

Ankestyrelsen



SLAGELSE
KOMMUNE

Ledelsessekretariatet

Rådhuset
Rådhuspladsen 11
4200 Slagelse

Tlf.: 58 57 36 00
slagelse@slagelse.dk
www.slagelse.dk

UDKAST

Udtalelse til Ankestyrelsen vedr. køb af DSB-grund, jeres journalnr. 2017-50262

Slagelse Kommune har modtaget Ankestyrelsens brev af 24. juli 2017, hvori Ankestyrelsen anmoder Byrådet i Slagelse Kommune om en udtalelse omkring køb af DSB-grund.

Ankestyrelsen har anmodet Slagelse Kommune om en udtalelse på baggrund af en henvendelse til Ankestyrelsen fra byrådsmedlem Jørn Melchior Nielsen, hvori han spørger om Slagelse Kommune må miste 20 mio. kr. på salg af grund til UCSJ.

Ankestyrelsen spørger specifikt efter med hvilken hjemmel Slagelse Kommune har erhvervet det omhandlede areal, og om Slagelse Kommunes bemærkninger om mulig støtte til UCSJ ved videresalg.

Konklusion

Slagelse Kommune erhvervede med hjemmel i kommunalfuldmagten det omhandlede areal fra DSB Ejendomme for at understøtte og sikre byudviklingen i Slagelse bymidte med udgangspunkt i "Visionsplanen Campus Slagelse". En del af det erhvervede areal skulle efterfølgende videresælges til uddannelsesinstitutioner til brug for uddannelsesbyggeri og en del af arealet skulle benyttes til bygning af multihal, rekreative områder, parkeringsforhold, stiforløb, broforbindelse over banen m.m.

Efter kommunalfuldmagten er det en lovlige og sædvanlig kommunal opgave at fremskaffe byggemodnet jord til boliger og erhverv, både ved at sikre et vist udbud af byggegrunde og ved køb og salg af grunde med et planlægningsmæssigt eller byudviklingsmæssigt formål¹.

Det er samlet set Slagelse Kommunes vurdering, at Slagelse Kommune lovligt kunne erhverve arealet med hjemmel i kommunalfuldmagten, da det

¹ Jf. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3.udgave 2015, side 210

28. september 2017
Sagsid.: 330-2017-69259

Kontaktperson:
Jacob Neuer
Direkte tlf. 58 57 53 37
Email: jacne@slagelse.dk
EAN NR. 5798007351625

skete med byudviklingsmæssigt formål og da der i øvrigt var en væsentlig lovlig kommunal interesse i udnyttelsen af området.

Efterfølgende har Slagelse Kommune solgt en del af arealet til Professionshøjskolen Absalon (tidligere UCSJ). Efter reglerne i udbudsbekendtgørelsen skal salg af kommunal jord som hovedregel ske ved offentligt udbud. Slagelse Kommune udbød grunden i offentligt udbud i september 2017, hvor Professionshøjskolen Absalon vandt udbuddet.

Side2/8

Da salget er sket ved udbud, jf. udbudsbekendtgørelsen, er det Slagelse Kommune vurdering, at salget er sket i overensstemmelse med reglerne, at salget er sket til markedspris, og at der derfor ikke er givet støtte til Professionshøjskolen Absalon.

Der redegøres nærmere for sagen nedenfor.

Sagens baggrund

På baggrund af "Helhedsplan Videns- og Uddannelsesby Slagelse 2012-2020" vedtog Byrådet i 2013 "Visionsplan Campus Slagelse"

Visionsplanen var det første skridt mod at satse på udvikling i campusområdet ved stationen, herunder kommunens fokus på hvordan byen og kommunen som helhed kunne udnytte de mange udviklingsmuligheder, der vil komme i kølvandet på udbygningerne.

Visionsplanen skulle gøre Slagelse til en mere attraktiv by for studerende og forskere. Udover udbygning af uddannelsesinstitutioner pegede visionsplanen på at Slagelse Kommune kunne indgå i fælles bibliotek, at Musikskolen kunne indgå i samspil, at Slagelse Kommunes Erhvervsservice og Vækstfabrikken naturligt ville kunne indgå i Campus og at faciliteterne på campus kunne udnyttes til kulturaktiviteter.

Endelig ville Visionsplanen skabe attraktive vilkår for erhvervslivet som f.eks. hotel og konference, og gode vilkår for etablering af vidensvirksomheder. En forudsætning for at Slagelse Kommune kunne udmønte "Visionsplan Campus Slagelse" var, at kommunen erhvervede nogle arealer og bygninger fra DSB og fra private.

Ved beslutning i Økonomiudvalget den 21. oktober 2013 købte Slagelse Kommune "Godsbanegården" af privat ejer for 7,6 mio. kr. Det fremgår af referatet fra Økonomiudvalgets møde, at ejendommen skulle erhverves med henblik på realisering af Slagelse Kommunes helhedsplan for Campus Slagelse.

Det retlige grundlag for at erhverve ejendommen er beskrevet i sagen. Her fremgår det at:

“Kommuners adgang til at erhverve fast ejendom er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, men følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunes opgavevaretagelse - kommunalfuldmagtsreglerne - samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

Kommunen kan erhverve og aktivere en ejendom, hvis omkostningen ikke overstiger, hvad det kommunale formål med ejendommen kan rumme – værdien af aktiviteten for kommunen.

Det følger af de kommunalretlige principper, at kommunen ikke må give mere end markedsprisen for ejendommen. Det vil sige den pris, som ejendommen må antages at være værd i almindelig handel.

Hvis ambitionen for området ændres efter erhvervelsen, vil ejendommen kunne sælges til den på tidspunktet for salget gældende markedspris. Denne pris kan være højere eller lavere end købsprisen afhængigt af markedsudviklingen.”

Den 25. august 2014 godkendte Byrådet i Slagelse Kommune Byrumsanalysen og Masterplanen for “Campus Slagelse - Midt i Byen”

Det fremgår af Byrumsanalysen og Masterplanen, at den nye campus skal skabe rammer for et innovativt vækst- og læringsmiljø med afsæt i de miljøer, der allerede eksisterer i kommunen. Det tværfaglige miljø skal bygge bro mellem studerende, forskere, iværksættervirksomheder og etablerede aktører i erhvervslivet samt understrege at Slagelse er Vestsjællands videns- og læringsby på Vestsjælland. Campus skal bruges som løftestang for at udvikle det omkringliggende byområde. En udvikling, som også kommer byen, og hele kommunen til gode.

På baggrund af Byrumsanalysen og Masterplanen besluttede Byrådet den 30. november 2015 at købe i alt 11.666 m² af DSB Ejendomsudvikling for 10,5 mio. kr. Af beslutningen fremgår det, at købet sker for at sikre gennemførelsen af Masterplanen, og derved skabe mulighed for at opføre undervisningsbygninger, fælles bibliotek, kantine samt multihal m.m.

Det retlige grundlag er beskrevet i sagen:

Kommuners adgang til at erhverve fast ejendom er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, men følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunes opgavevaretagelse - kommunalfuldmagtsreglerne - samt efter offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen.

Kommunen kan erhverve og aktivere en ejendom, hvis omkostningen ikke overstiger, hvad det kommunale formål med ejendommen kan rumme – værdien af aktiviteten for kommunen.

Det følger af de kommunalretlige principper, at kommunen ikke må give mere end markedsprisen for ejendommen. Det vil sige den pris, som ejendommen må antages at være værd i almindelig handel.”

Side4/8

Endelig købte Slagelse Kommune i juli 2017 "Pendlerparkeringen" af DSB Ejendomme for 4 mio. kr. Købet skete på baggrund af Masterplanen for Campus Slagelse. Købet var en naturlig opfølgning på købet af DSB-grunden i oktober 2015, og gjorde det muligt for kommunen at sikre udviklingen af området ved at kunne udbyde samlede byggegrunde til uddannelsesbyggeri.

Slagelse Kommune har således erhvervet grunde og ejendomme med det formål at understøtte og sikre byudviklingen i Slagelse bymidte og for at forfølge et planlægningsmæssigt og byudviklingsmæssigt formål. Slagelse Kommune har således haft hjemmel i kommunalfuldmagtens betragtninger om jordforsyning og byudvikling.

Det er kommunens vurdering, at det var nødvendigt for Slagelse Kommune at købe arealerne for at sikre udviklingen. Det var på det tidspunkt vurderingen, at ingen af de potentielle købere og brugere af arealer selv ville købe arealerne. Slagelse Kommune vurderede at ingen potentielle købere havde brug for de samlede arealer og at kommunen selv havde brug for en stor del af arealet til multihal, rekreativt område, stiforbindelse m.m.

Fremgangsmåde ved salg af grund

Som hovedregel skal kommuner sælge fast ejendom efter offentligt udbud, jf. udbudsbekendtgørelsen. Dog kan offentligt udbud undlades ved bestemte typer af salg eller, hvis der er særlige forhold, med tilsynsmyndighedens samtykke.

Slagelse Kommunes havde gennem 2015 og 2016 løbende en række drøftelser med Professionshøjskolen Absalon, SDU og andre potentielle brugere af området. Slagelse Kommune og Professionshøjskolen Absalon blev i 2016 i hovedtræk enige om, at arbejde frem mod en aftale om køb af et areal på ca. 9.000 m² i Slagelse for 9,9 mio. til opførelse af undervisningsbyggeri. Slagelse Kommune havde forinden indhentet ekstern mæglervurdering fra Nybolig Erhvervsmægler, der angav markedsprisen.

På baggrund af drøftelserne forespurgte Slagelse Kommune den 5. september 2016 Ankestyrelsen om tilladelse til at sælge de ca. 9.000 m² grund til Professionshøjskolen Absalon uden forudgående udbud, jf. § 2, stk. 3 i udbudsbekendtgørelsen.

I oktober 2016 blev der mellem Slagelse Kommune og Professionshøjskolen Absalon indgået en hensigtserklæring om senere at indgå en aftale om køb af grunden, når en række forudsætninger og betingelser var opfyldt, herunder når der forelå en tilladelse fra Statsforvaltningen til salg uden forudgåen-

de offentligt udbud. Slagelse Kommune og Professionshøjskolen Absalon forventede på det tidspunkt, at der kunne ske salg uden forudgående offentligt udbud.

Side5/8

Da der i sommeren 2017 endnu ikke forelå tilladelse til salg uden forudgående udbud fra Ankestyrelsen, besluttede Slagelse Kommune i juli 2017 at fremme sagen ved i stedet at sælge arealet ved offentligt udbud. Den 9. august 2017 trak kommunen derfor forespørgslen tilbage fra Ankestyrelsen.

Slagelse Kommune udbød således grunden i offentligt udbud første gang i juli 2017. Udbuddet måtte dog gå om, da indkommet tilbud ikke var konditionsmæssigt, idet der er indsat forbehold, som ikke indgik som en del af udbudsvilkårene. Kommunen lavede derfor et fornyet udbud af grunden i august 2017. Her afgav Professionshøjskolen Absalon det vindende bud med en købspris på 9,9 mio. kr.

Det er derfor Slagelse Kommunes vurdering, at salget af grunden, der er sket ved offentligt udbud, jf. udbudsbekendtgørelsen, er sket i overensstemmelse med reglerne for kommunens salg af fast ejendom. Da salget er sket gennem offentligt udbud, må det lægges til grund at salget er sket til markedspris. Der er derfor ikke tale om at Slagelse Kommune har støttet til Professionshøjskolen Absalon.

Opgørelse af investering

I sin henvendelse til Ankestyrelsen anfører Jørn Melchior, at Slagelse Kommune har støttet Professionshøjskolen Absalon med ca. 20 mio. kr.

Som det er anført ovenfor, så er det Slagelse Kommunes vurdering, at der ikke er givet støtte til Professionshøjskolen Absalon. Der skal dog alligevel knyttes en bemærkning til opgørelsen af de kommunale investeringer.

Den beregning som Jørn Melchior henviser til, er opstillet af A som en kommentar til Økonomiudvalgets beslutning den 12. juli 2017, var udformet således:

A ønskede følgende opgørelse tilføjet protokollen:

Udgifter:

<i>Køb af DSB-grund</i>	<i>10,952 mio. kr. + min. 10,5 mio. kr. =</i>	<i>21,092 mio. kr.</i>
<i>Pendler parkering</i>		<i>4,0 mio. kr.</i>
<i>Etablering af vej</i>		<i>1,5 mio. kr.</i>
<i>Køb af godsbanebygning</i>		<i>7,597 mio. kr.</i>
<i>Nedrivning af godsbanebygning</i>		<i><u>1,5 mio. kr.</u></i>
<i>I alt</i>		<i>35,689 mio. kr.</i>
<i>Indtægter:</i>		
<i>Salg til UCSJ</i>		<i>9,9 mio. kr.</i>
<i>Værdi af restgrund</i>		<i>6,0 mio. kr.</i>

Ialt
Nulsumsspil -

15,9 mio. kr.
19,788 mio. kr.

Side6/8

Det er administrationens vurdering, at beregningen for køb og salg af grundene kan uddybes med flere detaljer og bemærkninger.

Slagelse Kommune har derfor udarbejdet følgende oversigt over erhvervelse, videresalg, nedrivning m.m. af grunde og bygninger:

	Tiltag	Udgift	Indtægt	Bemærkninger
2013	Køb af "Godsbanegården"	7.597 mio. kr.		
2015	Køb af DSB grund	10.500 mio. kr.		Oprindelig pris var 20.5 mio. kr., men den er reduceret med 10 mio. kr. grundet forurening. Det forudsættes at der fjernes forurening for 10 mio. kr. Senest den 1. marts 2018 skal der <u>fremsendes dokumenterede beregninger</u> for at merudgiften til oprensning af forurening og ekstrafundering udgør minimum 10 mio. kr. Se yderligere forklaring i noten nedenfor ²
2017	Køb af "Pendlerparkeringen"	4.000 mio. kr.	2.500 mio. kr.	Af købsprisen stiller DSB 2.5 mio. kr. til rådighed for ny pendlerparkering nord for jern-

² Kommunen skal overfor DSB dokumentere beregninger der viser, at vil være merudgifter til oprensning og fundering på 10 mio. kr. inden den 1. marts 2018. I modsat fald skal forskellen fra ekstraudgiften op til 10 mio. kr. betales til DSB. Men der er ikke tale om, at der skal afholdes forureningsudgifter for 10 mio. Der er alene tale om, at det skal dokumenteres at grunden er forurennet, således at der i tilfælde af byggeri/anvendelse af arealet vil være ekstraudgifter pga. forureningen på minimum 10 mio. kr.

Slagelse Kommune kan på nuværende tidspunkt ud fra geo- og miljøundersøgelser oplyse, at på den del af arealet som Absalon køber, er der samlet set forurening og pælefundering på ca. 7 mio. kr., og på det areal hvor den mulige nye idrætshal kommer til at ligge er der anslået forurening og pælefundering på ca. 4-5 mio. kr. Samlet set er der anslåede udgifter for mere end de 10 mio. kr. og der skal derfor ikke ske yderligere betaling til DSB.

Afhængig af anvendelse af restarealet kan der blive tale om, at kommunen på et senere tidspunkt skal afholde forureningsomkostninger.

				banen.
2017	Salg af areal til Absalon		6.100 mio. kr.	Prisen på 9.9 mio. kr. er fastsat med udgangspunkt i ekstern mæglervurdering. Anslået pris 1.200-1.300 kr./m ² . Som en del af salget vil kommunen godtgøre de udgifter som Absalon forventes at få til ekstraordinær forurening. Der foreligger geo- og miljømæssige undersøgelser som anslår udgiften til ca. 3.8 mio. kr. Absalon afholder de resterende udgifter til almindelig forurening og pælefundering.
2017	Nedrivning af "Godsbanegården"	1.500 mio. kr.		Nedrivningen vil ske 2017/2018
2018	Etablering af vej	1.500 mio. kr.		
	Værdi af restgrund Arealet forbliver kommunalt men kan prissættes.		9.000 mio. kr.	Det resterende areal er disponeret til multihal, rekreative områder, parkeringsforhold, stiftorløb og broforbindelse m.m. I den ovennævnte beregning er der regnet med 800 kr./m ² , men jf. mæglervurderingen kan den også være minimum 1.200 kr./m ²
	I alt	25.097 mio. kr.	17.600 mio. kr.	Difference 7.497 mio. kr.

Beregningen viser, at Slagelse Kommunes pt. forventer at der er en difference på omkring 7,5 mio. kr. i forhold til hvad kommunen har investeret og hvad kommunen henter hjem ved videresalg m.m. Slagelse Kommune vurderer, at investeringen er rimelig og proportional i forhold til byudviklingsperspektivet. Området kommer til at indeholde rekreative områder, parkeringspladser for borgerne, stisystemer, bro over jernbanen, multihal m.m.

Spørgsmål om mulighed for støtte

Som det er anført ovenfor, er det Slagelse Kommunes vurdering, at kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne lovligt har kunnet købe grunde og bygninger, samt afholde udgifter til nedrivning m.m. Det er ligeledes kommunens vurdering, at kommunen har haft hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne til at sælge grundene videre til private.

Når kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagten køber grunde eller bygninger, så skal det være økonomisk forsvarligt. Det vil sige at købet skal ske til markedspris.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne vil en kommune som udgangspunkt ikke kunne støtte udbygningen af en professionshøjskole, da disse er selvejende institutioner finansieret via tilskud fra af staten. En kommune vil dog kunne støtte udbygningen, hvis kommunen havde en særlig interesse i denne. I den konkrete sag har Slagelse Kommune ikke en særlig interesse i udvidelse eller udviklingen af Professionshøjskolen Absalon eller SDU end alle andre kommuner. Slagelse Kommune har derfor heller ikke ydet støtte til udbygningen.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune dog have en lovlig interesse i placering eller ydre tilpasning af bygninger. På denne baggrund kan kommunerne lovligt støtte den merudgift, der kan være for at tilgodese de kommunale interesse. Der kan dog ikke gives støtte udover de merudgifter der kan være forbundet med kommunens interesser.

I det konkrete forløb har kommunen ikke støttet Professionshøjskolen Absalon på baggrund af særlig kommunal interesse i placering, ydre tilpasning eller lign.

Venlig hilsen

Jacob Neuer
Jurist