebyggelse i området efter en ny plan.

Forbedringer af kvaliteten

Der kan blive aktuelt at indgå en udbygningsaftale, hvor den private grundejer ønsker at sikre et højere kvalitetsniveau, end

det, som kommunalbestyrelsen har økonomiske ressourcer til at gennemføre. I disse tilfælde kan det være en fordel for grundejeren at indgå en aftale om at påtage sig eventuelle meromkostninger for byudviklingen i forhold til den standard og kvalitet, som kommunalbestyrelsen kan tilbyde. Det kan f.eks. handle om at etablere en park eller et torv med en højere standard som f.eks. at udføre en dyrere belægning på befæstede offentlige arealer, eller etablere andre udformninger af gadeudstyr som belysning m.v., end hvad kommunalbestyrelsen ville bekoste i den konkrete situation.

Forslaget tager sigte på situationer, hvor der i en lokalplan er behov for at fastsætte særlige bestemmelser om udformning m.v. til sikring af en særlig kvalitet i et område, f.eks. brostensbelægning for at højne gågadens kvalitet, eller f.eks. grus på parkeringspladser m.v. i et nyt rækkehusområde for at sikre nedsivning af regnvand.

Rækkefølge

[...]

Indgåelse af en aftale om at bidrage til udbygningen med infrastruktur i et område kan indebære, at forhindringer, som medfører, at et område er placeret sent i kommuneplanens bestemmelser om rækkefølge, bliver ryddet af vejen. Det kan gælde rækkefølgebestemmelser som er en følge af, at et område ikke kan udbygges, før der er tilvejebragt en tilfredsstillende vandforsyning, kommunikationer m.v. I disse tilfælde er det en forudsætning for aftalen, at kommunalbestyrelsen ændrer rækkefølgebestemmelserne for det pågældende område. Det kan imidlertid også være tilfældet, at rækkefølgebestemmelserne, som forhindrer områdets umiddelbare udbygning beror på andre hensyn, som medfører, at kommunalbestyrelsen ikke kan ændre rækkefølgen og derved er forhindret i at indgå en udbygningsaftale. Rækkefølgen kan f.eks. være fastsat ud fra et ønske om, at udbygningen i flere områder skal ske på en indbyrdes koordineret og hensigtsmæssig måde for derved at sikre sammenhængen i udbygningen af flere områder, eller udbygningen af et område kan bero på, at kommunalbestyrelsen først tilvejebringer den nødvendige udbygning af institutioner og anden offentlig, social service, dvs. forhold, som ikke kan indgå i en udbygningsaftale, jf. bemærkningerne til forslaget § 21b.

Nyt plangrundlag

Der er situationer, hvor en grundejer ønsker at bidrage til finansieringen af infrastrukturprojekter, som hvis de etableres, vil ændre forudsætningerne for udbygningen af et område, og hvor grundejeren med sit forslag om bidrag derfor har en forventning om, at kommunalbestyrelsen ændrer det gældende plangrundlag. Det skal ifølge forslaget være muligt for kommunalbestyrelsen at imødekomme sådanne ønsker i de situationer, hvor det ikke ifølge det gældende plangrundlag – aktuelt eller på et senere tidspunkt – ellers ville påhvile kommunalbestyrelsen at finansiere det pågældende infrastrukturanlæg.

Det kan f.eks. handle om byggemulighederne i et byområde, der i den gældende plan er fastsat ud fra den eksisterende vejbetjening, der har en begrænset kapacitet. Kommunalbestyrelsen har ikke planer om at ændre vejbetjeningen til området og er heller ikke forpligtet hertil, og det er derfor udlagt til en relativt begrænset udnyttelse til ny bebyggelse som f.eks. åben-lav bebyggelse. En rundkørsel kunne forbedre vejbetjeningen til området, og grundejeren foreslår derfor at bidrage til etableringen heraf. Derved ændres forudsætningerne for udnyttelsen af området til bebyggelse, og kommunalbestyrelsen finder det relevant at ændre plangrundlaget fra åben-lav til f.eks. tæt-lav bebyggelse.

[...]

Ad § 21 b

Forslaget til § 21 b, stk. 1, giver grundejere mulighed for at tage initiativ til at indgå en frivillig udbygningsaftale med kommunalbestyrelsen.

[...]

Kommunalbestyrelsen kan alene indgå i et samarbejde, hvis grundejeren henvender sig frivilligt til kommunen.

Forslaget ændrer ikke kommunalbestyrelsens planlægningskompetence eller ansvar for forsyningen med infrastruktur. Det er således alene i de tilfælde, hvor grundejeren selv ønsker, at en byggemodning sker hurtigere eller har ønsker

om, at infrastrukturanlæggene skal være af en særlig kvalitet, eller at grundejeren ønsker ændrede eller udvidede byggemuligheder, at grundejeren ved hjælp af en udbygningsaftale kan bidrage til anlæggelse eller realisering af en planbestemmelse.

[...]

Ad stk. 3:

Det forslås i stk. 3, at udbygningsaftaler kun kan indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvist skal udføre eller afholde udgifterne til de infrastrukturanlæg i og uden for området, som skal etableres for at virkeliggøre en lokalplan. Bestemmelsen om udbygningsaftaler omfatter projekter, som medfører ændringer i plangrundlaget.

Forslaget om udbygningsaftaler giver blandt andet mulighed for privat medfinansiering af infrastrukturanlæg, som, hvis kommunen ellers havde haft aktuelle planer om at etablere dem, skulle finansieres fuldt ud af kommunen, jf. § 21 b, stk. 2, nr. 2.

De anlæg, der vil være omfattet af muligheden for at indgå udbygningsaftaler, er fysiske infrastrukturanlæg, og hvor anlæggene skal være offentligt tilgængelige. Kommunen kan således efterfølgende have vedligeholdelsesforpligtigelsen. Frivillige udbygningsaftaler er ikke tænkt at omfatte social infrastruktur som f.eks. skoler, børnehaver m.v., men alene forskellige former for fysisk infrastruktur, herunder rekreative friluftsanlæg, som forbedrer områdets eller bebyggelsens kvaliteter og dermed gør det mere attraktivt ved salg.”

Sådan vurderer vi sagen

Om Aalborg Kommunes praksis for udbygningsaftaler

Ankestyrelsen er opmærksom på, at Aalborg Kommune i to tilfælde er blevet stævnet i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler, og at der således verserer to sager ved domstolene, der vedrører Aalborg Kommunes ageren i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler.

Vi bemærker, at vi med denne udtalelse alene har taget stilling til Aalborg Kommunes generelle praksis i forbindelse med indgåelse af udbygningsaftaler, og at vi med udtalelsen ikke har taget stilling til, om

Aalborg Kommune har handlet i strid med planlovens § 21 b i forbindelse med konkrete udbygningsaftaler.

Det er i forbindelse med advokatundersøgelsen og den supplerende undersøgelse af Aalborg Kommunes praksis for udbygningsaftaler i perioden 2011-2021 blevet konstateret, at Aalborg Kommune i en række tilfælde har arbejdet aktivt for indgåelse af udbygningsaftaler med grundejere, og at kommunen ikke har været tilstrækkelig opmærksom på kravene i planlovens § 21 b, herunder kravet i § 21 b, stk. 1, om, at opfordringen skal komme fra grundejer. Det er også blevet konstateret, at kommunen bl.a. ud fra økonomiske incitament har taget initiativ til indgåelse af udbygningsaftaler, og at grundejere har kunnet opleve et pres for at acceptere en udbygningsaftale.

Undersøgelserne har kun i begrænset omfang undersøgt kommunens praksis i forhold til de indholdsmæssige krav til udbygningsaftaler efter planlovens § 21 b, stk. 2 og 3. Det er dog i forbindelse med den supplerende undersøgelse blevet konstateret, at kun fire ud af de 12 undersøgte udbygningsaftaler er i overensstemmelse med de indholdsmæssige krav i § 21 b, stk. 2 og 3.

Vi lægger på baggrund af Aalborg Byråds udtalelse fra 9. december 2021 til grund, at kommunen er enig i advokatundersøgelsens resultater fra samme dag.

Ankestyrelsen vurderer, at Aalborg Kommune i perioden fra 2011-2021 har haft en generel praksis for indgåelse af udbygningsaftaler, der er i strid med planlovens § 21 b.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af planlovens § 21 b, stk. 1, at en udbygningsaftale skal indgås på opfordring fra en grundejer. Det fremgår endvidere af bestemmelsens forarbejder, at det er en betingelse for, at der kan indgås en udbygningsaftale, at vedkommende grundejer har opfordret kommunen til at indgå aftalen, og at ordningen således bygger på, at grundejeren frivilligt påtager sig at afholde udgifterne.

Vi lægger også vægt på, at det er blevet konstateret, at Aalborg Kommune i perioden 2011-2021 har taget initiativ til indgåelse af udbygningsaftaler, og at kommunen dermed ikke har overholdt betingelsen om, at udbygningsaftaler skal indgås på opfordring fra en grundejer.

Vi lægger desuden vægt på, at en udbygningsaftale skal opfylde de indholdsmæssige krav i planlovens § 21 b, stk. 2 og 3. Vi henviser til, at det fremgår af forarbejderne til § 21 b, at hensigten med lovforslaget er at skabe klare regler og offentlighed omkring indgåelse af aftaler om bidrag til infrastruktur af betydning for planlægningen, og at det derfor er afgrænset i lovforslaget i hvilke tre situationer, der kan indgås udbygningsaftaler.

Vi lægger endvidere vægt på, at det er blevet konstateret, at Aalborg Kommune i perioden fra 2011-2021 har indgået udbygningsaftaler, der ikke opfylder de indholdsmæssige krav i planlovens § 21 b, stk. 2 og 3, og at kommunen således bl.a. har indgået udbygningsaftaler med et andet indhold end de tre situationer, hvor der kan indgås udbygningsaftaler.

Notat- og journaliseringspligt

Det er i forbindelse med advokatundersøgelsen af Aalborg Kommunes praksis for udbygningsaftaler også blevet konstateret, at graden af skriftlighed i de undersøgte sager ofte har været lav og ikke har levet op til de forvaltningsretlige krav.

Det er i advokatundersøgelsen ligeledes blevet konstateret, at et ganske betydeligt antal mails med et indhold, som burde være journaliseret, ikke har været at finde i kommunens it-system.

På baggrund af oplysningerne om de tiltag, som Aalborg Kommune har iværksat i forlængelse af advokatundersøgelsen, og oplysningerne i kommunens supplerende redegørelse finder vi ikke anledning til at gøre mere vedrørende denne del af sagen.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af kommunens administrationsgrundlag for indgåelse af udbygningsaftaler fra den 17. februar 2022, at der skal tages notat/referat på alle møder mellem kommunen og grundejere, hvor der sker drøftelse af udbygningsaftaler, og at alle mødenotater og relevante mails skal journaliseres på sagen.

Vi lægger desuden vægt på oplysningerne om de initiativer, Aalborg Kommune har taget i forhold til videreuddannelse af kommunens medarbejdere, herunder afholdelse af undervisningsforløb i bl.a. forvaltningsretlige regler med særligt fokus på reglerne om notat- og journaliseringspligt, indkøb af et e-learningprogram i forvaltningsret og

afholdelse af et obligatorisk supplerende introduktionskursus i grundlæggende forvaltningsret til nyansatte medarbejdere.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Aalborg Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi beder i denne forbindelse byrådet om at redegøre for status for arbejdet med den handlingsplan, byrådet efter det oplyste har igangsat på baggrund af advokatundersøgelsen af kommunens praksis for indgåelse af udbygningsaftaler i perioden 2011-2021.

Vi beder også byrådet om at redegøre for kommunens nuværende praksis for indgåelse af udbygningsaftaler, herunder for forløbet i forbindelse med den udbygningsaftale Aalborg Kommune har indgået i 2023.

Endelig beder vi byrådet om at redegøre for kommunens generelle overvejelser om, hvilke konsekvenser det har, at en udbygningsaftale er indgået i strid med planlovens § 21 b.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, vurderer Ankestyrelsen, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi lægger vægt på, om det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Ankestyrelsen kan bl.a. inddrage sagens principielle, generelle og alvorlige karakter. Ankestyrelsen kan også inddrage, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Når vi overvejer, om vi skal rejse en tilsynssag, kan det have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Det kan også være at tvinge kommunen til at opfylde en handlepligt.

Hvis et spørgsmål har været behandlet ved domstolene, kan Ankestyrelsen ikke behandle sagen. Ankestyrelsen kan behandle en sag samtidig med, at sagen verserer ved domstolene. Det kræver dog, at der er væsentlige hensyn, der taler for det.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Pernille Schiøtt-Stenbæk

Kopi er sendt til:

Advokat [A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om planlægning (planloven) nr. 1157 af 1. juli 2020

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)
nr. 145 af 24. februar 2020