

**ADVOKATUNDERSØGELSE  
AF  
FORLØB I FORBINDELSE MED KOMMUNALT GRUNDSALG, BYGGESAG MV.  
SAMT BEHANDLING AF AKTINDSIGTSSAGER I TILKNYTNING HERTIL**

**BILAG:**

- Bilag 1:** Referat af Økonomiudvalgets møde 17. december 2020 vedlagt kommunens opdrag til Horten
- Bilag 2:** Oversigt over navne og anvendte betegnelser
- Bilag 3:** Oversigt over de personer, Horten har kontaktet med henblik på at indhente oplysninger til brug for advokatundersøgelsen
- Bilag 4:** Lokalplan nr. 289, kortbilag nr. 1
- Bilag 5:** Kortbilag fra kommunens udbud af 5. februar 2016 vedrørende Argentinervej-udstykningsen
- Bilag 6:** Vision "Potentielle nye boligudlæg i Kommuneplan 2017-2029"
- Bilag 7:** Sagsbeskrivelse og Byrådsbeslutning af 7. december 2015 vedrørende "Potentielle nye boligudlæg i Kommuneplan 2017-2029"
- Bilag 8:** Kortangivelse vedrørende delområde 1 og 2 (afgrænsning af udviklingsområde)
- Bilag 9:** Oversigt over Argentinervej og matriklerne 18ap, 6g, 6c, 26e og 6b
- Bilag 10:** Bech-Bruuns notat af 25. januar 2021

## 1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Fredericia Kommune (herefter "kommunen") har bedt Horten foretage en advokatundersøgelse af en række forhold, herunder kommunens salg af en byggegrund til den tidligere borgmester Jacob Bjerregaard Jørgensen (herefter "borgmesteren") og kommunens behandling af en række aktindsigtssager i forbindelse med dette sagskompleks.

Baggrunden for advokatundersøgelsen er, at pressen igennem en længere periode har behandlet blandt andet sagen om grundsalget og i den forbindelse har anmodet kommunen om aktindsigt i en lang række oplysninger og dokumenter. Herudover har Ankestyrelsen ved brev af 15. december 2020 anmodet kommunen om en udtalelse om kommunens salg af byggegrunden.

Ifølge kommissoriet, vedtaget på Økonomiudvalgets møde den 17. december 2020, skal undersøgelsen omhandle følgende overordnede emner:

- Om kommunen har overholdt lovgivningen i forbindelse med kommunens salg af parcelhusgrunde i udstykningen Argentinervej i Fredericia, herunder salget af en grund til borgmesteren, og
- om kommunen har håndteret en række nærmere afgrænsede aktindsigtssager i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Herudover vedtog Økonomiudvalget, at Horten også skulle inddrage øvrige forhold, som Horten i forbindelse med undersøgelsen måtte blive opmærksom på. Vi har afgivet en særskilt afrapportering herpå.

Referat af Økonomiudvalgets møde 17. december 2020 samt bilag er vedlagt som **bilag 1**.

Økonomiudvalget traf den 21. december 2020 beslutning om, at undersøgelsen af salget af byggegrunden mv. gennemføres som en advokatundersøgelse, og at denne undersøgelse udvides til at omfatte også kommunens køb af udstykningen, salg af grunde (generelt), byggesagsbehandling og skovrejsning. Endvidere besluttede Økonomiudvalget den 11. januar 2021 at udvide advokatundersøgelsen til at omfatte interviews med relevante aktører.

Undersøgelserapporten indeholder nedenfor følgende afsnit:

- Sammenfatning, konklusioner og anbefalinger (afsnit 2)
- Proces og metode for udarbejdelse af advokatundersøgelsen (afsnit 3)
- Kommunens køb af Argentinervej-udstyknigen fra Brdr. Ussing (afsnit 4)
- Kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstyknigen, herunder salg af Argentinervej 42 til borgmesteren (afsnit 5)
- Byggesagen for Argentinervej 42 (afsnit 6)

- Dispensation fra lokalplan ift. stiforløb over Argentinervej 42 (afsnit 7)
- Bebyggelse foran Argentinervej 42 (afsnit 8)
- Skovrejsning foran Argentinervej (afsnit 9)
- Aktindsigt generelt (afsnit 10)
- Særligt om behandlingen af en henvendelse af 8. december 2020 om aktindsigt mv. (afsnit 11)
- Spørgsmål om notatpligt og journalisering (afsnit 12)
- Supplerende observationer (afsnit 13)

Ansatte i kommunen og borgmesteren er i rapporten omtalt med navn indledningsvist og derefter som udgangspunkt med henvisning til deres titel, fx kommunaldirektøren, salgschefen etc. Der henvises til titel, uanset om vedkommende fortsat har denne position. "Borgmesteren" henviser således til Jacob Bjerregaard Jørgensen og ikke den nuværende borgmester Steen Wrist, uagtet at Jacob Bjerregaard Jørgensen fratrådte som borgmester pr. 31. december 2020. Der vedlægges som **bilag 2** en oversigt over navn og den anvendte betegnelse for personer omtalt i rapporten.

## **2. SAMMENFATNING AF ADVOKATUNDERSØGELSEN**

### **2.1 Forhold, der ikke giver os anledning til bemærkninger**

En række af de i sagen undersøgte forhold er efter vores vurdering håndteret korrekt af kommunen, dvs. i overensstemmelse med de retlige rammer på det givne område. Der er tale om følgende forhold:

- Kommunens køb af Argentinervej-udstykningsen, jf. afsnit 4
- Dispensation fra lokalplanen ift. stiforløb over Argentinervej 42, jf. afsnit 7
- Bebyggelse foran Argentinervej 42, jf. afsnit 8
- Skovrejsning foran Argentinervej, jf. afsnit 9

Disse fire undersøgte forhold giver os således ikke anledning til bemærkninger.

### **2.2 Forhold, der giver os anledning til bemærkninger eller særlige overvejelser**

Kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstykningsen, herunder salget af Argentinervej 42, jf. afsnit 5

Kommunens generelle praksis vedrørende salg af grundene i Argentinervej-udstykningsen var ikke i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, da grunde kunne blive oplyst at være solgt allerede, når der forelå et (evt. mundtligt) bud. Kommunen burde som udgangspunkt have ladet andre interesserede afgive bud, indtil der var indgået en købsaftale underskrevet af begge parter.

Vi har noteret, at kommunen i forbindelse med denne sag har foretaget en gennemgang af sin praksis med henblik på at sikre, at den er i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler.

For så vidt angår kommunens konkrete salg af Argentinervej 42 til borgmesteren, er det samlet vores vurdering, at det ikke var i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgschefen den 15. marts 2016 meddelte et andet par, at grunden Argentinervej 42 var solgt, selvom der kun forelå et (mundtligt) tilbud, og at salgschefen burde have givet det andet par mulighed for at afgive bud på grunden.

Vi finder imidlertid ikke, at der er grundlag for at antage, at håndteringen af den konkrete sag vedrørende salget af Argentinervej 42 var båret af usaglige hensyn, da håndteringen svarede til den dagældende praksis i kommunen.

I forhold til salgschefen bemærker vi, at det ikke vil være muligt at foretage ansættelsesretlige sanktioner, da han ikke længere er ansat i kommunen.

Politiet har oplyst, at der er indgivet en politianmeldelse vedrørende grundsalget, og at politiet vil efterforske sagen, når advokatundersøgelsen er tilendebragt. Vi har noteret os, at kommunen har tilkendegivet at ville samarbejde med politiet herom. Vi finder derfor ikke anledning til yderligere tiltag fra kommunens side.

#### Byggesagen for Argentinervej 42, jf. afsnit 6

Kommunen havde efter vores vurdering ikke hjemmel til at meddele byggetilladelsen vedrørende Argentinervej 42 – og i en række andre sager – efter reglerne i BR10. Kommunen bør tage stilling til, om dette giver anledning til tiltag i forhold til de meddelte byggetilladelser.

Det er også vores vurdering, at mest taler for, at vækstdirektøren på et møde med byggesagsbehandlerne den 30. juni 2016 gav en ulovlig instruks om, at byggesagsbehandlerne i strid med lovgivningen skulle angive alle ansøgninger som "fyldestående", uagtet om de var det eller ej, med det formål, at sagerne kunne behandles efter de gamle regler. Endvidere finder vi, at den ulovlige instruks formentlig skyldtes hensynet til borgmesterens sag.

Vi har ikke fundet belæg for, at borgmesteren skulle have været involveret i forløbet omkring den ulovlige instruks til byggesagsbehandlerne, og vi finder herudover, at borgmesteren havde anledning til at antage, at ansøgningen om byggetilladelse blev indgivet rettidigt i forhold til behandling efter BR10, idet han var CC på en mail med supplerende materiale, som tegnestuen A1 eftersendte til kommunen om eftermiddagen den 30. juni 2016. Disse bilag skulle i stedet være indsendt på en digital selvbetjeningsløsning, hvilket tegnestue A1 gjorde dagen efter, dvs. efter fristen.

I forhold til vækstdirektøren bemærker vi, at det ikke vil være muligt at foretage ansættelsesretlige sanktioner, da han ikke længere er ansat i kommunen.

Politiet har oplyst, at der er indgivet en politianmeldelse i sagen, og at politiet vil efterforske sagen, når advokatundersøgelsen er tilendebragt. Vi har forstået det sådan, at politianmeldelsen alene omhandler grundsalget, men at kommunen har tilkendegivet at ville samarbejde med politiet, herunder ved at fremsende nærværende advokatundersøgelse til politiet. Vi finder ikke, at der er grundlag for, at kommunen tager yderligere skridt i sagen.

#### Aktindsigt generelt, jf. afsnit 10

Kommunen har ikke i alle tilfælde overholdt reglerne om aktindsigt til fulde. Vi har blandt andet fundet eksempler på, at kommunen ikke har begrundet sine afgørelser om aktindsigt korrekt, samt at klagesager ikke er behandlet i overensstemmelse med reglerne på området.

Vi har derimod fundet, at afgørelserne om aktindsigt er behandlet inden for de tidsmæssige frister. Vi er også enige i kommunens vurderinger af, at dokumenter, som fx borgmesteren har sendt og modtaget som privatperson, ikke var

omfattet af aktindsigt, og at kommunen ikke havde det fornødne grundlag for at søge i borgmesterens og salgschefens mailboks i forbindelse med en konkret anmodning om aktindsigt.

#### Henvendelse af 8. december 2020 fra en journalist, jf. afsnit 11

Det var ikke i strid med offentlighedslovens regler om aktindsigt, at kommunen den 14. december 2020 traf afgørelse om at give aktindsigt alene i salgschefens kalender den 15. marts 2016.

Vi finder dog, at det – henset til kommunens faste praksis og til forløbet med gentagne aktindsigtsanmodninger hen over mere end en måned – havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis kommunen også havde meddelt aktindsigt i to telefonnotater af 11. december 2020. Hvis kommunen var af den opfattelse, at telefonnotaterne ikke var fuldstændige eller retvisende, kunne dette have været beskrevet i afgørelsen.

Den trufne afgørelse var imidlertid ikke ulovlig efter sit indhold, og vi har ud fra sagens oplysninger og forklaringer – om end med en vis tvivl, som skyldes de modstridende forklaringer i sagen – ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at kommunaldirektørens afgørelse var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.

#### Journalisering, hhv. flytning af telefonnotater, jf. afsnit 12

Det er vores vurdering, at journaliseringen og senere flytningen af to telefonnotater overordnet er sket i overensstemmelse med de retlige rammer for dette.

Vi finder – trods de modstridende udsagn om forløbet af sagen – ikke tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.

#### Øvrige observationer og anbefalinger, jf. afsnit 13

##### *Embedsmandspligterne*

Vi har under interviews oplevet, at kommunens medarbejdere har en usikkerhed i forhold til indholdet af embedsmandspligterne.

Det er på den baggrund vores anbefaling, at der iværksættes en proces i forvaltningen, der har fokus på træning i embedsmandspligterne. Det bør i den forbindelse særligt italesættes, hvornår man kan, henholdsvis skal sige fra som embedsmand, og hvem man i så fald skal sige fra overfor.

*Skriftlighed og journalisering*

Flere har under interviews tilkendegivet, at kommunen har en tradition for "meget lav grad af skriftlighed".

Vi anbefaler, at der tages skridt til at øge medarbejdernes kendskab til regler og retsgrundsætninger om notat- og journaliseringspligt.



### **3. PROCES OG METODE FOR UDARBEJDELSE AF ADVOKATUNDERSØGELSEN**

#### **3.1 Skriftligt materiale og afgrænsning**

Vi har fra kommunen indhentet skriftligt materiale, som vi har vurderet relevant for advokatundersøgelsen, herunder intern og ekstern korrespondance, telefonnotater, afgørelser vedrørende byggesag og aktindsigter, interne notater og redegørelser, købsaftaler mv. Der er af kommunen foretaget et dataudtræk af enkelte personers mailbokse. Dette er sket på baggrund af specifikke søgeord og med specifikke tidsmæssige afgrænsninger, og i henhold til kommunens privatlivspolitik, som kommunen har (gen)fremsendt til de relevante personer.

I faktumbeskrivelserne har vi inddraget udvalgte dele af det gennemgåede skriftlige materiale i det omfang, vi har vurderet det relevant for vurderingen af de i opdraget anførte undersøgelsestemaer.

Inden advokatundersøgelsen blev iværksat, var der påbegyndt en intern redegørelse om en del af de forhold, der er omfattet af advokatundersøgelsen. Vi har modtaget det foreløbige udkast til den interne redegørelse til brug for advokatundersøgelsen, og oplysningerne heri er indgået i oplysningen af sagen. Da arbejdet med den interne redegørelse blev standset, da sagen blev overdraget til os, har vi ikke foretaget en særskilt vurdering af forholdene i forbindelse med tilblivelsen af (udkastet til) den interne redegørelse.

#### **3.2 Interviews**

Gennemgangen af sagens skriftlige materiale er suppleret med interviews med en række nuværende og tidligere medarbejdere i kommunen samt borgmesteren.

Den interviewede personkreds er udvalgt af Horten henset til vores opdrag og den afgrænsning, der er fastlagt heri.

Vi har som led i advokatundersøgelsen kontaktet i alt 16 personer med henblik på at foretage interviews til brug for advokatundersøgelsen. To af de personer, vi har kontaktet, har ikke ønsket at medvirke, og vi har derfor gennemført 14 interviews til brug for foreliggende undersøgelse.

Med undtagelse af vores interviews af borgmesteren og kommunaldirektør Anemarie Schou Zacho-Broe (herefter "kommunaldirektøren"), der begge blev gennemført hos Horten, er alle interviews gennemført på Teams.

Til brug for hvert interview har vi udarbejdet et spørgetema om de forhold, det var relevant at interviewe den pågældende person om.

De interviewede har forud for afholdelse af interviews fået oplyst de overordnede emner, som vi ville spørge vedkommende ind til. Hvor vi har fundet det hensigtsmæssigt, har de også modtaget udvalgte bilag om sagen.

Vi har afslutningsvist under hvert interview givet mulighed for, at personen kunne nævne øvrige forhold, som vedkommende fandt det relevant at gøre Horten opmærksom på.

Alle har haft mulighed for at have en bisidder med til interviewet.

Borgmesteren og kommunaldirektøren fik inden deres respektive interviews mulighed for at foretage en overvåget søgning i deres mailbokse som forberedelse af interviewet. Begge har – via deres advokater – afslået dette, og de har ikke efterfølgende, herunder under høringsperioden, udtrykt ønske herom.

Efter hvert interview har vi udarbejdet et udkast til referat, som er blevet sendt til den interviewede persons gennemgang og bemærkninger.

Referaterne udleveres ikke til kommunen, medmindre kommunen måtte bede om dem, fx hvis politiet anmoder kommunen om at indhente dem. De interviewede er orienteret herom.

Vi har fulgt nogle af vores interviews op med telefoniske spørgsmål, som er blevet aktualiseret af oplysninger modtaget under senere interviews. Referat heraf er fremsendt til vedkommende pr. mail, hvorefter vedkommende har bekræftet, evt. med justeringer.

Udover de gennemførte interviews har vi kontaktet en person fra tegnestuen A1 telefonisk samt en specialkonsulent i Fredericia Kommune.

En oversigt over de personer, Horten har kontaktet med henblik på at indhente oplysninger til brug for advokatundersøgelsen, er vedlagt som **bilag 3**.

### 3.3 Høringsproces

Advokatundersøgelsen har været i høring hos borgmesteren, kommunaldirektøren og økonomi- og personalechefen i perioden 1.-4. marts 2021, der alle har været repræsenteret af bisiddere. Advokatundersøgelsen er sendt i høring i sin helhed (faktuelle forhold, juridisk ramme og vores vurderinger), dog således at sammenfatningen og anbefalingerne først er blevet udarbejdet efter modtagelse af høringssvar.

Bemærkninger fra høringssvarene er indarbejdet i rapporten i det omfang, vi har vurderet det relevant.

Der er ikke foretaget høring af andre interviewede eller af kommunen som myndighed.

#### 4. KOMMUNENS KØB AF ARGENTINERVEJ-UDSTYKNINGEN

##### 4.1 Faktum

##### 4.1.1 Sagens skriftlige oplysninger

Kommunens afdeling "Strategisk Planlægning" indstillede i juni 2015 til Økonomiudvalget og Byrådet, at kommunen erhvervede et grundareal beliggende på Argentinervej i Fredericia (herefter "Argentinervej-udstykningsen"). Baggrunden for dette var, at forvaltningen vurderede, at der fremadrettet ville blive brug for flere attraktive parcelhusgrunde i Fredericia, navnlig grunde tæt på by og vand.

Følgende fremgår af forvaltningens indstilling til det politiske niveau:

*"En af udstykningerne, der endnu ikke er byggemodnet, er udstykningen ved Sønderskov (Argentinervej). Denne udstykning må anses for den/en af de bedst beliggende udstykninger i Fredericia i øjeblikket. Her er et område på 5,6 ha. Lokalplanlagt med et fuldt projekt, der muliggør 37 nye attraktive parcelhusgrunde. Det unikke ved netop Argentinervej er grundenes størrelse samt beliggenheden med direkte adgang til Lillebælt via Argentinerparken.*

*I forbindelse med et ønske om at få flere varer (parcelhusgrunde) på hyldeerne, som kan sælges, har Strategisk Planlægning fået 2 uvildige ejendomsmæglere til at vurdere på meget realistiske salgspriser på udstykningen ved Sønderskov. Det er oplyst til ejendomsmæglerne, at priserne skulle sættes som reelle salgspriser og ikke evt. udbudspriser. Et sammendrag af salgspriserne og en beregning af gennemsnittet er vedlagt som bilag 2*

*[...]*

*Mogens Ussing som ejer udstykningen ved Sønderskov er indstillet på at sælge udstykningen til Fredericia Kommune til en pris på 11 mio. DKK."*

På baggrund af mæglervurderingerne og indhentede tilbud vedrørende byggemodning, havde forvaltningen lavet nogle forskellige beregninger af indtægter og udgifter, som viste henholdsvis, at businesscasen ville gå i nul, eller at kommunen kunne opnå et overskud på ca. 1,2 mio. kr., hvis kommunen erhvervede Argentinervej-udstykningsen for 11 mio. kr. (ex moms).

Økonomiudvalget og Byrådet godkendte ved beslutninger af henholdsvis 16. og 22. juni 2015 at erhverve Argentinervej-udstykningsen for 11 mio. kr. (ex moms), og kommunen købte ved købsaftale af 29. juni 2015 herefter Argentinervej-udstykningsen af selskabet R.A Ussing og Søn A/S for denne pris.

En økonomisk status for Argentinervej-udstykningsen pr. 16. december 2020, viser, at kommunens samlede udgifter (køb af udstykningen, byggemodning, markedsføring, tilslutningsudgifter, landinspektør mv.) har udgjort 23.982.000 kr., og at kommunens samlede indtægter har været 22.501.000 kr. Dette regnskab

er dog ikke endeligt, da der udestår indtægter for de sidste to grunde, der først betales og overtages i 2021 (samlet salgsprovenu på 1,188 mio. kr. ex moms), og da der i et vist mindre omfang stadig udestår nogle omkostninger.

#### 4.1.2 *Oplysninger fra interviews*

Kommunens chefjurist Henrik Melchior Olsen (herefter "chefjuristen") har oplyst, at han i forbindelse med købet af Argentinervej-udstykningsen havde fokus på, at kommunen ikke skulle betale mere end markedsprisen for udstykningsen.

## 4.2 **De retlige rammer**

### 4.2.1 *Kommunens erhvervelse af fast ejendom*

En kommune kan lovligt erhverve fast ejendom til brug for varetagelse af kommunens lovlige opgaver, herunder opgaver med hjemmel i de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Det følger af de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det efter kommunalfuldmagtsreglerne er en lovlig kommunal opgave at deltage i jordforsyningsopgaver, det vil sige fremskaffelsen af byggemodnet jord til boliger og erhverv. Baggrunden herfor er blandt andet kommunens interesse i at sikre, at der til stadighed er et vist udbud af byggemodnede grunde i kommunen, herunder at kommunens planlægningsmæssige eller byudviklingsmæssige interesser kan varetages.<sup>1</sup>

### 4.2.2 *Økonomisk forsvarlig forvaltning*

En kommune har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle kommunens dispositioner.

I forbindelse med kommunens køb af fast ejendom indebærer kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning, at kommunen som udgangspunkt skal købe så billigt som muligt. Det indebærer, at kommunen som hovedregel højst må betale markedsprisen ved køb af en fast ejendom. Hvis kommunen betaler mere end markedsprisen, vil det kunne indebære ulovlig støtte til sælgeren af ejendommen.

Kommunen har pligt til at udfolde "sædvanlige og rimelige bestræbelser" på at konstatere markedsprisen, fx ved at indhente vurdering fra en eller flere ejendomsmæglere eller ved selv at undersøge prisniveauet for sammenlignelige ejendomme. Tit kan det være svært at foretage en entydig konstatering af, hvad markedsprisen er. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering.

Fra det kommunale tilsyns praksis ses, at kommuner har en vidtgående skønsmæssig margin til at fastsætte niveauet for markedsprisen, se fx Ankestyrelsens

---

<sup>1</sup> Se også udkast til lovforslag om kommunal og regional erhvervsvirksomhed sendt i høring 11. marts 2019, pkt. 3.1.1.2.2.4.

udtalelse af 11. november 2017 til Faxe Kommune: Der var i den pågældende sag tale om, at Faxe Kommune for 3,3 mio. kr. havde erhvervet to ejendomme, der skulle nedrives. Prisen på 3,3 mio. kr. var en ufravigelig mindstepris fra sælgers side. Kommunalbestyrelsen besluttede at købe ejendommene for dette beløb, selv om kommunens administration havde vurderet, at prisen for de to ejendomme var for høj både i forhold til den offentlige ejendomsværdi på samlet 1,95 mio. kr. og en mæglervurdering på 850.000 kr. for den ene ejendom. Ankestyrelsen fandt til trods for disse omstændigheder ikke grundlag for at fastslå, at kommunen havde betalt mere end markedsprisen for ejendommene.

#### 4.3 **Hortens vurdering**

En kommune kan lovligt erhverve jord med henblik på at sikre et vist udbud af byggemodnede grunde i kommunen. Vi har lagt til grund, at kommunen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt udbud af attraktive parcelhusgrunde i kommunen havde en saglig interesse i at erhverve Argentinervej-udstykningsen.

Købet af Argentinervej-udstykningsen for en pris på 11 mio. kr. vurderes at have været en økonomisk forsvarlig disposition, herunder fordi købet vurderes at være sket inden for rammerne af markedsprisen for arealet. Vi har i den forbindelse lagt vægt på følgende:

- At kommunen forud for købet indhentede to mæglervurderinger vedrørende niveauet for salgsprisen af grundstykkerne,
- at kommunen foretog en realistisk beregning af den samlede økonomi vedrørende køb, byggemodning og salg, da den samlede økonomiske opgørelse vedrørende Argentinervej-udstykningsen kun i ganske begrænset omfang fraviger de forudgående beregninger, og
- at kommunen ved sin fastsættelse af markedsprisen tillægges en skønsmæssig margin.

Samlet giver kommunens erhvervelse og byggemodning af Argentinervej-udstykningsen os derfor ikke anledning til bemærkninger.

**5. KOMMUNENS SALG AF GRUNDE FRA ARGENTINERVEJ-UDSTYKNINGEN, HERUNDER SALGET AF ARGENTINERVEJ 42**

**5.1 Faktum**

5.1.1 *Sagens skriftlige oplysninger*

Udbuddet og det senere salg af Argentinervej 42

Kommunen udbød 29. januar 2016 de 37 grunde i Argentinervej-udstykningsen til salg. Dette skete ved offentligt udbud, jf. bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Udbuddet blev annonceret på kommunens hjemmeside samt i Jysk Fynske Medier (både i den trykte udgave og i e-avis) ad flere omgange.

Det fremgik af udbudsmaterialet, at der var tale om 37 grunde på størrelser mellem 815 og 1.520 m<sup>2</sup> og med mindstepriser mellem 650.000 og 1.065.000 kr.

Salgsmateriale, herunder oplysninger om mindstepriser og tilbudsblanket, kunne rekvireres ved henvendelse til en navngiven medarbejder i kommunen.

Følgende fremgik også af udbudsmaterialet:

*"Skriftligt tilbud med angivelse af et fast beløb sendes til Fredericia Kommune, Strategisk Planlægning, Rådhuset, 7000 Fredericia, mrk. "Købstilbud på grund Argentinervej", således at tilbuddet er Strategisk Rådgivning i hænde senest den 19.02.2016 kl. 12.00. Skriftligt tilbud skal fremsendes på udfyldt tilbudsblanket, som kan rekvireres ved henvendelse til Fredericia Kommune."*

Argentinervej 42 var udbudt til 1.065.000 kr.

Ved fristens udløb var der kommet bud på tre af grundene i Argentinervej-udstykningsen. Der kom ikke bud på Argentinervej 42 i forbindelse med udbuddet.

Efter udløb af udbudsfristen blev grundene annonceret til salg på kommunens hjemmeside, ligesom de løbende blev annonceret til salg via Jysk Fynske Medier, fx den 27. februar 2016 og 13. september 2017, samt på boligsiden.dk.

Den 9. marts 2016 skrev en borger (herefter "borgeren"), der sammen med sin mand (herefter samlet "det andet par") var interesseret i at købe en grund i Argentinervej-udstykningsen, følgende i en mail til kommunens daværende salgschef Jens Ole Andersen (herefter "salgschefen"):

*"Jeg er interesseret i byggegrundene på Argentinervej. Kan du fortælle mig, hvordan en evt. plan for nedtagning af højspændingskabler ser ud for området? Hvornår kan man forvente at kunne igangsætte en evt. bebyggelse af grunden?"*

Der foreligger ifølge vores oplysninger ikke yderligere mails mellem kommunen og borgeren i perioden 9.-15. marts 2016 eller telefonnotater for denne periode.

Den 15. marts 2016 om eftermiddagen skrev salgschefen følgende i en mail til borgeren:

*"Jeg må desværre meddele jer, at den store grund nr. 42 på Argentinervej er solgt her i efter idag! Blot til jeres orientering, så i ikke arbejder videre i den tro at den stadig er til salg!"*

Samme aften svarede borgeren i en mail til salgschefen følgende:

*"Tak for info – jeg må sige, at jeg mildest talt er overrasket over at grunden nu er solgt foran os. Du ved, at vi er interesseret, og du har i går talt med min mand om grunden, byggemuligheder og hvordan købsprocessen forløber. Ved samme lejlighed fortæller du, at der ingen andre aktuelle købere er til nr. 42. Og det næste vi hører er, at grunden nu er solgt. Jeg havde da i det mindste forventet en heads op fra din side, så vi var med i loopet."*

Købsaftalen vedrørende Argentinervej 42 blev underskrevet af borgmesteren og hans hustru den 23. marts 2016, og af kommunen den 20. maj 2016. Købesummen var ifølge købsaftalen 1.065.000 kr. og overtagelsesdatoen 15. august 2016.

Samme dag, som kommunen underskrev købsaftalen – den 20. maj 2016 – blev nedenstående notat, underskrevet af salgschefen, journaliseret:

*"Hej Michael. Borgmesteren oplyste mundtligt på møde tirsdag d. 15/3/16 at han gerne ville købe Argentinervej 42 til den udbudte pris og til de udbudte vilkår. Da borgmesteren ikke selv kan skrive under som sælger er det Susanne Eilersen (Viceborgmester 1) der skal underskrive for kommunen som sælger."*

Den "Michael", som ovenstående stiles til, er formentlig den daværende kommunaldirektør Michael Holst.

Det fremgår ikke, hvornår notatet blev udarbejdet.

Ved mail af 7. juli 2016 skrev borgeren til kommunen i forbindelse købet af en anden grund på Argentinervej. Hun anførte i den forbindelse, at Argentinervej 42 var blevet "solgt for næsen af os".

#### Kommunens generelle praksis for salg af grunde

I en intern mail af 10. december 2020 blev kommunens praksis vedrørende salg af grunde beskrevet således:

*"Alle parcelhusgrunde udbydes og sælges i overensstemmelse med Indenrigsministeriets bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens fast ejendomme nr. 799 af 24. juni 2011.*

*Udbud af grunde sker via annoncering på kommunens hjemmeside. Forud for udbuddet er grundene blevet vurderet af en ejendomsmægler. Denne vurdering af markedsprisen danner grundlag for udbudspriser/mindstepriser for grundene.*

*Grundene udbydes i min. 14 dage til mindsteprisen (markedsprisen) eller bud herover. Afgivelse af bud sker via skriftlig budblanket. De grunde, der indkommer bud på, sælges herefter til højeste indkomne bud.*

*Efter budrunden er de tilbageværende grunde udbudt ved almindeligt salg til den angivne mindstepris (markedsprisen) og på de udbudte vilkår.*

*I praksis sker det ofte, at køberen oplyser mundtligt, at denne ønsker at købe en grund. På baggrund af denne henvendelse indhenter Kommunen de nødvendige oplysninger til udarbejdelse af købsaftale hos køber. Herefter sendes købsaftalen til køber, som har 1 uge fra modtagelsen af købsaftalen til at skrive under på aftalen. Når køber har underskrevet købsaftalen, udgør denne et bindende skriftligt bud, som Kommunen kan acceptere.*

*I det tidsrum fra borgeren oplyser, at man ønsker at købe grunden og til fristen er udløbet, oplyser kommunen grunden som forventet solgt/solgt.*

*Underskrives købsaftalen ikke inden for tidsfristen, kan andre borgere købe grunden til den udbudte (faste) pris efter først til mølle. Der er således ikke mulighed for at reservere en grund."*

#### Aktindsigt i sagen i oktober-december 2020

Ved mail af 29. oktober 2020 anmodede en journalist om aktindsigt i en række dokumenter, herunder købsaftalen vedrørende Argentinervej 42. Journalisten bad samtidig kommunen om svar på nogle forskellige spørgsmål, herunder om der havde været andre borgere, der havde henvendt sig vedrørende Argentinervej 42.

Ved brev af 9. november 2020 svarede kommunen følgende til journalisten:

*" Kommunen modtog den 14. marts 2016 forespørgsel på Argentinervej 42, men modtog intet bud på grunden.*

*Den 15. marts 2016 afgav Jacob Bjerregaard Jørgensen mundtligt bud på Argentinervej 42. Buddet lød på køb til udbudsprisen og på de i udbuddet fastsatte vilkår"*

I en aktindsigtsbesvarelse fra kommunen til den samme journalist den 27. november 2020 anførte kommunen følgende:



*"Jacob Bjerregaard Jørgensen har oplyst, at han i denne sag ikke har fået oplysninger om, at der var andre interesserede i grunden Argentinervej 42, inden han afgav bud."*

#### Kommunens interne undersøgelse af sagen

Den 10. december 2020 bad kommunaldirektøren koncernchefen for Teknik- og Miljøforvaltningen René Olesen ("chefen for teknik og miljø") om at besvare en række spørgsmål, herunder om der i forbindelse med borgmesterens køb af Argentinervej 42 var sket forvaltningsmæssige fejl, og om der var steder, hvor lovgivningen ikke havde været overholdt.

Den 11. december 2020 kl. 07.46 kontaktede chefen for teknik og miljø telefonisk salgsschefen, som var fratrædt sin stilling i kommunen pr. 1. oktober 2020, men som fortsat var tilknyttet kommunen på konsulentbasis. De to drøftede blandt andet salgsschefens møde med borgmesteren på Argentinervej-udstykningsdagen den 15. marts 2016, jf. nærmere lige nedenfor vedrørende telefonnotatet om denne samtale.

Ved mail af 11. december 2020 kl. 08.47 besvarede chefen for teknik og miljø kommunaldirektørens mail af 10. december 2020. Blandt andet fremgik følgende af denne mail:

*"Borgmesterens køb af grund på Argentinervej 42 – er der begået forvaltningsmæssige fejl, og er der steder, hvor lovgivningen ikke er overholdt?"*

- *Forvaltningen har meddelt anden interesseret køber at Argentinervej 42 var solgt før denne reelt var solgt med en underskrevet købsaftale."*

Samme dag kl. 09.27 ringede salgsschefen til chefjuristen, der kl. 09.58 sendte følgende mail om denne samtale til kommunens jurist Kathrine Krogager ("juristen") med kommunaldirektøren og økonomi- og personalechefen Tommy Abildgaard (herefter "økonomi- og personalechefen") CC:

*"Kære Kathrine*

*Vil du lægge nærværende telefonnotat på sagen om aktindsigt fra EB vedrørende borgmesterens grundkøb.*

*Kl. 9.27 opringning fra Jens Ole Andersen, tidligere salgsschef ved Fredericia Kommune.*

*Jens Ole Andersen ringede og oplyste mig om, at han ikke kunne afvise, at han havde orienteret borgmesteren om, at der var andre, der var interesserede i grunden på Argentinervej 42.*

*Det er min vurdering, at telefonnotatet skal udleveret i.f.m den aktindsigt, der nu ligger fra EB"*

I en mail kl. 10.34 fra chefen for teknik og miljø til chefjuristen, gengav chefen for teknik og miljø sin samtale den samme morgen med salgschefen:

*"Hej Henrik*

*Hermed telefonnotat fra min samtale med Jens Ole d.d. kl. 7:46. til sagen.*

*Jeg talte med Jens Ole om salget af Argentinervej 42 til Borgmesteren.*

*Jens Ole oplyste at Borgmesteren og han havde mødtes ved byggemodningen og Borgmesteren havde givet Jens Ole besked på at Lotte vil have grunde så han skulle bare få det til at ske. Jeg spurgte om Borgmesteren vidste at der var andre der også kiggede på grunden, og det bekræftede Jens Ole at Borgmesteren vidste."*

Chefen for teknik og miljø lavede endvidere et telefonnotat, hvoraf det fremgår, at han samme dag kl. 08.18 orienterede kommunaldirektøren om indholdet af samtalen med salgschefen.

Chefen for teknik og miljø kontaktede herefter borgmesteren, og kl. 10.39 sendte chefen for teknik og miljø denne mail til chefjuristen, der også var en videresendelse af en mailstreng mellem ham og kommunens direktion:

*"Hej Henrik*

*Dette er også til sagen.*

*Jeg har d.d. kl. 9.17 talt med Borgmesteren og oplyst ham indholdet i nedenstående jeg har sendt til Annemarie.*

*Desuden har jeg oplyst borgmesteren om mine oplysninger fra min telefonsamtale med Jens Ole beskrevet i telefonnotat af d.d."*

Det fremgår af mailstrengen, at kommunaldirektøren kl. 09.05 havde bedt chefen for teknik og miljø om at orientere borgmesteren om de forhold vedrørende grundkøb og byggesagen, som chefen for teknik og miljø havde beskrevet længere nede i mailstrengen.

I den følgende uge blev der – den 16. december 2020 – holdt et møde mellem kommunaldirektøren, chefen for teknik og miljø, økonomi- og personalechefen og salgschefen. Der foreligger et mødenotat med følgende ordlyd:

*"På mødet blev Jens Ole gjort bekendt med at der foreligger et telefonnotat omhandlende salget af Argentinervej 42 dateret den 11. december 2020. Har er blevet præsenteret for notatet og er ikke enig i udlægningen af samtalen.*

*Han ønsker derfor at få ført til referat:*

- *At handlen fandt sted tilbage i 2016, hvilket er mere end 4,5 år siden*
- *At der var flere interesserede i udstykningen*
- *At der den 15. marts 2016 ikke forelå købstilbud på Argentinervej 42*
- *Øvrige oplysninger i telefonnotatet fra 11. december 2020 kan Jens Ole Andersen ikke bekræfte."*

Mødenotatet er underskrevet af salgschefen.

### 5.1.2 *Oplysninger fra interviews*

#### Mødet mellem borgmesteren og salgschefen den 15. marts 2016

Borgmesteren har om mødet med salgschefen den 15. marts 2016 oplyst, at han havde aftalt at mødes med salgschefen ude ved grundene på Argentinervej den 15. marts 2016, da han og hans hustru gerne ville have salgschefens perspektiver på to grunde, de var interesserede i (nr. 30 og nr. 42).

Borgmesteren og hans hustru havde forud for dette møde igennem en længere periode kigget på hus i kommunen, men havde ikke fundet et egnet hus og overvejede derfor selv at bygge. De begyndte at overveje en grund på Argentinervej, da grundene var i udbud, men de var i udbudsperioden endnu ikke klar til at slå til.

Borgmesteren, hans hustru og salgschefen mødtes ude ved grundene om eftermiddagen den 15. marts 2016. Salgschefen sagde til dem, at han ikke ville vente for længe, hvis han var dem, da der også var andre, der kiggede på grundene.

Borgmesteren, hans hustru og salgschefen tog efterfølgende ind på rådhuset, og borgmesteren og hans hustru havde på turen besluttet sig for, at de ville købe Argentinervej 42. Da de kom ind på rådhuset, gav borgmesteren og hans hustru derfor et mundtlig bud på Argentinervej 42 til salgschefen på borgmesterens kontor, og salgschefen sagde, at han ville sætte gang i udarbejdelse af en købsaftale.

Chefen for teknik og miljø har oplyst, at det var alment kendt, at borgmesteren kiggede på en grund på Argentinervej.

Salgschefen har ikke ønsket at deltage i interview i forbindelse med advokatundersøgelsen og har ikke været forpligtet hertil, da han ikke længere er ansat i kommunen.

#### Oplysninger om andre interesserede købere

Borgmesteren har oplyst, at han husker det sådan, at salgschefen havde sagt, at der var mange interesserede i grundene, men at de ikke havde talt om, hvorvidt

der var en specifik interesse i de enkelte grunde. Han var først blevet opmærksom på, at der var et andet interesseret par i forbindelse med mediernes omtale af dette i december 2020.

Chefen for teknik og miljø har bekræftet indholdet af telefonnotatet af 11. december 2020 af samtalen med salgschefen, dvs. at han havde spurgt, om borgmesteren vidste, at der var andre interesserede, hvilket salgschefen havde bekræftet.

#### Udtrykket "få det til at ske"

Borgmesteren har oplyst, at han ikke kan genkende ordlyden af chefen for teknik og miljø's telefonnotat af 11. december 2020 om at "få det til at ske".

Borgmesterens bisidder har i den forbindelse anført, at borgmesteren formentlig ville have sørget for at afgive et skriftligt bud, hvis han havde vidst, at der var andre interesserede og ønskede at lægge pres på nogen.

Den administrative konsulent Lene Dalgaard-Lassen (herefter "den administrative konsulent"), der bistod med grundsalget, har oplyst, at hun i medierne har læst om dette, og at hun – da hun som tidligere sekretær for borgmesteren kender hans måde at kommunikere på – har læst udsagnet med en anden tone, end at "det skal du bare sørge for".

Chefen for teknik og miljø har oplyst, at hans telefonnotat gengiver det, salgschefen sagde til ham under samtalen, men at det kun er borgmesteren og salgschefen, der ved, hvad der blev sagt på mødet den 15. marts 2016.

#### Mailen med orientering om, at Argentinervej 42 var solgt

Den administrative konsulent, der stod for de administrative arbejdsopgaver med køb og salg af grundene i Argentinervej-udstykningsen, har oplyst, at det i 2016 var almindelig praksis i kommunen, at interesserede købere bød mundtligt, hvorefter kommunen udarbejdede en købsaftale. Ud fra den praksis kommunen havde i 2016 anser hun det for retvisende, at salgschefen den 15. marts 2016 oplyste til andre interesserede købere, at grunden Argentinervej 42 var solgt. De andre interesserede i Argentinervej 42 havde spurgt ind til mange forskellige grunde. Hun oplevede dem som ubeslutsomme.

## 5.2 De retlige rammer

### 5.2.1 Styrelseslovens § 68 og udbudsbekendtgørelsen med tilhørende vejledning

#### Udbudspligt

Det følger af den kommunale styrelseslovs § 68 samt af bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (herefter "udbudsbekendtgørelsen"), at en kommunes salg af fast ejendom som udgangspunkt alene kan ske efter offentligt udbud.<sup>2</sup>

Der er udbudspligt efter udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 1, når en kommune udbyder byggegrunde, idet denne situation ikke er omfattet af undtagelsesmulighederne i bekendtgørelsens § 2.

#### Formålet med reglerne

Følgende fremgår af vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (herefter "vejledningen"), punkt 2 om formålet med reglerne:

*"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. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for kommunen bedste købstilbud. Desuden vil kommunen kunne sikre sig imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiggelse af køber."*

#### Annoncering

Udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, fastsætter, at offentligt udbud skal ske ved annoncering i et eller flere alment tilgængelige trykte eller elektroniske medier, og at annonceringen skal være egnet til at sikre, at oplysning om det offentlige udbud kan komme til en bred kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab.

Annonceringen vil kunne ske alene på kommunens hjemmeside, forudsat at ejendommen/ejendommene på hjemmesiden udbydes på en måde, så udbudet kommer til en bredere kreds af mulige tilbudsgiveres kendskab.

#### Skriftlighed

Udbudsbekendtgørelsens § 4 fastsætter, at købstilbud skal være skriftlige og angive et fast beløb.

---

<sup>2</sup> Jf. udbudsbekendtgørelsens § 1, stk. 1.

Kravet om skriftlighed er gentaget i vejledningens punkt 6.2 dog uden nærmere uddybning, ud over at kravet udelukker salg af kommunens ejendomme på auktion.

Frister for salg, købstilbud og nye udbud

Ifølge udbudsbekendtgørelsens § 5 kan en kommune tidligst sælge en ejendom, når der er forløbet 14 dage efter den første annoncering af ejendomssalget, og ifølge udbudsbekendtgørelsens § 7 kræver det et nyt udbud, hvis ejendommen skal sælges på et tidspunkt, hvor der er gået et år siden seneste udbud.

Af punkt 6.3 i vejledningen fremgår, at en kommune kan fastsætte en bindende frist for afgivelse af tilbud, men at der ikke lovligt kan fastsættes en frist, der er kortere end 14 dage.

Vejledningens pkt. 7.3.4 om frist for afgivelse af tilbud har følgende ordlyd:

*"Som anført ovenfor under afsnit 6.3. kan kommunen fastsætte en bindende frist for afgivelse af tilbud.*

*Såfremt der er fastsat en sådan frist, kan kommunen ikke uden fornyet offentlig udbud antage andre end rettidigt indkomne tilbud.*

*Kommunalbestyrelsen skal som udgangspunkt sælge en ejendom til den højest opnåelige pris - markedsprisen, jf. herom ovenfor under afsnit 7.1.*

*Det betyder, at kommunen - indtil der er indgået en retligt bindende aftale mellem kommunen og en tilbudsgiver - vil være forpligtet til at tage ethvert indkommet købstilbud, der er højere end de hidtil afgivne tilbud, i betragtning. Dette gælder, uanset om kommunen har sat en frist for afgivelsen af tilbud. Det gælder endvidere, uanset om det højere bud afgives af en tilbudsgiver, der ikke tidligere har afgivet tilbud, eller af en tilbudsgiver, der allerede har afgivet et tilbud.*

*Hvis en kommune modtager et tilbud efter en fastsat frist, som ikke blot ubetydeligt overstiger (eller på anden måde afviger fra) det højeste (eller på anden måde bedste) rettidigt indkomne tilbud, må kommunen normalt forkaste de indkomne tilbud. Hvis kommunen fortsat ønsker at afhænde ejendommen, må ejendommen herefter på ny udbydes offentligt.*

*Ovenstående gælder dog ikke i situationer, hvor et højere eller bedre tilbud fremkommer efter forhandlinger med tilbudsgivere.*

*Hvis en tilbudsgiver inden for fristen afgiver et højere eller bedre tilbud, end den pågældende allerede har afgivet, kan dette tilbud - såfremt det er det højeste eller bedste blandt alle de indkomne tilbud - antages uden nyt offentligt udbud."*

### 5.2.2 *Økonomisk forsvarlig forvaltning*

En kommune har efter almindelige kommunalretlige grundsætninger en forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle kommunens dispositioner.

I forbindelse med kommunens salg af fast ejendom indebærer kravet om økonomisk forsvarlig forvaltning, at kommunen skal sælge ejendomme til den højeste pris, der kan opnås i handel ogandel – det vil sige markedsprisen.<sup>3</sup>

Kommunen har pligt til at udfolde "sædvanlige og rimelige bestræbelser" på at konstatere markedsprisen, fx ved at indhente vurdering fra en eller flere ejendomsmæglere eller ved selv at undersøge prisniveauet for sammenlignelige ejendomme. Tit kan det være svært at foretage en entydig konstatering af en bestemt markedspris. Fastlæggelse af markedsprisen vil derfor ofte i høj grad være undergivet en skønsmæssig vurdering, hvor der efter praksis tillægges kommunen en vis margin.

## 5.3 **Hortens vurdering**

### 5.3.1 *Kommunens generelle praksis ved salg af grunde i Argentinervej-udstyknin*

Kommunens gennemførelse af udbuddet på kommunens hjemmeside suppleret af annoncering i Jysk Fynske Medier og med en frist på 21 dage og angivelse af udbudsvilkår mv. var i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens §§ 1-3.

Da kommunen i forbindelse med sit udbud af grundene havde fastsat en bindende frist for afgivelse af tilbud, har kommunen ikke efterfølgende kunne sælge grundene uden et fornyet offentligt udbud. Efter fristens udløb havde kommunen grundene offentligt annonceret til salg både på kommunens hjemmeside, i Jysk Fynske Medier og på boligsiden.dk. Det er vores vurdering, at kommunen herved har sikret overholdelse af udbudsbekendtgørelsens §§ 5 og 7 om udbudspligt og frister for udbud.

Vi har overvejet, om kommunens praksis med at udarbejde købsaftale på baggrund af mundtlige købstilbud levede op til kravet om skriftlighed i udbudsbekendtgørelsens § 4.

Vi finder, at det har været i overensstemmelse med reglerne, at kommunen har udarbejdet købsaftale på baggrund af et mundtligt bud.

Vi bemærker dog, at der først foreligger et tilbud i udbudsbekendtgørelsens forstand, når køber giver et skriftligt tilbud, herunder fx ved at returnere købsaftalen i underskrevet stand. Først når kommunen herefter underskriver købsaftalen, er der indgået en aftale, og grunden kan anses for solgt.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Dette gælder dog ikke, hvis kommunen har hjemmel til at yde støtte til køberen, hvilket ikke er tilfældet her.

<sup>4</sup> Der gælder ikke formkrav til den endelige aftale, men der er en række betingelser til indholdet af aftalen, som skal være opfyldt, før aftalen kan anses for indgået og grunden solgt.

Det har således ikke været korrekt, hvis kommunen oplyste, at en grund var "solgt", før kommunen havde accepteret et skriftligt købstilbud fra en køber, og det har heller ikke været korrekt, hvis kommunen oplyste, at en grund var "forventet solgt" for derved at afskære andre købere fra at byde, før kommunen havde accepteret et skriftligt købstilbud.<sup>5</sup>

Så længe der ikke er indgået en købsaftale, er en kommune som udgangspunkt forpligtet til at lade andre interesserede afgive bud, medmindre kommunen efter en konkret vurdering af de interesseredes seriøsitet og risikoen ved at udskyde indgåelsen af en købsaftale finder, at den højeste pris opnås ved at indgå aftale med den første byder. Kommunen bør i denne situation gøre det klart for de interesserede, at der er behov for en hurtig afklaring.

Kommunens generelle praksis for salg af grundene i Argentinervej-udstykningsen var derfor ikke i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, da grunde kunne blive oplyst at være solgt allerede, når der forelå et mundtligt bud, dvs. at der udestod såvel et skriftligt bud og en endelig købsaftale. Netop dette blev aktualiseret i forbindelse med salget af Argentinervej 42, jf. nedenfor.

Vi har noteret, at kommunen i forbindelse med denne undersøgelse har foretaget en gennemgang af sin praksis med henblik på at sikre, at den overholder udbudsbekendtgørelsen.

### 5.3.2 *Kommunens salg af Argentinervej 42 til den daværende borgmester*

#### Blev udbudsbekendtgørelsens regler iagttaget?

Grunden Argentinervej 42 blev sammen med de øvrige grunde i udstykningen annonceret i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, og da der ikke var kommet bud på grunden inden for den fastsatte frist, kunne grunden ved fortsat offentlig annoncering efterfølgende sælges til den af kommunen fastsatte mindstepris, idet det er vores vurdering, at denne mindstepris, svarede til markedsprisen.

Selv om der havde været interesse for grunden under udbudsrunderen, var der ikke givet bud på den, inden borgmesteren afgav et mundtligt bud den 15. marts 2016.

Dette mundtlige bud levede ikke op til skriftlighedskravet i udbudsbekendtgørelsens § 4, og først da borgmesteren returnerede købsaftalen til kommunen, forelå der et tilbud i udbudsbekendtgørelsens forstand.

Der forelå endvidere først en endelig aftale – og grunden var derfor først solgt – da kommunen underskrev købsaftalen den 20. maj 2016.

Det var derfor ikke i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgschefen den 15. marts 2016 meddelte det andet par, at grunden var

---

<sup>5</sup> En grund kan fx være "forventet solgt" i den periode, hvor køber har fortrydelsesret.



"solgt". Dette var både juridisk og faktisk forkert; men dog i overensstemmelse med kommunens daværende praksis.

Endvidere finder vi, at indholdet af borgerens mail til salgschefen samme aften indebar, at salgschefen i hvert fald på dette tidspunkt – uagtet hans tidligere mail om, at grunden var "solgt" – havde anledning til at erkende, at dette rent faktisk ikke var tilfældet, da der alene forelå et mundtligt bud.

Kommunen havde i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning en forpligtelse til at forsøge at få en højere pris end den fastsatte mindstepris, hvis der var flere interesserede, der ønskede at byde. Selvom det andet par indtil da syntes at have udvist en mere generel interesse for grunden, så gav borgerens mail den 15. marts 2016 om aftenen det klare indtryk, at de var interesserede i netop denne grund. Om de ville have afgivet bud, er selvsagt uvist, men de burde have fået mulighed herfor.

Samlet finder vi således, at det ikke var i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgschefen den 15. marts 2016 meddelte det andet par, at grunden Argentinervej 42 var solgt, og at salgschefen burde have givet det andet par mulighed for at afgive bud på grunden.

#### Om udtrykket "få det til at ske"

Der er i sagen oplysninger om, at borgmesteren skulle have sagt, at salgschefen "skulle få det til at ske", jf. chefen for teknik og miljø's telefonnotat af 11. december 2020.

Borgmesteren har ikke kunnet genkende dette, ligesom det fremgår af referatet af mødet med salgschefen den 16. december 2020, at han ikke kunne bekræfte ordlyden af telefonnotatet.

Vi har ikke mulighed for endeligt at afgøre, hvad der blev sagt den 16. marts 2016, og det forhold, at salgschefen ikke har ønsket at medvirke til sagens oplysning, gør, at det er vanskeligt at foretage en yderligere afklaring heraf.

Hvis det lægges til grund, at borgmesteren udtrykte sig, som det fremgår af telefonnotatet, er det forbundet med tvivl, om dette var ment som en ordre, eller om det nærmere var en tilkendegivelse til salgschefen om at gå videre med sagen.

Det fremgår af kommunens skriftlige redegørelse for praksis og af den administrative konsultants forklaring, at kommunens generelle praksis i 2016 var at anse en grund for "forventet solgt/solgt" i det tidsrum fra borgeren oplyste, at man ønskede at købe grunden (fx ved et mundtligt bud), og til fristen for at returnere købsaftalen var udløbet. Vi har lagt dette til grund ved vores vurdering nedenfor.

Denne praksis var ikke i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsen, jf. afsnittet ovenfor.

Salgschefens udmelding til det andet par var som anført ovenfor ikke i overensstemmelse med lovgivningen, men vi finder ikke, at der er grundlag for at antage, at håndteringen af den konkrete sag var båret af usaglige hensyn, da håndteringen svarede til den dagældende praksis i kommunen.

I forhold til salgschefen bemærker vi, at det ikke vil være muligt at foretage ansættelsesretlige sanktioner, da han ikke længere er ansat i kommunen.

Politiet har oplyst, at der er indgivet en politianmeldelse i sagen, og at politiet vil efterforske sagen, når advokatundersøgelsen er tilendebragt. Vi har noteret os, at kommunen har tilkendegivet at ville samarbejde med politiet herom, herunder ved at fremsende nærværende advokatundersøgelse til politiet. Vi finder derfor ikke, at der er anledning til yderligere tiltag fra kommunens side.

**6. BYGGESAGEN FOR ARGENTINERVEJ 42**

**6.1 Faktum**

6.1.1 *Sagens skriftlige oplysninger*

Byggesagen vedrørende Argentinervej 42

Den 28. juni 2016 indsendte A1 Tegnestue ApS (herefter "tegnestuen A1") på vegne af borgmesteren en byggeansøgning til kommunen vedrørende opførelse af et enfamiliehus på Argentinervej 42.<sup>6</sup> Ansøgningen blev indsendt via kommunens digitale selvbetjeningsystem Byg & Miljø.

Det fremgår af ansøgningen, at den ønskedes behandlet efter bygningsreglement 2010 ("BR10").

Samme dag som tegnestuen A1 indsendte ansøgningen til kommunen, skrev borgmesteren til den daværende direktør for Vækst Mogens Bak Hansen (herefter "vækstdirektøren") følgende:

*"Til din orientering har jeg en byggesag undervejs (læs nedenfor). Det er kun så du ved det – hvis nogen deroppe nævner det, er det meget fint for dig at have den viden."*

Vækstdirektøren sendte samme aften en mail til borgmesteren, hvor han takkede for orienteringen og anførte:

*"Jeg er sikker på, at det er en af de glatte ukomplicerede sager."*

Sagen blev oprettet af kommunen den 29. juni 2016 og blev herefter screenet i forbindelse med den almindelige sagsgennemgang den 30. juni 2016. Kommunen havde en fast praksis om at screene byggesager hver tirsdag og torsdag. Den 30. juni 2016 var en torsdag.

Samme dag kl. 12.21 sendte kommunen et kvitteringsbrev til tegnestuen A1, hvoraf det fremgik, at ansøgningen ikke kunne behandles på det foreliggende grundlag, da kommunen manglede en række oplysninger, herunder en situationsplan, en målfast plan for udvendige mål og delmål samt en redegørelse vedrørende regnvand.

Følgende fremgik også af kommunens brev til tegnestuen A1:

*"Vær opmærksom på, at du har søgt efter BR10. Det betyder, at du skal sørge for, at din ansøgning er fyldestgørende inden d. 1. juli 2016. Er ansøgningen ikke fyldestgørende inden denne dato, skal den ansøges og behandles efter BR15."*

---

<sup>6</sup> Adressen er i ansøgningen og i byggesagen angivet som "Sønderskovvej 2", som var den daværende betegnelse for Argentinervej 42. Vi omtaler i det følgende konsekvent adressen som "Argentinervej 42".

Denne formulering havde kommunen brugt i sine kvitteringsbreve fra og med den 18. maj 2016.

Det fremgik også af kvitteringsbrevet, at manglende materiale skulle indsendes via det digitale selvbetjeningssystem Byg & Miljø.

Torsdag den 30. juni 2016 på et tidspunkt efter frokost blev alle byggesagsbehandlere samlet til et møde med leder af afdelingen plan og byg Tabita Nyby (herefter "lederen af plan og byg") og vækstdirektøren. På mødet deltog også daværende chef for teknik og miljø Peter Krongaard-Kruse (herefter "den tidligere chef for teknik og miljø").

Ifølge udkastet til kommunens interne redegørelse om forløbet (herefter "den interne redegørelse") orienterede vækstdirektøren på mødet om, at de ansøgninger, der var modtaget, og hvor der var søgt byggetilladelse efter BR10, skulle behandles efter BR10, selv om de ikke var fyldestgørende. Alle sager, hvor der var indgivet ansøgning før den 30. juni 2016, men som ikke var fyldestgørende denne dag, hvor overgangsperioden udløb, skulle således angives med "fyldestgørende-dato" den 30. juni 2016.

Dette medførte ifølge den interne redegørelse stor utilfredshed blandt sagsbehandlerne, da denne beslutning var imod reglerne i bygningsreglementet, og da flere ansøgere havde fået oplyst, at fristen var den 30. juni 2016.

Ifølge redegørelsen blev der på mødet fra sagsbehandlerne stillet spørgsmål til denne udmelding, herunder om den havde noget med borgmesterens byggesag at gøre, da mødet blev holdt umiddelbart efter, at borgmesterens byggesag var blevet screenet og tegnestuen A1 var blevet kontaktet.

Den 30. juni 2016 kl. 15.56 sendte tegnestuen A1 en mail til kommunen med supplerende oplysninger til sagen. Selv om der i kommunens kvitteringsbrev af 28. juni 2016 var angivet, at sagens materiale skulle indsendes via systemet Byg & Miljø, sendte tegnestuen A1 materialet til en mailadresse i kommunen (byggesag@fredericia.dk).

Tegnestuen A1 indsendte herudover materialet via systemet Byg & Miljø den 1. juli 2016 kl. 9.14, og kl. 11.11 gensendte tegnestuen A1 en tegning, hvorpå der nu var blevet indsat mål på ejendommens udhæng.

Ved mail af 1. juli 2016 kl. 11.59 skrev lederen af plan og byg følgende til byggesagsbehandlerne:

*"Hej alle. I bedes melde tilbage til mig, hvor mange sager, I har (gerne med adresse), som ikke er helt fyldestgørende i dag, men behandles efter BR10. Det skal bruges til overblik over antallet og dermed den mulige påvirkning af sagsbehandlingstiden. Jeg regner med, at I kontakter de pågældende ansøgere (gerne telefonisk) og siger til dem, at de (lige) kan nå det endnu. Sig til, hvis det giver problemer."*

Byggesagsbehandleren sendte den 4. juli 2016 en høring i sagen til Fredericia Spildevand og Energi A/S, ligesom hun internt anmodede om nogle kollegers vurderinger i sagen.

Ved afgørelse af 18. juli 2016 meddelte kommunen byggetilladelse til tegnestuen A1 vedrørende Argentinervej 42 på en række nærmere anførte betingelser. Byggetilladelsen var meddelt i henhold til BR10.

#### Undersøgelser af byggesagen i december 2020

Der blev – blandt andet på grund af de mange aktindsigtsanmodninger i kommunen og skrivelser i pressen – den 9. december 2020 på initiativ fra kommunaldirektøren nedsat en koordineringsgruppe bestående af kommunaldirektøren, direktøren for børn, unge og kultur Camilla Nowak Kirkedal (herefter "direktøren for børn, unge og kultur"), økonomi- og personalechefen, chefen for teknik og miljø og chefkonsulent i kommunen Charlotte Jakobsen (herefter "chefkonsulent").

Den 10. december 2020 bad kommunaldirektøren i en mail chefen for teknik og miljø om at besvare en række spørgsmål, herunder om der i forbindelse med borgmesterens byggesag var sket forvaltningsmæssige fejl, og om der var steder, hvor lovgivningen ikke havde været overholdt.

Ved mail af 11. december 2020 kl. 08.48 svarede chefen for teknik og miljø blandt andet følgende til kommunaldirektøren:

*"Ja der er begået forvaltningsmæssige fejl, der er givet byggetilladelse efter BR10 hvor der skulle være givet efter BR15. Hvis sagen skulle have været behandlet efter BR10 retmæssigt skulle sagen være fyldestgørende senest 30. juni 2016, men sagen er først fyldestgørende den 1. juli 2016. Jeg har spurgt ind til årsagen til at sagen trods dette blev behandlet efter BR10 og fået oplyst at alle byggesagsbehandler fik besked af den daværende direktør for området, at skulle behandle de sager det var ansøgt før fristen efter BR10 også selv om de ikke var fyldestgørende som ellers var et krav i overgangsbestemmelsen mellem BR10 og BR15."*

Som svar på en mail fra chefen for teknik og miljø med en samlet status for vurderingerne bad kommunaldirektøren kl. 09.05 chefen for teknik og miljø om at kontakte borgmesteren og orientere ham.

Byggesagsbehandleren sendte den 11. december 2020 kl. 12.49 en beskrivelse af forløbet i forbindelse med byggesagen til chefen for teknik og miljø. Af beskrivelsen fremgår blandt andet:

*"På mødet orienterede direktøren om, at de ansøgninger, der var søgt efter BR10, skulle behandles efter BR10, selvom, de ikke var fyldestgørende senest den 30. juni. Der blev fra sagsbehandlerne stillet spørgsmål til dette, da det var en betingelse for sagsbehandling efter bestemmelserne i BR10, at ansøgningen var fyldestgørende inden udløb af overgangsordningen d."*

*30. juni. Lignende overgangsbestemmelser var gældende ved overgangen fra BR08 til BR10.*

*Siden den 18. maj 2016 skrev vi følgende afsnit i kvitteringsbrevene, når ansøgningerne ikke var fyldestgørende:*

*”Vær opmærksom på, at du har søgt efter BR10. Det betyder, at du skal sørge for, at din ansøgning er fyldestgørende inden d. 1. juli 2016. Er ansøgningen ikke fyldestgørende inden denne dato, skal den ansøges og behandles efter BR15.”*

*Der blev også fra sagsbehandlerne spurgt direkte ind til, om denne beslutning havde noget med borgmesterens byggesag at gøre, da dette møde blev holdt umiddelbart efter hans sag var blevet screenet og hans ansøger var blevet kontaktet.*

*Der var stor utilfredshed fra sagsbehandlerne, da denne beslutning var mod bestemmelserne i bekendtgørelsen, og fordi der var flere ansøgere, der havde fået at vide, at deres frist var den 30. juni.*

*Der blev på mødt aftalt, at alle sager, der var ansøgt før den 30. juni, men som ikke var fyldestgørende før overgangsperioden udløb, skulle sættes med fyldestgørende dato den 30. juni 2016 (der er 18 sager, der har dette). Nogle af disse sager er først fyldestgørende efter den 30. juni. Nogle er sagerne er der indsendt fyldestgørende materiale på den 30. juni.”*

Til brug for den interne redegørelse sendte chefen for teknik og miljø den 17. december 2020 en række dokumenter tilknyttet byggetilladelsen til økonomi- og personalechefen – herunder tilladelse til overkørsel og dispensation fra lokalplanen. Chefen for teknik og miljø anførte i den forbindelse, at det var hans vurdering, at disse var ok og svarede til, hvad kommunen gjorde i andre sager.

Ligeledes den 17. december 2020 sendte byggesagsbehandleren en mail og en oversigt til chefen for teknik og miljø vedrørende 18 byggesager, der i kommunens system var sat til at være fyldestgørende den 30. juni 2016. Følgende fremgår af mailen og oversigten vedrørende de 18 sager:

- 3 sager var fyldestgørende umiddelbart før 30. juni 2016
- 7 sager var fyldestgørende den 30. juni 2016
- 6 sager var fyldestgørende efter den 30. juni 2016
- 12 sager var det forbundet med usikkerhed, hvornår de var fyldestgørende.

Byggesagsbehandleren anførte, at der således var seks sager, der burde være blevet behandlet efter BR15. Det fremgår af oversigten, at byggesagen vedrørende Argentinervej 42 var en af de seks sager, hvor sagens materiale først var fyldestgørende efter 30. juni 2016.

Økonomi- og personalechefen har på anmodning fra Horten udarbejdet en skriftlig redegørelse af 3. januar 2021 om forløbet i december 2020.<sup>7</sup> Heraf fremgår:

*"For det første bliver forvaltningen allerede den 9. [december] 2020<sup>8</sup> opmærksomme på, at der er en fejl i byggesagsbehandlingen af borgmesterens hus. [...] Teknik og Miljø oplyser, at instruksen om anvendelsen af de gamle regler bliver givet af den daværende vækstdirektør. Kommunaldirektøren undlader at gøre opmærksom på fejlen på mødet den 11. december 2020 på trods af, at Christian Jørgensen direkte spørger til, om der er mere at komme efter. Fejlen bliver først oplyst på økonomiudvalgsmødet den 17. december 2020 og i meget vage vendinger, hvor jeg tvivler på, at det er blevet opfattet af udvalgets medlemmer. Vi har at gøre med en klar ulovlig instruks, som godt nok er generel for alle byggerier i den pågældende periode, men som klart tilgodeser borgmesteren. Det burde være kommet frem med det samme i forløbet."*

#### Sagsbehandlingstid for kommunens byggesager vedrørende enfamiliehuse

I perioden oktober 2014 til december 2016 havde kommunens by- og teknikudvalg valgt at prioritere, at en række udvalgte byggesager skulle behandles indenfor en frist på fire uger. Byggetilladelsen vedrørende Argentinervej 42 var i denne kategori af byggesager, som blev benævnt "fire ugers-sager".

Kommunen har oplyst, at der for perioden 1. januar – 1. juli 2016 var følgende gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager:

- Fra modtagelse til afgørelse: 44,16 dage
- Fra "fyldestgørende" til afgørelse: 15,05 dage

Sagsbehandlingstiden for byggesager vedrørende enfamiliehuse ansøgt fra 1. juli 2016 og afgjort senest 30. juni 2017 var gennemsnitligt 20 dage.<sup>9</sup>

#### 6.1.2 *Oplysninger fra interviews*

Den byggesagsbehandler, der behandlede byggesagen vedrørende Argentinervej 42 (herefter "byggesagsbehandleren"), har om den konkrete sag oplyst, at hun den 30. juni 2016 om formiddagen, efter at sagen var fordelt til hende, ringede til tegnestuen A1 og varslede, at de samme dag ville modtage et brev om nogle mangler i ansøgningen, og at de af hensyn til overgangsbestemmelsen mellem bygningsreglementer, jf. senere, skulle få det behandlet samme dag,

<sup>7</sup> Dateringen er 3. december 2021, men dokumentet er fremsendt til Horten den 3. januar 2021.

<sup>8</sup> Der står "9. mart" i notatet, men økonomi- og personalechefen har oplyst, at det rettelig er "9. december".

<sup>9</sup> Kommunen overgik til et andet registreringssystem pr. 1. juli 2016. Det er derfor for perioden 1. juli 2016 – 30. juni 2017 ikke muligt at beregne sagsbehandlingstiden fra sagen var henholdsvis "modtaget" og "fyldestgørende", men kommunen har oplyst, at sagsbehandlingstiden på de 20 dage som udgangspunkt afspejler den periode, hvor sagen har ligget hos kommunen. Dette må formentlig forstås som typisk regnet fra første modtagelse af materiale.

hvis sagen skulle behandles efter BR10. Det var klart for hende, at der manglede noget i sagen. Byggesagsbehandleren har oplyst, at hun ikke kan udelukke, at hun blev ringet op af tegnestuen A1 den 30. juni 2016, men at hun ikke lavede et telefonnotat eller en tidsregistrering vedrørende et sådant opkald.

Om mødet den 30. juni 2016 har byggesagsbehandleren oplyst, at det var meget atypisk at indkalde til sådan et møde så sent i forhold til udløbet af overgangsperioden, og at alle sagsbehandlerne undrede sig over det. Hun tænkte, at den eneste sag, der kunne begrunde det, var borgmesterens sag. Hun kan huske, at vækstdirektøren på mødet spurgte, om de ikke kunne være lidt lempeligere med at vurdere, hvornår folks ansøgninger var fyldestgørende, men også at hun ikke præcist kan huske hvilke ord, der blev brugt. Det er en skønsmæssig vurdering, hvornår en ansøgning er fyldestgørende, og det er ikke klart defineret fra styrelsen. I vurderingen vil man overordnet kigge på, om det nødvendige materiale for at kunne behandle sagen er tilvejebragt. Hun har opfattet, at der blev meldt en klar ordre ud fra vækstdirektøren om, at sagerne skulle markeres med fyldestgørende dato den 30. juni 2016. Der var nogle af sagsbehandlerne, der stillede spørgsmål ved udmeldingen på mødet og spurgte, om udmeldingen skyldtes borgmesterens sag, men hun sagde ikke selv noget, da hun sad med borgmesterens sag. Hun blev ikke kontaktet af nogen i kommunen om borgmesterens byggesag, og hun tog ikke efterfølgende sagen op med sin chef (lederen af plan og byg), den tidligere chef for teknik og miljø eller vækstdirektøren.

Byggesagsbehandleren har endvidere forklaret, at hun udarbejdede en beskrivelse til brug for den interne redegørelse, der blev igangsat (men ikke afsluttet) i december 2020. Hun kunne huske forløbet, men gik også sagen igennem for at se præcis, hvornår hvad skete. Hun kontaktede efter aftale med chefen for teknik og miljø to tidligere kolleger, der var i afdelingen i 2016, og drøftede forløbet med dem. Herefter beskrev hun forløbet i et dokument, som en kollega videresendte til chefen for teknik og miljø.<sup>10</sup>

Ifølge lederen af plan og byg blev der ikke formelt indkaldt til et møde, men vækstdirektøren kom forbi og sagde, at de lige skulle samles. Lederen af plan og byg har forklaret, at hun havde et begrænset fagligt kendskab til byggesagsområdet, herunder lovgivningen på området, og at det var hendes indtryk, at det var et skønsmæssigt spørgsmål, om en ansøgning var fyldestgørende eller ej. Hun kunne ikke huske, om der havde været modstand fra sagsbehandlerne i forbindelse med udmeldingen på mødet.

Ifølge vækstdirektøren blev der indkaldt til mødet på grund af en henvendelse fra en rådgiver, og fordi der var en sagsbehandler, der ikke mente, at tingene blev gjort korrekt. Vækstdirektøren har oplyst, at han mener, at det var borgmesterens rådgiver, der var anledningen til, at spørgsmålet blev taget op. Han har beskrevet, at der var flere af denne type sager, og at han sammen med den

---

<sup>10</sup> Dokumentets oplysninger er indarbejdet i den version af udkastet til intern redegørelse, som vi har modtaget.



faglige ledelse og nogle sagsbehandlere lavede en vurdering på baggrund af henvendelsen, og nåede frem til den konklusion, de mente var rigtig.

Ifølge den tidligere chef for teknik og miljø havde mødet ikke noget at gøre med borgmesterens byggeansøgning. Det handlede om, at det var uholdbart, at kommunen på grund af manglende ressourcer var for langsom til at behandle ansøgningerne, og at det var uholdbart at behandle sagerne efter det nye reglement, når det var kommunen, der var for langsom. Reglerne var dog ikke sådan, at man kunne ændre regelsæt, fordi kommunen var for langsom, og det havde han forsøgt at forklare vækstdirektøren.

Borgmesteren har oplyst, at han ikke var involveret i det praktiske og lovgivningsmæssige vedrørende byggetilladelsen, da han og hans hustru havde indgået aftale med et byggefirma om opførelsen af huset. Han har forklaret, at de havde indgået en fastprisaftale med byggefirmaet, så hvis projektet var blevet dyrere, skulle de ikke betale yderligere. Byggefirmaet havde antaget den arkitekt, som stod for byggesagen. Arkitekten havde gjort ham opmærksom på, at der var en frist, men han havde den holdning, at hvis ikke de nåede den frist, så nåede de den næste. Borgmesteren har forklaret, at han sendte mailen til vækstdirektøren som en servicemeddelelse, så vækstdirektøren var opmærksom på sagen, hvis nogen skulle spørge ham. Borgmesteren mindes ikke at have kontaktet eller være blevet kontaktet af nogen fra kommunen vedrørende byggesagen. Han var CC på tegnestuen A1's mail til kommunen den 30. juni 2016 om eftermiddagen, og tænkte at alt var, som det skulle være. Det var først den 11. december 2020, da han blev kontaktet af chefen for teknik og miljø, at han blev opmærksom på, at der også var indsendt materiale til kommunen den 1. juli 2016.

Jan Smidt Andreasen fra tegnestuen A1 har telefonisk oplyst, at han ringede til byggesagsbehandleren i kommunen den 30. juni 2016 på grund af den korte frist til at indsende oplysninger til kommunen. Han har også oplyst, at tegnestuen A1 indsendte det supplerende materiale, samt mailen af 30. juni 2016, via systemet Byg & Miljø om morgenen den 1. juli 2016 "for at være på den sikre side".

Vi har kontaktet daværende kommunaldirektør Michael Holst for at interviewe ham om blandt andet ovenstående sagsforløb. Michael Holst har imidlertid ikke ønsket at medvirke til interview og har – da han ikke længere er ansat i kommunen – ikke været forpligtet hertil.

## 6.2 **De retlige rammer**

### 6.2.1 *Byggelov og bygningsreglementer*

#### Byggeloven

Den 1. december 2014 trådte en bestemmelse i den daværende § 16, stk. 3, i byggeloven i kraft. Efter bestemmelsen skulle ansøgning om byggetilladelse ind-

gives til kommunalbestyrelsen ved anvendelse af den digitale løsning, som kommunen stillede til rådighed (digital selvbetjening). Bestemmelsen fandt anvendelse for ansøgninger indgivet efter lovens ikrafttræden.

Følgende fremgår af ændringslovens forarbejder:

*"De enkelte offentlige myndigheder er ansvarlig for at stille en selvbetjeningsløsning til rådighed for borgerne, så det sikres, at de udvalgte selvbetjeningsløsninger kan anvendes ved lovens ikrafttræden, således at selvbetjening bliver obligatorisk digital. Det foreslås i stk. 2, at loven finder anvendelse for ansøgninger, anmeldelser, anmodninger, meddelelser og erklæringer, som indgives fra og med den 1. december 2014. Ansøgninger mv., der er indgivet før lovens ikrafttrædelsestidspunkt, men som ikke er færdigbehandlet af myndigheden inden den 1. december 2014, er således ikke omfattet af kravet om obligatorisk digital selvbetjening."*

#### BR10 og BR15 om brug af digitale løsninger

BR10<sup>11</sup> indeholdt ikke regler om obligatorisk digital selvbetjening, jf. også at disse regler blev indsat i byggeloven i 2014.

Kravet om obligatorisk digital selvbetjening fremgår også af BR15<sup>12</sup>, der – med forbehold for nedenstående overgangsregler – trådte i kraft 1. januar 2016.

#### Ikrafttræden og overgangsbestemmelser i BR15

Reglerne i BR10 trådte i kraft den 30. juni 2010, jf. BR10 § 3, stk. 1, og afløste bygningsreglement 2008 (BR08).

Den 1. januar 2016 trådte BR15 i kraft og afløste dermed BR10. BR15 indeholdt bl.a. skærpede energikrav i forhold til BR10, hvorfor det – alt andet lige – vil være dyrere at opføre byggeri efter BR15 end efter BR10.

BR15, der var gældende frem til 30. juni 2018, indeholdt i § 3, stk. 3 og 4, følgende overgangsbestemmelser:

*"Stk. 3. Bekendtgørelsen finder anvendelse ved ansøgninger om byggetilladelse eller anmeldelser, som indsendes efter bekendtgørelsens ikrafttræden. Hvis byggearbejdet ikke kræver tilladelse eller anmeldelse, skal bekendtgørelsen overholdes ved byggearbejder, der påbegyndes efter bekendtgørelsens ikrafttræden."*

*Stk. 4. Uanset bestemmelserne i stk. 1-3 er det til og med 30. juni 2016 muligt at vælge, at de hidtidige bestemmelser, jf. stk. 2, skal anvendes, så-*

<sup>11</sup> Bygningsreglement 2010, jf. bekendtgørelse nr. 810 af 28. juni 2010.

<sup>12</sup> Bygningsreglement 2015, jf. bekendtgørelse nr. 1601 af 14. december 2015.

*fremt: 1) kommunen senest den 30. juni 2016 har modtaget en fyldestgørende ansøgning om byggetilladelse for byggearbejder omfattet af reglerne om byggetilladelse [...]."*

(vores understregning)

Hvis en ansøgning blev indsendt den 1. januar 2016 eller senere, men dog var fyldestgørende senest 30. juni 2016, kunne ansøgeren således selv vælge, om ansøgningen skulle behandles efter BR10 eller BR15.

### 6.2.2 *Embedsmandspligterne*

Bo Smith-udvalget offentliggjorde i efteråret 2015 rapporten "Embedsmanden i det moderne folkestyre", som belyser samspillet mellem embedsværket og den politiske ledelses virke.

Rapporten er resultatet af et udvalgsarbejde, der har set nærmere på embedsmandens rolle især i staten, men også i kommunerne. I forhold til kommunerne indeholder rapporten et forslag til kodeks for ledere og ansatte i forvaltningen. Kodekset indeholder syv normer for forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester.

Kodekset præciserer en række gældende normer. Der er ikke tale om lovgivning, men om tjenstlige krav til god embedsmandsadfærd, eksempelvis krav vedrørende lovlighed, sandhed og pligt til at sige fra.<sup>13</sup>

Som en del af embedsmandspligterne skal al rådgivning og bistand til den politiske ledelse samt udførelsen af beslutningerne ske inden for rammerne af gældende ret. Hvor regelgrundlaget giver anledning til fortolkningstvivl, skal forvaltningen over for kommunalbestyrelsen eller et udvalg redegøre for overvejelserne bag den fortolkning af reglen, som forvaltningen lægger til grund.

Derudover har embedsmænd en pligt til at sige fra i visse situationer.

Embedsmænd skal således gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om fx lovligheden af en handling, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse. Embedsmænd skal dog sige fra overfor ulovlige handlinger, som en leder giver ordre til, hvis det er klart, at der er tale om en ulovlig handling. Hvis lederen fastholder en klart ulovlig ordre, skal embedsmanden underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen orienteres herom.

---

<sup>13</sup> KL har som supplement til kodekset i januar 2016 udarbejdet et inspirationskatalog, der kan anvendes til at implementere kodekset i ledelsesarbejdet og organisationskulturen i kommunerne.

Kommunalt ansatte har ifølge kodekset således både ret og pligt til at sige fra, hvis en leder udsteder og fastholder en ordre, der er klart ulovlig. En medarbejder, der efterlever en klart ulovlig ordre, vil kunne blive mødt med et ansættelsesretligt – og i særlige tilfælde et strafferetligt – ansvar for at have fulgt ordren.

Hvis en medarbejder i kommunen ikke kan gå til sin øverste leder, bør medarbejderen gå til kommunaldirektøren, da denne er kommunens øverste embedsmand. Hvis dette på grund af sagens karakter ikke er muligt, har medarbejderen ret, men ikke pligt, til at orientere økonomiudvalg og kommunalbestyrelse, hvis der er tale om en klar ulovlighed, og sagen er af en vis betydning.<sup>14</sup>

### 6.3 Hortens vurdering

#### 6.3.1 *Blev byggetilladelsen givet efter det korrekte regelsæt?*

Byggeansøgningen vedrørende Argentinervej 42 blev indgivet til kommunen den 28. juni 2016 og var ikke fyldestgørende på denne dato. Kommunen kunne kun give byggetilladelsen efter reglerne i BR10, hvis ansøgningen var fyldestgørende senest 30. juni 2016.

Da der var regler om obligatorisk brug af kommunens digitale selvbetjeningsløsning, og da tegnestuen A1 først den 1. juli 2016 (ad to omgange) indsendte det supplerende materiale til brug for byggesagen via den digitale selvbetjeningsløsning, har vi ikke fundet grundlag for at tilsidesætte vurderingen i den interne redegørelse, hvorefter byggeansøgningen vedrørende Argentinervej 42 først var fyldestgørende den 1. juli 2016.

Kommunen havde derfor ikke hjemmel til at meddele byggetilladelse vedrørende Argentinervej 42 efter reglerne i BR10, og sagen skulle have været behandlet efter BR15.

Dette gælder tilsvarende for de øvrige fem sager, som efter kommunens oplysninger heller ikke kunne anses for fyldestgørende den 30. juni 2016, og som kommunen tilsvarende valgte at behandle efter BR10. For så vidt angår de to sager, hvor det var forbundet med usikkerhed, om sagerne var fyldestgørende pr. 30. juni 2016 eller ej, må der foretages en konkret vurdering heraf.

Kommunen bør tage stilling til, om ovenstående forløb giver anledning til tiltag i forhold til de byggetilladelser, der blev meddelt efter BR10, selv om ansøgningerne først var fyldestgørende efter udløbet af overgangsperioden.

I forhold til Argentinervej 42 finder vi ikke, at der er grundlag for at antage, at borgmesteren var bekendt med, at ansøgningen ikke blev indgivet rettidigt. Vi lægger herved vægt på, at han var CC på den mail, tegnestuen A1 sendte til kommunen om eftermiddagen den 30. juni 2016 med de supplerende oplysninger, og at han derved havde anledning til at tro, at de sidste dokumenter var indsendt inden fristens udløb.

---

<sup>14</sup> Bo Smith-udvalget, Embedsmanden i det moderne folkestyre (2015), side 261.

### 6.3.2 *Instruksen til byggesagsbehandlerne om overgangen fra BR10 til BR15*

Det fremgår hverken af den skriftlige dokumentation eller af de gennemførte interviews klart, hvad forløbet var i forbindelse med den instruks, vækstdirektøren gav byggesagsbehandlerne på mødet den 30. juni 2016.

Af den interne redegørelse fremgår, at vækstdirektøren på mødet instruerede byggesagsbehandlerne om, at de ansøgninger, der var søgt efter BR10, skulle behandles efter BR10, selv om de ikke var fyldestgørende senest den 30. juni 2016, og at alle sager, hvor der var indgivet ansøgning før den 30. juni 2016, men som ikke var fyldestgørende før overgangsperiodens udløb, skulle anføres med "fyldestgørende-dato" den 30. juni 2016.

Af en forklaring fra den tidligere chef for teknik og miljø, fremgår, at det handlede om, at kommunen på grund af manglende ressourcer var for langsom til at behandle ansøgningerne, og at det var uholdbart at behandle efter det nye regulament, når det var kommunen, der var for langsom. Byggesagsbehandleren mener at kunne huske, at vækstdirektøren talte om, om de kunne være mere lempelige ved vurderingen af, hvornår en ansøgning var fyldestgørende.

At angive ansøgninger som "fyldestgørende", hvis de ikke var det, har utvivlsomt været i strid med lovgivningen.

Hvis der derimod var tale om en fortolkning af, hvornår ansøgningerne skulle anses for "fyldestgørende", blev der ikke handlet i strid med lovgivningen, hvis det udøvede skøn lå indenfor rammerne af lovgivningen, blot vurderingen ikke skyldtes en usaglig forskelsbehandling.

Oplysningerne om, hvorvidt instruksen omhandlede, hvordan skønnet skulle udøves ("lempeligt") eller om skønnet skulle tilsidesættes ("alle markeres fyldestgørende") peger i begge retninger. Samlet set finder vi – navnlig henset til oplysningerne i den interne redegørelse om, hvordan og hvornår disse oplysninger er tilvejebragt samt graden af præcision i disse oplysninger – at mest taler for, at vækstdirektøren på mødet den 30. juni 2016 gav en ulovlig instruks om, at byggesagsbehandlerne i strid med lovgivningen skulle angive alle ansøgninger som "fyldestgørende", uagtet om de var det eller ej; dvs. at det ikke alene drejede sig om, hvordan der skulle skønnes i tvivlstilfælde. Vi lægger herved også vægt på, at seks ansøgninger blev markeret som fyldestgørende, selv om de ifølge redegørelsen fra december 2020 ikke var det, og at to blev markeret som fyldestgørende, selv om det var tvivlsomt, om de var det.

Henset til, at tegnestuen A1 den 30. juni 2016 rettede henvendelse til byggesagsbehandleren vedrørende den korte frist til at gøre ansøgningen fyldestgørende, at vækstdirektøren har forklaret, at han foranstaltede mødet som følge af en henvendelse fra borgmesterens rådgiver, og at ændringen af praksis skete med endog ganske kort varsel op til fristen, smh. med at byggesagsbehandlerne i ca. 1½ måned havde orienteret ansøgere om denne frist, finder vi, at den ulovlige instruks fra vækstdirektøren formentlig skyldtes hensynet til borgmesterens sag.

Vi har ikke fundet belæg for, at borgmesteren skulle have været involveret i forløbet omkring instruksens.

Vi kan ikke, indenfor de retlige rammer, der gælder for en advokatundersøgelse, komme en afklaring af det faktuelle forløb nærmere.

I forhold til vækstdirektøren bemærker vi, at det ikke vil være muligt at foretage ansættelsesretlige sanktioner, da han ikke længere er ansat i kommunen.

Politiet har oplyst, at der er indgivet en politianmeldelse i sagen, og at politiet vil efterforske sagen, når advokatundersøgelsen er tilendebragt. Vi har ikke kunnet få aktindsigt i anmeldelsen, men vi har forstået det sådan, at den alene omhandler grundsaget. Vi har noteret os, at kommunen har tilkendegivet at ville samarbejde med politiet, herunder ved at fremsende nærværende advokatundersøgelse til politiet.

Spørgsmålet er derfor, om kommunen bør foretage særskilte skridt i anledning af forløbet i forbindelse med byggetilladelsen. Henset til, at forholdet fandt sted i sommeren 2016, og at forældelsesfristen er 2 år, hvis forholdet er omfattet af straffelovens § 157, finder vi ikke, at der er grundlag for at kommunen anmoder om en politimæssig efterforskning.<sup>15</sup>

### 6.3.3 *Pligten til at sige fra*

Som anført ovenfor, er det vores vurdering, at mest taler for, at vækstdirektørens ordre til byggesagsbehandlerne var ulovlig.

I relation til embedsmandspligterne er det afgørende for pligten til at sige fra, om der er tale om en "klart ulovlig" instruks eller ej.

Det er efter vores vurdering forbundet med tvivl, om instruksens fra vækstdirektøren kunne anses for "klart ulovlig". Vi er mest tilbøjelige til at mene, at dette ikke er tilfældet, herunder fordi der på mødet den 30. juni 2016 også var drøftelser af begrebet "fyldestgørende", som er forbundet med en skønsmæssig vurdering.

Vi finder, at det må lægges til grund, at byggesagsbehandlerne på mødet i hvert fald udfordrede ledelsen på instruksens lovlighed, herunder at der blev stillet spørgsmål til, om instruksens skyldtes borgmesterens sag. Henset til, at der var tre ledere til stede på mødet, og at vækstdirektøren som den øverste af disse afgav instruksens, er det vores vurdering, at medarbejderne ikke i forbindelse med den pågældende instruks generelt tilsidesatte pligten til at sige fra.

Særligt for de byggesagsbehandlere, der traf afgørelser efter BR10 i sager, der konkret ikke kunne anses for fyldestgørende pr. 30. juni 2016, finder vi dog, at

---

<sup>15</sup> Forholdet ville evt. også kunne være omfattet af straffelovens § 155, 1. pkt., hvor der ligeledes gælder en forældelsesfrist på 2 år. Vi finder derimod ikke, at forholdet vil kunne være omfattet af straffelovens § 155, 2. pkt., hvor forældelsesfristen ville være 5 år, da dette kræver en grovhed ud over nærværende tilfælde, se fx Østre Landsrets dom optrykt i Tidsskrift for Kriminalret 2012, side 1080.

det havde været bedst stemmende med embedsmandspligterne, hvis de hver især havde gjort deres umiddelbare leder opmærksom på, at det ikke lå inden for det lovlige skøn at anse disse konkrete ansøgninger som fyldestgørende den 30. juni 2016.

#### 6.3.4 *Sagsbehandlingstid*

Ansøgningen om byggetilladelse for Argentinervej 42 blev indgivet til kommunen den 28. juni 2016, og byggetilladelsen blev givet den 18. juli 2016. Der var således en samlet sagsbehandlingstid på 21 dage, og en sagsbehandlingstid på 18 dage fra ansøgningen var fyldestgørende den 1. juli 2016.

Der var tale om en ansøgning i såkaldt "fire ugers-sag", hvor sagen ifølge kommunens faste praksis skulle behandles inden for fire uger.

Sagens oplysninger giver os ikke grundlag for at antage, at byggesagen vedrørende Argentinervej 42 fik en særlig prioritering i forhold til sagsbehandlingstiden.

Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at der var tale om en såkaldt "fire ugers-sag" som kommunen havde truffet en politisk beslutning om generelt at prioritere og behandle hurtigt, at sagen blev placeret hos den byggesagsbehandler, der gik sidst på sommerferie for at kunne holde denne frist, og at sagsbehandlingstiden ikke adskilte sig fra den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for lignende sager i 2016.

Det er derfor vores vurdering, at sagen ikke har fået en prioritering, der var begrundet i usaglige hensyn.

## **7. DISPENSATION FRA LOKALPLANEN IFT. STIFORLØB OVER ARGENTINERVEJ 42**

### **7.1 Faktum**

#### *7.1.1 Sagens skriftlige oplysninger*

Argentinervej-udstykningsplanen, herunder Argentinervej 42, er omfattet af lokalplan nr. 289 (herefter "lokalplanen").

Lokalplanen blev vedtaget af Byrådet den 10. oktober 2008. Lokalplanen har ifølge sin formålsbestemmelse til formål:

- At fastlægge områdets anvendelse til åben-lav boligbebyggelse, hvor bebyggelseshøjden gradueres fra en etage i den sydlige del til to etager i den nordlige del af lokalplanområdet,
- at overføre lokalplanområdet fra landzone til byzone, og
- at sikre indblik til skovbrynet af skoven mod øst og det sydlige skovbryn af skoven mod vest.

Argentinervej-udstykningsplanen er beliggende i lokalplanens delområde 1 og 2, dog således at et hjørne af det, der efterfølgende blev udstykket til Argentinervej 42, går ind over lokalplanens delområde 4C, jf. lokalplanens kortbilag nr. 1. På lokalplanens kortbilag nr. 1 er der på det areal, der blev udstykket til Argentinervej 42, mellem delområde 2 og 4C markeret en sti.<sup>16</sup> Lokalplanens kortbilag nr. 1 er vedlagt som **bilag 4**.

Følgende fremgår af lokalplanens § 4, stk. 1:

*"Udstykning i delområderne 1 og 2 kan kun ske efter lokalplanens udstykningsplan, kortbilag 1. Indenfor delområde 3 må udstykning kun ske efter en af Byrådet godkendt plan. Der kan efter udstykning af lokalplanområdet i henhold til den af Byrådet godkendte plan, ikke foretages yderligere udstykning af området."*

Af lokalplanens § 4.3 fremgår, at lokalplanens delområder 4 og 5 ikke kan udstykkedes, og af lokalplanens § 5.4 fremgår, at der indenfor lokalplanområdet udlægges stier i princippet som vist på kortbilag 1.

Ved kommunens udbud af de 37 parcelhusgrunde i Argentinervej-udstykningsplanen den 29. januar 2016 var der som bilag vedlagt en udstykningsplan, der viste lokalplanens delområder 1, 2 og 4C, men uden angivelse af den ovennævnte sti. Det fremgår derfor ikke af udstykningsplanen i udbuddet, at Argentinervej 42

---

<sup>16</sup> Visse steder benævnt "markvej". I det følgende anvendes konsekvent betegnelsen "sti".



"overskæres" af en sti. Udstykningsplanen fra kommunens udbud af 5. februar 2016 er vedlagt som **bilag 5**.<sup>17</sup>

Borgmesteren og hans hustru underskrev købsaftalen om Argentinervej 42 den 23. marts 2016, og kommunen underskrev den 20. maj 2016. Overtagelsesdatoen var 15. august 2016.

Ved mail af 14. juli 2016 til kommunens planafdeling søgte salgschefen om dispensation fra lokalplanens §§ 4.1, 4.3 og 5.4, så stien i stedet kom til at løbe langs Argentinervej 42 og ikke hen over grunden.<sup>18</sup>

Ved afgørelse ligeledes af 14. juli 2016 meddelte kommunen dispensation fra lokalplanen i henhold til planlovens § 19.

Følgende fremgår af kommunens afgørelse af 14. juli 2016:

*"Det er Fredericia Kommunes vurdering, at der er grundlag for at give dispensation fra lokalplanens §§ 4.1, 4.3 og 5.4 idet det vurderes ikke at være i strid med lokalplanens principper.*

*Afgørelsen begrundes med, at udstykningsplanen har været offentliggjort i forbindelse med det offentlige udbud og at der her ikke er indkommet indsigelser. Samt at både købere og fremtidige købere af parceller i området er bekendt med den ændrede udstykning, som ligeledes er godkendt af byrådet den 22. juli 2015."*

Dispensationen blev givet uden forudgående naboorientering. Følgende fremgår herom af kommunens afgørelse:

*"Der er ikke foretaget naboorientering i forbindelse med dispensationen, da det er vurderet, at det er af underordnet betydning, jævnfør planlovens § 20, stk. 2. Da Fredericia Kommune ejer hele ejendommen og at udstykningsplanen har været offentliggjort i forbindelse med offentligt udbud af parcellerne."*

### 7.1.2 Oplysninger fra interviews

Kommunens planlægger (herefter "planlæggeren") har oplyst til Horten, at dispensationen fra lokalplanplanen blev givet, fordi udstykningen ikke var i overensstemmelse med lokalplanen. I sådanne tilfælde, skal der altid søges en dispensation fra lokalplanen. Konkret var der tale om en fejl, der kunne spores tilbage til landinspektørerne. Stien var ikke etableret, men alene planlagt, og der er ikke pligt til at etablere den. Det var ifølge planlæggeren ikke nødvendigt at gennemføre hverken politisk høring eller nabohøring, da selve udstyknings-sagen allerede havde været i høring.

<sup>17</sup> Stien fremgik heller ikke af de bilag, der var vedlagt Byrådets beslutning af 22. juni 2015 om at erhverve og udbyde Argentinervej-udstykningsplanen.

<sup>18</sup> Argentinervej 42 hed på daværende tidspunkt "parcel 63".

## 7.2 De retlige rammer

### 7.2.1 *Planlovens § 19*

En kommune kan ifølge planlovens § 19 dispensere fra en lokalplan, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen.

Formålet med bestemmelsen er at give en kommune mulighed for at tillade mindre afvigelser fra planen, så længe lokalplanens formål respekteres.

Principperne i en lokalplan er efter bestemmelsens forarbejder planens formålsbestemmelse og anvendelsesbestemmelse, som er fastsat ud fra formålet med planen. Principperne omfatter tillige den planlagte struktur, herunder fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer. Principperne omfatter modsat som hovedregel ikke de bestemmelser, der mere detaljeret regulerer bebyggelsens omfang, udformning og placering. Bebyggelsesregulerende bestemmelser kan dog konkret blive vurderet som værende en del af en plans principper på baggrund af en detaljeret formålsbestemmelse, der specifikt henviser til den pågældende bebyggelsesregulerende bestemmelse, eller på baggrund af karakteren og detaljeringsgraden af lokalplanbestemmelsen eller lokalplanen.

### 7.2.2 *Planlovens § 20, stk. 1 og 2*

Efter planlovens § 20, stk. 1, kan kommunen først meddele dispensation to uger efter, at kommunen har givet skriftlig orientering om dispensationsansøgningen til blandt andet ejere og brugere af området samt naboer.

Pligten til at orientere gælder dog ikke, hvis en sådan forudgående orientering efter kommunens vurdering er af underordnet betydning for de pågældende personer mv. Det kan fx være tilfældet, hvis de bestemmelser, der dispenseres fra, ikke har til formål at varetage nabointeresser eller, hvis dispensationen er så beskeden, at den er uden betydning, jf. planlovens § 20, stk. 2, nr. 1.

Kommunens vurdering efter § 20, stk. 2, nr. 1, kan ikke efterprøves af klagemyndigheden, medmindre den er åbenbart urimelig.

### 7.2.3 *Forvaltningsretlige principper*

Kommunen skal i forbindelse med sine afgørelser om dispensation fra lokalplaner overholde de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, lighedsprincippet og princippet om saglighed i forvaltningen.

## 7.3 Hortens vurdering

Kommunen har efter planlovens § 19 en bred skønsmæssig margin til at dispensere fra en lokalplan, når dispensationen ikke er i strid med lokalplanens principper.

Konkret kan kommunens dispensation af 14. juli 2016 ikke anses at stride mod lokalplanens principper, jf. det anførte om lokalplanens formål ovenfor under punkt 6.1.

Det er endvidere som absolut udgangspunkt sagligt for kommunen at ændre en lokalplan, hvis vej- eller stiforbindelser angivet i lokalplanen ikke længere vurderes tidssvarende i forhold til udbygningen af lokalplanområdet eller hvis disse på anden måde udgør en uhensigtsmæssig vejforpligtelse på arealer omfattet af lokalplanen.

Den sti, der var angivet på lokalplanens kortbilag nr. 1, og som overskar Argentinervej 42, kunne anses for en uhensigtsmæssig vejforpligtelse, og det var derfor sagligt, at kommunen dispenserede fra lokalplanens angivelser om stiens placering.

Der var endvidere tale om en fejl i kortmaterialet, der kunne spores tilbage til landinspektørerne, ligesom oplysningerne havde været offentliggjort i forbindelse med udbuddet af grundene i Argentinervej-udstykningsen.

Det er på den baggrund samlet vores vurdering, at kommunens dispensation fra lokalplanen var saglig og i overensstemmelse med planlovens § 19.

Vi har ikke fundet grundlag for at være uenig i kommunens skønsmæssige vurdering af, at naboorientering konkret kunne undlades, da en sådan orientering måtte anses for at være af underordnet betydning, jf. planlovens § 20.

Vi finder således ikke, at det havde betydning for dispensationen og omlægningsen af stien, at dispensationen vedrørte en sti, der løb hen over netop den grund, der var erhvervet af borgmesteren.

## 8. BEBYGGELSE FORAN ARGENTINERVEJ 42

### 8.1 Faktum

#### 8.1.1 Sagens skriftlige oplysninger

I 2015 formulerede Byrådet en vision om, at kommunen skulle vokse (Vision 2020). I Vision 2020 blev øget bosætning udpeget som et vigtigt indsatsområde for kommunen, da Byrådet ønskede flere aktive borgere i Fredericia, som kunne bidrage til fællesskabet og den fælles velfærd.

Visionen blev behandlet og godkendt af Økonomiudvalget den 27. november 2015 og af Byrådet den 7. december 2015, se **bilag 6 og 7** om "Potentielle nye boligudlæg i Kommuneplan 2017-2029". Det fremgår af kortbilagene, at et område vest og syd for Argentinervej-udstyknings (Sønderskov) skulle udlægges til boliger.

Byrådet vedtog den 6. marts 2017 forslag til Kommuneplan 2017-2029. I forslaget blev der fokuseret på udlægning af nye attraktive områder til byudvikling, og blandt andet området Sønderskov blev udlagt som nyt boligområde.<sup>19</sup>

Med afsæt i den dagældende planlov nedlagde Erhvervsstyrelsen dog veto mod, at arealet ved Sønderskov blev udlagt til boligområde, og området blev derfor taget ud og indgik ikke i den endelige Kommuneplan 2017-2029, der blev vedtaget af Byrådet den 4. december 2017.

Parallelt med kommunens kommuneplanrevision vedtog Folketinget i juni 2017 ændringer af planloven, der gav mulighed for, at kommunerne kunne udpege udviklingsområder indenfor kystnærhedszonen. Erhvervsstyrelsen anbefalede herefter kommunen at søge om at få udlagt Sønderskov som et udviklingsområde i et kommende landsplandirektiv. Dette forudsatte et tillæg til kommunens Planstrategi 2015, hvilket kommunen udarbejdede i 2017. På baggrund af planstrategitillægget søgte kommunen i oktober 2017 Erhvervsstyrelsen om optagelse af Sønderskov i landsplandirektivet for nye udviklingsområder indenfor kystnærhedszonen.

Kommunens tillæg til Planstrategi 2015 blev i efteråret 2017 påklaget af beboere i Erritsø.

I januar 2019 offentliggjorde Erhvervsstyrelsen forslag til landsplandirektiv for udviklingsområder indenfor kystnærhedszonen. Her var området ved Sønderskov medtaget og udpeget som et udviklingsområde, men med en række betingelser – blandt andet en betingelse om, at Planklagenævnet i ovennævnte klagesag traf en afgørelse, der opretholdt kommunens vedtagelse af tillæg til Planstrategi 2015, og at udpegningerne af områdets landskabsinteresser og Grønt Danmarkskort (natur) blev ophævet.

---

<sup>19</sup> Se forslagens punkt E.B. 18 og E.B. 19.

Erhvervsstyrelsen udarbejder et landsplandirektiv for udviklingsområder hvert fjerde år. Ansøgningsfristen for det kommende landsplandirektiv var den 1. december 2019. Da Planklagenævnet endnu ikke havde truffet en afgørelse i klagesagen, og da det var uvist, hvornår det ville ske – og om kommunen ville få medhold i klagesagen – søgte kommunen også om optagelse i det efterfølgende landsplandirektiv (2021). Det forudsatte blandt andet et tillæg til kommunens Planstrategi 2019.

Kommunen udarbejdede derfor forslag til et tillæg til kommunens Planstrategi 2019 (Kommuneplantillæg nr. 10). Formålet med dette tillæg var blandt andet at ophæve Sønderskovområdets udpegninger vedrørende bevaringsværdigt landskab.

Området Sønderskov er i kommuneplanen behandlet som bestående af to delområder, som er afgrænset i et kortbilag til Kommuneplantillæg nr. 10. Delområde 1 ligger vest for Argentinervej-udstykningsen, mens delområde 2 ligger lige syd for Argentinerudstykningsen (lige foran ejendommene Argentinervej 30-42), jf. kort med afgræsning af udviklingsområde vedlagt som **bilag 8**.

Forslag til kommuneplantillæg nr. 10 var i offentlig høring i perioden 16. maj til 2. juni 2019.

I høringsperioden kom der bemærkninger fra borgere i området, virksomheder mv. og myndigheder. En række borgere med grunde på Argentinervej kom i den forbindelse med forslag til fastholdelse af et område syd for Argentinervej (delområde 2) som rekreativt område, ligesom en række borgere vest for området ønskede, at hele området (både delområde 1 og 2) forblev ubebygget.

Et advokatfirma indgav ved brev af 29. maj 2019 bemærkninger på vegne af ejerne af Argentinervej 30, 32, 34, 36, 38 og 40. Det fremgår af bemærkningerne, at de pågældende ejere ville fremsætte et erstatningskrav over for kommunen, hvis delområde 2 blev udlagt til boligområde, da man mente, at kommunen havde undladt at videregive væsentlige oplysninger i forbindelse med salget af de pågældende ejendomme. I den forbindelse anførte advokaten blandt andet følgende:

*"I forbindelse med [A og B's] køb af ejendommen Argentinervej [X], Fredericia blev kommunen ved mail af 13. juli 2016 forespurgt om, hvorvidt mine klienter kunne være sikre på, at der ikke kunne bebygges på grunden foran i fremtiden.*

*Kommunen besvarede [A og B's] henvendelse den 14. juli 2016, hvor kommunen anførte "Området syd for Argentinervej udstykningen hedder E.R.3. og er udlagt til rekreativt område. Som det fremgår af vedlagte kort ligger jorden mellem det rekreative område E.R.3. og kystbeskyttelseslinien i landzone, hvorfor det ikke er muligt at udstykke til boliggrunde her".*

*Som situationen er i dag vil det ikke være muligt at udstykke til boliger i området mellem Argentinervej udstykningen og kystbeskyttelseslinjen. Vi*

*kan eller vil dog ikke give garanti for, at dette aldrig sker, da Fredericia Kommune ikke er herre over fremtidig eller ændret lovgivning på området."*

Herudover skrev advokaten vedrørende borgmesteren og Argentinervej 42 følgende:

*"Herunder bemærkes, at borgmesteren, som er ejer af ejendommen beliggende Argentinervej 42, overfor ejeren af Argentinervej [Y] har oplyst, at ham bekendt har det hele tiden været planen at bebygge det rekreative område benævnt E.R. 3.<sup>20</sup> En oplysning som mine klienter ikke har haft kendskab til forud for deres køb af ejendommene [...].*

[...]

*Såfremt mine klienter havde været bekendt med tillæg til Planstrategi 2015 inden opførelsen af deres boliger kunne de have taget hensyn hertil ved placeringen af boligerne på grunden, således at de ikke har direkte udsyn til et nyt boligområde. Det bemærkes i den forbindelse, at ejendommen Argentinervej 42 ikke berøres af førnævnte planstrategi, ligesom denne boligs placering på grunden ikke vender ud mod et nyt boligområde."*

I en miljørapport udarbejdet af COWI den 6. juni 2019 blev det anbefalet, at arealet foran Argentinervej (delområde 2) blev udtaget af udviklingsområdet.<sup>21</sup> Følgende fremgår af COWIs rapport herom (rapportens punkt 2.2 om natur/biologisk mangfoldighed):

*"Der er gennemført en besigtigelse af området i maj 2019. Den overordnede vurdering er, at det er usandsynligt, at vandhullerne (ét i området, to umiddelbart udenfor) tjener som ynglevandhuler for bilag IV-arter. I skoven øst for området er der observeret træer som potentielt kan fungere som yngre- eller rastetræer for flagermus. I området er der desuden hegn, der kan fungere som ledelinjer og fourageringsområder for flagermus. Det levende hegn mod vest vurderes ikke umiddelbart egnet for andre af de bilag IV-arter, som potentielt kan forekomme i området. De levende hegn har dog i sig selv en værdi for en række dyrearter, herunder også mange småfugle, og store, gamle egetræer er altid værdifulde at bevare set fra en biodiversitetsmæssig vinkel. Konklusionen på nærværende vidensniveau er således, at strategiens udpegning af udviklingsområdet og ændring af kommuneplanens retningslinjer kan ske uden væsentlig tilsidesættelse af naturbeskyttelsen og en fremtidig styrkelse af naturkvaliteten. I forhold til af-*

<sup>20</sup> Området kommuneplanens rammeområde E.R.3. svarer næsten – men ikke fuldstændigt – til delområde 2. Delområde 2 strækker sig længere forbi grunden Argentinervej 42, end området E.R. 3. Se kort udsendt sammen med høring over kommuneplantillæg nr. 10, jf. bilag 8.

<sup>21</sup> Det fremgår af rapportens indledning, at den er udarbejdet af COWI "i samarbejde med Fredericia Kommune". Dette er en normal og standardmæssig formulering, der ofte bruges i miljøvurderinger, da den eksterne rådgiver har brug for teknisk bistand fra kommunen, fordi kommunen som ansvarlig myndighed har rådigheden over sagens bagvedliggende faktum.

*væрге forudsættes området udformet, så der ikke muliggøres byggeri i beskyttet natur eller andre aktiviteter, der kan være til skade eller en begrænsning for plante- og dyreliv. Idet den sydlige del af det rekreative område E.R.3<sup>22</sup> giver mulighed for at skabe en forbindelse mellem skovområdet mod nord, øst og syd foreslås det, at området fastholdes som rekreativt område og forbliver omfattet af retningslinjen for potentiel økologisk forbindelse. Området er markeret med cirkel på kortet neden for. Dette vil i højere grad sikre en velegnet økologiske forbindelse mellem områderne."*

Forvaltningen anførte i sin indstilling til det politiske niveau vedrørende kommuneplantillæg nr. 10 følgende om dette:

*"Vedr. Natur (Grønt Danmarkskort)*

*Der er gennemført en besigtigelse af området i maj 2019. Konklusionen er, at udpegningen af udviklingsområdet og ændring af kommuneplanens retningslinjer kan ske uden væsentlig tilsidesættelse af naturbeskyttelsen og en fremtidig styrkelse af naturkvaliteten i området. Idet den sydlige del af det rekreative område E.R.3 (trekanten syd for Argentinervej) giver mulighed for at skabe en forbindelse mellem skovområdet mod nord, øst og syd, foreslås det i miljørapporten, at området fastholdes som rekreativt område og forbliver omfattet af retningslinjen for potentiel økologisk forbindelse. Dette vil sikre en velegnet økologisk forbindelse mellem skovområderne."*

På denne baggrund besluttede først By- og Planudvalget, og herefter Økonomiudvalget og Byrådet at udtage delområde 2 (arealet umiddelbart syd for Argentinervej) som boligområde og i stedet fastholde det som rekreativt område.

Borgmesteren deltog ikke i Økonomiudvalgets og Byrådets beslutninger.

Den ovennævnte klagesag vedrørende kommunens Tillæg til Planstrategi 2015 blev efterfølgende afgjort til kommunes fordel. I december 2020 blev kommunens ansøgning til landsplandirektiv 2021 derfor trukket tilbage, da denne kun var indgivet for det tilfælde, at kommunen ikke fik medhold i klagesagen, jf. ovenfor.

Kommunen arbejder efter det oplyste p.t. på at indarbejde Sønderskov delområde 1 som kommende boligområde i Kommuneplan 2021.

### 8.1.2 *Oplysninger fra interviews*

Lederen af plan og byg har oplyst, at det kort over den mulige bebyggelses placering, der har været vist i medierne (Ekstra Bladet), ikke udgør en korrekt illustration. På kortet er byggeriet placeret i forhold til en linje, der findes i kommuneplanrammen. Denne linje har imidlertid ingen betydning for, hvor byggeriet skulle opføres, og kortet er derfor forkert.

---

<sup>22</sup> Delområde 2 - arealet foran Argentinervej.

Borgmesteren har oplyst, at han har været bekendt med klagen over bebyggelse foran Argentinervej, men at han som borgmester har anset sig for inhabil og har holdt sig ude af klagesager, der involverede kommunen. Han havde desuden heller ikke nogen holdning til sagen.

## 8.2 De retlige rammer

Hvert fjerde år kan kommunerne ansøge erhvervsministeren om at udarbejde landsplandirektiv for udviklingsområder i kystnærhedszonen. I de omfattede udviklingsområder får kommunerne større adgang til at planlægge for udvikling af byer i kystnærhedszonen, jf. planlovens § 5b, stk. 2.

Kommunen skal efter planlovens § 23a, stk. 1, i hver valgperiode offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen. Kommunen kan vedtage ændringer af den offentliggjorte strategi, jf. lovens § 23a, stk. 6.

Ifølge miljøvurderingsloven skal planer, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ledsages af en miljøvurdering (miljørapport), jf. lovens §§ 8 og 9.

## 8.3 Hortens vurdering

Byrådet traf i december 2015 beslutning om at arbejde for, at blandt andet området vest og syd for Argentinervej-udstykningsen skulle udlægges som nyt boligområde.

På grund af Erhvervsstyrelsens veto, blev planerne skrinlagt, indtil en ændring af planloven i sommeren 2017 muliggjorde bebyggelse på arealet.

Bebyggelsen var planlagt på området vest og syd for Argentinervej, dvs. delområde 1 og 2. Bebyggelsen var således også planlagt foran Argentinervej 42. En oversigt over området er vedlagt som **bilag 9**.

Siden 2015 har det således været en offentligt tilgængelig oplysning, at der blev arbejdet på at udlægge området syd for Argentinervej til beboelse. Der var dog retlige hindringer for dette, herunder hindringer der blev fjernet ved ændringen af planloven i juni 2017.

Det er vores vurdering, at der har været saglige grunde blandt andet til naturbeskyttelse forbundet med kommunens beslutning i 2019 om at fastholde området syd for Argentinervej (delområde 2) som et rekreativt område.

Sagens forløb giver ikke grundlag for en antagelse om, at Argentinervej 42 særligt skulle være friholdt fra bebyggelse, som advokaten for de øvrige ejere ellers anførte, og som det fremstår på det i medierne gengivne kort. På dette kort fremtræder det sådan, at arealet lige foran Argentinervej 42 blev friholdt for bebyggelse, hvilket ikke var korrekt.

Samlet giver sagsforløbet vedrørende bebyggelse foran Argentinervej os derfor ikke anledning til bemærkninger.



## 9. SKOVREJSNING FORAN ARGENTINERVEJ

### 9.1 Faktum

Virksomheden Skovdyrkerne Syd ansøgte den 8. juli 2019 på vegne af ejeren Mogens Ussing (herefter "Ussing") kommunen om tilladelse til skovetablering på området foran Argentinervej (matriklerne 26e, 6c og 6g). Det fremgår af ansøgningen, at Ussing som begrundelsen for skovetableringen anførte, at han ønskede at skabe mere natur på ejendommen og gøre noget godt for klimaet. Ansøgningen vedrørte et areal på 7 ha.

Kommunen ved projektleder Carsten Pedersen (herefter "projektlederen") bekræftede ved mail af 31. juli 2019 modtagelsen af ansøgningen.

Skovdyrkerne Syd satte efterfølgende ansøgningen af 8. juli 2019 på pause med henblik på afklaring af, hvorvidt Ussing reelt ønskede at rejse skov på det pågældende område.

Den 28. april 2020 sendte Skovdyrkerne Syd på vegne af Ussing to nye ansøgninger til kommunen om tilladelse til skovetablering. Det fremgår af ansøgningerne, at Ussing ønskede at skabe mere natur på ejendommen.

Den ene ansøgning vedrørte matriklerne 26e og 6b. Denne ansøgning vedrørte et areal på 1,5 ha. Den anden ansøgning vedrørte matriklerne 18ap, 6g, 6c, 26e, og 6b. Denne ansøgning vedrørte et samlet areal på 8,5 ha.<sup>23</sup>

En oversigt over matriklernes placering i forhold til Argentinervej ses på bilag 9.

Skovdyrkerne Syd oplyste ved mail ligeledes af 28. april 2020 kommunen om, at ansøgningen også var sendt til et museum, og at "dispensation var indsendt til Kystdirektoratet".<sup>24</sup>

Skovdyrkerne Syd ansøgte også om, at kommunen gennemførte en kommunehøring vedrørende ansøgning om tilskud til privatskovrejsning, samt at kommunen foretog en screening af projektet i forhold til VVM-reglerne.

Skovdyrkerne Syd rykkede kommunen for nyt i sagen den 29. maj 2020. De anmodede samtidig om at få oplyst sagens journalnummer.

Den 4. juni 2020 svarede kommunen, at den nordlige del ville blive behandlet inden for 12 dage, og at den sydlige del afventede Kystdirektoratets afgørelse,

---

<sup>23</sup> Efterfølgende skrev Skovdyrkerne Syd til kommunen, at kommunen kunne se bort fra den "tidligere fremsendte del NORD". Vi har forstået dette sådan, at kommunen skulle bortse fra den "lille" ansøgning kun vedrørende matriklerne 26e og 6b, da disse to matrikler også var omfattet af den anden og "store" ansøgning vedrørende matriklerne 18ap, 6g, 6c, 26e, og 6b. Den del af det ansøgte skovrejsningsareal, der lå syd på strandbeskyttelseslinjen, blev kaldt "Syd" og lå til myndighedsbehandling i Kystdirektoratet.

<sup>24</sup> Det fremgår ikke af sagens oplysninger, hvilken dispensation eller eventuel ansøgning herom der her var tale om.

hvorefter kommunen ville behandle sagen umiddelbart efter. Projektlederen oplyste samtidig om sagens journalnummer.

Den 24. juni 2020 traf kommunen afgørelse om, at den ansøgte skovrejsning vedrørende matriklerne 18ap, 6g, 6c, 26e og 6b ikke kunne forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet og således ikke var VVM-pligtig. Afgørelsen var blandt andet begrundet med, at skovetablering på de anmeldte arealer ikke var i strid med relevant lovgivning inden for kommunens kompetenceområde eller kommunens planlægning i øvrigt.

Følgende fremgik af afgørelsen:

*"Afgørelsen offentliggøres i Lokalavisen d. 8. juli 2020 og på Fredericia Kommunes hjemmeside d. 25. juni 2020. Klagefristen er senest 22. juli 2020. Klagevejledningen er placeret sidst i dette brev. Skovetableringen må ikke påbegyndes inden klagefristen i forhold til VVM-screeningen er udløbet."*

Det fremgik også af afgørelsen, at anmeldelsen om skovrejsning ville blive sendt videre til Landbrugs- og Fiskeristyrelsen i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse om jordressourcens anvendelse til dyrkning og natur.

Endelig fremgik det af afgørelsen, at klageberettigede i sagen – ud over ansøger – var landsdækkende naturforeninger og -organisationer samt enhver med "væsentlig og individuel interesse i sagens udfald".

Den 5. juli 2020 anmodede Skovdyrkerne Syd på vegne af Ussing om kommunehøring vedrørende tilskud til privat skovrejsning og om dispensation til etablering af skov med efterfølgende fredskovspålæggelse for matriklerne 26e, 6c og 6g.

Ved mail af 9. juli 2020 skrev ejeren af Argentinervej [Z] til kommunen, at han ikke kunne forstå, at de ikke var blevet gjort opmærksom på processen om skovrejsning i forbindelse med kommunens forsøg på at udstykke området, ligesom han skrev, at han ønskede at høre mere om, hvor tæt træerne kom på deres grunde, og hvad reglerne for nabohensyn var.

Kommunens sagsbehandler svarede ejeren af Argentinervej [Z], at hun kun vidste noget om VVM-delen, men at han var velkommen til at kontakte projektlederen, når denne var retur fra ferie den 3. august 2020.

Ejeren af Argentinervej [Z] svarede den 13. juli 2020 til denne mail, at det ikke gav mening at snakke med nogen den 3. august, når deadline i sagen var den 22. juli.

Efterfølgende var Skovdyrkerne Syd og ejeren af Argentinervej [Z] hver især i dialog med kommunen om de formelle og processuelle forhold vedrørende en potentiel klage i sagen.

Den 20. juli 2020 klagede ejeren af Argentinervej [Z] til Miljø- og Fødevarerklagenævnet over kommunens afgørelse af 24. juni 2020, herunder over manglende afstand til naboerne og manglende nabohensyn.<sup>25</sup> Følgende fremgår også af klagen:

*"Derudover er dette 2. fase i Hr. Ussings lyst til at ødelægge området for de nuværende beboer[e]."*

Den 19. august 2020 skrev Skovdyrkerne Syd til kommunen, at Ussing foreslog, at der blev afholdt et stykke på 15 meter fra haveskel uden beplantning, og at skovbrynet blev lavet 10 meter bredere for at give mere lys. Skovdyrkerne Syd skrev samtidig følgende:

*"For at indgå følgende aftale skal påklagere være enige i at trække klagen til fødevarerklagenævnet tilbage. Der skal komme et positivt svar om accept af aftale på skrift, hvor alle klagerer skriver under på at de tilbagetrækker klagen mod ovenstående forslag."*

Efterfølgende overtog Dansk Skovforening sagen fra Skovdyrkerne Syd, og der var korrespondance mellem foreningen og kommunen om sagen. Dansk Skovforening oplyste i den forbindelse blandt andet, at Ussing tilbød at imødekomme klagerne ved at tilbyde 30 meters afstand til grundejerne på Argentinervej.

Følgende fremgår om sagen af kommunens interne redegørelse af 17. december 2020:

*"Ejeren af marken mellem skovene, Mogens Ussing, har anmeldt et ønske om skovrejsning til kommunen. Ansøgningen indkom 28. april 2020. Kommunen har derfor foretaget en myndighedsbehandling, der består i at screene projektet for miljøpåvirkninger jf. VVM-bekendtgørelsen.*

*Afgørelsen blev truffet den 24. juni 2020 og lyder på, at der ikke er behov for en fuld VVM/VVM-pligt i denne sag. Det er ikke usædvanligt, da det er et relativt lille projekt. Naboer og andre parter er ikke blevet hørt i denne sag, og det er heller ikke kommunal praksis.*

*Den 8. juli 2020 modtog kommunen en klage fra naboerne mod nord (undtagen borgmesteren). De er frustrerede over, at det ikke er helt klart, at der holdes mindst 30 meters afstand til dem pga. skygge. De klagede samtidig over kommunens håndtering, da de synes, at de skulle være blevet hørt.*

*Kommunen har forsøgt at imødekomme skyggegener ved, at afgørelsen om ikke-VVM indeholder et udgangspunkt om, at der holdes en afstand på netop 30 meter til naboer. Dette blev også oprindeligt nævnt som et selvfølgeligt vilkår af ansøgers skovrejsningskonsulent, da dette er et vilkår for at få statstilskud. Men fastholder ansøger (Mogens Ussing) at plante op til*

---

<sup>25</sup> Klagen blev indgivet på vegne af ejerne af Argentinervej 30, 32, 34, 36, 38 og 40.

*skel (i så fald uden statstilskud), vil kommunen ikke kunne træffe anden afgørelse alligevel.*

*Klagesagen afspejler, at der er åbenlyse gamle konflikter mellem klager (ikke borgmesteren) og ansøger (Mogens Ussing), da disse ikke kan tale sammen mere. Forvaltningen har afledt af klagen forsøgt at finde en løsning sammen med parterne – uden held.*

*Sagen ligger nu i klagenævnet. Hvis klager får medhold vil kommunen forventeligt skulle foretage en ny myndighedsbehandling evt. inkl. høring - men reelt set vil det blot forhale skovrejsningen – afgørelsen vil ikke kunne bruges til at undgå skovrejsning."*

## 9.2 De retlige rammer

Det følger af planlovens § 11 a, stk. 1, nr. 12, at kommuneplanen skal indeholde retningslinjer for beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket.

Skovrejsning kan kun ske i det omfang, det er i overensstemmelse med anden lovgivning, herunder naturbeskyttelsesloven. Etablering af skov skal anmeldes til kommunen, jf. jordressourcebekendtgørelsens §§ 8 og 9.

Etablering af skov er en af de projektyper, der skal screenes for VVM-pligt, jf. miljøvurderingslovens bilag 2, nr. 1d. Der er derfor også anmeldeligt for skovrejsning efter miljøvurderingslovens §§ 16 og 17. Skovrejsningen må ikke påbegyndes, før kommunen enten har truffet afgørelse om, at projektet ikke er VVM-pligtigt, eller har meddelt en VVM-tilladelse på baggrund af et kommuneplanteilæg.

I henhold til miljøvurderingslovens § 21 træffes screeningsafgørelsen på baggrund af bygherrens ansøgning. Der er ikke i loven fastsat formelle høringsregler i forhold til screeningsafgørelser, men de almindelige forvaltningsretlige principper for partshøring af væsentligt og individuelt berørte lodsejere mv. finder anvendelse.

Private ejere af landbrugsarealer kan søge Landbrugsstyrelsen om tilskud til privat skovrejsning efter reglerne i bekendtgørelse om tilskud til privat skovrejsning.

## 9.3 Hortens vurdering

En gennemgang af sagsforløbet viser, at ejendommens ejer Ussing i april 2020 indgav anmeldelse om skovrejsning på blandt andet et areal syd for Argentinervej-udstykningsen lige foran ejendommene Argentinervej 30-42.

Ved afgørelse af 24. juni 2020 traf kommunen afgørelse om, at den pågældende skovrejsning ikke var VVM-pligtig. Kommunen havde ikke foretaget høring forud

for afgørelsen, som efterfølgende blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af ejerne af Argentinervej 30, 32, 34, 36, 38 og 40.

Det er vores vurdering, at kommunens behandling af sagen er sket inden for de lovgivningsmæssige rammer på området. Det kan dog ikke helt afvises, at enkelte af naboerne kunne betragtes som parter, og at der derfor burde have været foretaget en partshøring af enkelte af naboerne. Det forhold, at skovrejsningen var forudsat etableret 30 meter fra skel, taler dog for, at naboerne ikke var parter i forhold til den konkrete screeningsafgørelse.

Vi har endvidere ikke fundet oplysninger, der peger på, at sagen blev behandlet i strid med kommunens egne retningslinjer eller praksis på området, eller at det skulle have haft betydning for sagens behandling, at skovrejsningen blandt andet var ansøgt for et område beliggende foran borgmesterens grund Argentinervej 42.

## 10. GENERELT OM AKTINDSIGT

### 10.1 Aktindsigtsforløbet i overordnede træk

I det følgende redegør vi overordnet for en række mere generelle opmærksomhedspunkter i forbindelse med kommunens behandling af aktindsigtsbegæring i den periode, der er omfattet af advokatundersøgelsen, dvs. fra 29. oktober 2020 til 5. januar 2021. Dette afsnit har således en lidt anden karakter og et andet format end rapporten i øvrigt.

Kommunen modtog den 29. oktober 2020 en anmodning om aktindsigt fra en journalist fra Ekstra Bladet. Anmodningen vedrørte navnlig dokumenter vedrørende kommunens erhvervelse af Argentinervej-udstykningsen samt borgmesterens og hans hustrus køb af Argentinervej 42.

Kommunen besvarede anmodningen ved afgørelse af 9. november 2020.

I forlængelse af kommunens afgørelse anmodede journalisten om yderligere aktindsigt, ligesom han fremsatte en række supplerende spørgsmål samt klagede over kommunens delvise afslag på aktindsigt af 9. november 2020.

Det gentog sig gennem perioden, at der i umiddelbar forlængelse af hver afgørelse om aktindsigt blev afgivet nye begæring. Kommunen traf 19. november, 27. november, 8. december og 14. december 2020 afgørelser om aktindsigt til den pågældende journalist og dennes kollega, og kommunens afgørelser blev fulgt op af nye anmodninger og spørgsmål. Herudover modtog kommunen klager over kommunens afgørelser.

Nedenfor beskriver vi reglerne for aktindsigt, herunder med fokus på de forhold, som journalisterne har rejst kritik af.

I afsnit 11 beskriver og vurderer vi det konkrete forløb i forbindelse med besvarelsen af en henvendelse fra Ekstra Bladet den 8. december 2020.

### 10.2 Anmodning om aktindsigt eller journalistiske spørgsmål?

Kommunen synes at have haft en praksis, hvor alle henvendelser blev besvaret (og man måske anså sig forpligtet til at besvare alle henvendelser), uanset om der var tale om begæring om aktindsigt eller journalistiske spørgsmål.

Reglerne om aktindsigt giver – medmindre der er en undtagelsesbestemmelse – adgang til at få indsigt i eksisterende dokumenter. En kommune har således ikke pligt til at oprette nye dokumenter eller til at indhente oplysninger som led i en afgørelse om aktindsigt, medmindre det følger af andre regler, fx § 11 om dataudtræk.

Hvis en borger eller en journalist ønsker svar på spørgsmål, kan der i disse tilfælde være en vejledningspligt for kommunen, ligesom det følger af god forvaltningsskik, at kommunen besvarer spørgsmål fra borgere, journalister mv.

Vi finder, at kommunens tilgang til besvarelse af henvendelser fra medier i mange tilfælde vil afspejle hensynene bag vejledningspligten, meroffentlighed og princippet om god forvaltningsskik. Kommunen er dog ikke forpligtet til at besvare spørgsmål og indhente oplysninger. I den situation, kommunen stod i tilbage i november-december 2020 med et ganske massivt sagspres som følge af medieomtale og et betydeligt antal aktindsigtsbegæring, kunne der nok med fordel være truffet beslutning om alene at besvare de henvendelser, der – efter at der var taget højde for vejledningspligten mv. – reelt havde karakter af begæring om aktindsigt. Dette ville også kunne bidrage til nemmere at holde fristerne i forhold til aktindsigtsafgørelserne.

### 10.3 **Lovvalg**

Kommunen har haft en uensartet praksis i forhold til, om sagerne er behandlet efter miljøoplysningslovens regler, hhv. den gældende offentlighedslovs regler.

Kommunen skal behandle sager om aktindsigt efter det rigtige regelsæt, og ved helt eller delvist afslag på aktindsigt skal det fremgå af kommunes begrundelse, hvilke regler der er givet afslag efter, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

Vi finder, at kommunen bør have fokus på at sikre, at afgørelser om aktindsigt altid dels træffes i henhold til det korrekte retsgrundlag, og at begrundelsen i afgørelsen afspejler dette. Vi har ikke set eksempler på, at lovvalget har medført, at der uretmæssigt er undtaget sager, dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt.

### 10.4 **Hvilke dokumenter indgår i aktindsigtssagen?**

I flere tilfælde har journalister anmodet om aktindsigt i borgmesterens korrespondance som privatperson, herunder eksempelvis med tegnestuen A1. Korrespondancen var sket via borgmesterens kommunale mailkonto. Dette gav anledning til dialog med og klager fra journalister, hvor kommunen gjorde rede for, at de ansatte i kommunen i et vist omfang har mulighed for at benytte deres arbejds-mail til private formål.

Reglerne om aktindsigt omfatter dokumenter, der er oprettet eller indgået som et led i den virksomhed kommunen udøver inden for den offentlige forvaltning. Reglerne om aktindsigt finder således ikke anvendelse for fx mails til eller fra kommunens ansatte eller politisk valgte, hvis de ikke er sendt eller modtaget som led i varetagelsen af opgaver for den pågældende myndighed. Dette gælder, selv om den ansatte eller politikeren anvender kommunens computer og/eller en kommunal mailadresse.<sup>26</sup>

Vi finder, at det var korrekt, da kommunen afviste at søge i borgmesterens mailboks efter dokumenter, som borgmesteren måtte have sendt eller modtaget

---

<sup>26</sup> Se Offentlighedsloven med kommentarer (2020), side 132f, side 204ff, side 214f og side 229.

som privatperson. Kun hvis korrespondancen var sendt til kommunen som sådan (fx fra borgmesteren til en sagsbehandler) i forbindelse med sagen, og således var "indgået til" kommunen, ville den være omfattet af aktindsigt.

## 10.5 Kommunens fremsøgning af dokumenter

I forbindelse med en begæring om aktindsigt bad en journalist om at se korrespondance fra borgmesterens og salgschefens arbejds- og privatmail. Af kommunens afgørelse om aktindsigt fremgik, at kommunen havde forelagt anmodningen for de to personer, og at de havde oplyst, at der ikke forelå sådan korrespondance på deres arbejds- eller privatmail. Journalisten vendte tilbage og spurgte, hvorfor kommunen ikke havde foretaget en søgning i de to mailbokse, hvortil kommunen svarede, at kommunen ikke havde grundlag for og legitimitet til at kigge i borgmesterens eller salgschefens mailboks. Journalisten bad om at få sagen genbehandlet, hvortil kommunen svarede, at dette ønske ikke ville blive imødekommet, at da der ikke var noget konkret, der talte for, at alle sager og alle sagernes dokumenter ikke skulle være fremfundet.

Kommunen har efter offentlighedslovens § 15 pligt til at journalisere de dokumenter, som kommunen har sendt eller modtaget, når det sker som led i administrativ sagsbehandling, og når dokumentet har betydning for en sag eller kommunens sagsbehandling. Det har ikke betydning for retten til aktindsigt, om et dokument er journaliseret eller ej. Der skal derfor også meddeles aktindsigt i dokumenter, der (eventuelt ved en fejl) ikke er journaliseret. En myndighed må imidlertid i almindelighed kunne lægge til grund, at journalisering er sket på korrekt vis, medmindre der er konkrete holdepunkter for andet.

Hvis en anmodning om aktindsigt angår et tværgående tema eller spørgsmål, der kan være behandlet på mange forskellige sager, bør kommunen foretage en søgning i journalsystemet, og der bør også foretages en umiddelbar overvejelse af, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Det kan være relevant at spørge kollegaer, der har behandlet de sager, som der søges aktindsigt i. Myndigheden er ikke forpligtet til på anden måde, fx ved at gennemgå sager manuelt, at søge efter dokumenter, der er omfattet af aktindsigtsanmodningen.<sup>27</sup>

Derudover gælder det, at en arbejdsgiver, fx en kommune, ikke må gennemgå mails afsendt og modtaget fra en arbejdsmæssig mailkonto uden blandt andet at have en legitim og konkret årsag til det. Hvis det er muligt at vælge mellem to muligheder, der begge er egnede, skal den mindst indgribende måde vælges. Det er fx mindre indgribende at spørge medarbejdere, om de har mails, der ikke er journaliseret, end det er at gennemgå deres mailkonti. Herudover kan kommunen alene søge i tidligere ansattes mails, hvis de øvrige regler, herunder databeskyttelsesreglerne, er overholdt.

---

<sup>27</sup> Dette følger blandt andet af Folketingets Ombudsmands myndighedsguide vedrørende ressourcebetragtninger i aktindsigtssager, se pkt. 2.3.



Hvis en ansat eller en politiker i kommunen anvender sin private mail i en tjenestelig sammenhæng, vil der være aktindsigt i sådanne mails efter de almindelige regler om aktindsigt.<sup>28</sup>

Vi finder, at kommunen ikke havde en legitim grund til at søge i salgschefens mailboks. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at både borgmesteren og salgschefen havde oplyst, at der ikke forelå korrespondance mellem dem, og at der ikke på daværende tidspunkt konkret var oplysninger om eller indikationer på, at der i modstrid med disse oplysninger fandtes korrespondance med det efterspurgte indhold. Chefjuristen efterspurgte konkret dette, for derved at kunne oplyse sagen bedre. I forhold til borgmesterens mailboks finder vi, at der – hvis borgmesteren havde sendt private mails til salgschefen – ville være tale om mails af privat karakter, og at kommunen ikke havde en legitim grund til at gennemgå borgmesterens (private) mails. Ved vurderingen har vi navnlig lagt vægt på, at gennemgang af mails, der må anses for private, ikke kan tillades, medmindre der er væsentlige og tungtvejende grunde for det, hvilket ikke var opfyldt. Det giver os derfor ikke anledning til bemærkninger, at kommunen ikke foretog søgninger i de to personers mailbokse.

#### 10.6 **Begrundelser**

En gennemgang af afgørelserne viser, at kommunen ikke i alle tilfælde har henvist til, hvilke konkrete regler kommunen har givet helt eller delvist afslag på aktindsigt efter.

Det følger af forvaltningslovens § 22, at skriftlige afgørelser skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en klar og specifik henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet efter, og – hvis afgørelsen beror på et administrativt skøn – de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Henvisningen til de anvendte retsregler skal være klar og specifik. Dette indebærer blandt andet, at afgørelsen skal indeholde en præcis henvisning til den anvendte bestemmelses paragraf, stykke, nummer, litra, led mv.

Vi finder, at kommunen ikke i alle tilfælde har levet op til begrundelseskravet, herunder fordi der i flere tilfælde er givet afslag på aktindsigt uden at angive den bestemmelse, som den konkrete del af afgørelsen blev truffet efter. Se også afsnit 10.3 om lovvalg.

#### 10.7 **Frister**

Kommunens sagsbehandlingstid for at besvare aktindsigtsanmodningerne i november og december 2020 har – for de anmodninger, der er omfattet af advokatundersøgelsen – været mellem 4 og 8 arbejdsdage.

---

<sup>28</sup> Se Offentlighedsloven med kommentarer (2020), side 214.

Efter offentlighedsloven afhænger fristen for at besvare en anmodning om aktindsigt af kompleksiteten af de juridiske vurderinger i sagen samt omfanget af sagens materiale. Fristen er 1-2 arbejdsdage ved en ukompliceret vurdering/få dokumenter og 3-7 arbejdsdage for lidt mere komplicerede sager. Hvis der er tale om mere komplicerede sager eller et stort antal dokumenter, vil fristen være 14 dage, mens fristen er 40 arbejdsdage for helt store og meget komplicerede sager. Kan sagen ikke færdigbehandles senest 7 arbejdsdage efter, at begæringen er modtaget, skal kommunen underrette den, der har søgt aktindsigt om årsagen, og om hvornår kommunen forventer at træffe afgørelse.

Sager efter miljøoplysningsloven skal behandles hurtigst muligt og som udgangspunkt senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen. Er sagen særlig omfangsrig eller kompleks, gælder en frist på 2 måneder.

Vi finder, at kommunen har overholdt tidsfristerne i både den gældende offentlighedslov og miljøoplysningsloven i sagerne. I de tilfælde, hvor en begæring er behandlet efter offentlighedsloven, og sagsbehandlingen har varet 6 arbejdsdage, har besvarelsen af anmodningen ikke været helt ukompliceret. Samlet set giver kommunens svar-tider i sagerne om aktindsigt os derfor ikke anledning til bemærkninger hverken i relation til fristbestemmelserne i miljøoplysningsloven eller offentlighedsloven.

Vi bemærker, at kommunens praksis med at sende aktindsigtssager med politisk bevågenhed til godkendelse ved kommunaldirektøren og økonomi- og personaletchefen har medført en forlængelse af svar-tiderne.

#### 10.8 **Behandling af klager**

Kommunen har i den omhandlede periode modtaget flere klager. I et tilfælde er der flere gange klaget over det samme forhold, og vi har vurderet, at en anmodning om genoptagelse reelt var at anse for en klage. I sagerne indgik kommunen i en drøftelse med klager og redegjorde nærmere for de retlige vurderinger, som kommunen havde foretaget.

Det følger af offentlighedslovens og af miljøoplysningslovens regler, at der kan klages over afgørelser om aktindsigt til den myndighed, der er klageinstans for den materielle (bagvedliggende) sag. I de tilfælde, hvor der ikke er en sådan bagvedliggende sag, skal kommunen vejlede om muligheden for at indbringe sagen for det kommunale tilsyn (Ankestyrelsen), jf. offentlighedslovens § 38.

Vi finder, at kommunen burde have behandlet henvendelserne som klager, herunder have videresendt klagerne til klagemyndigheden eller have fulgt proceduren for at indbringe sagen for det kommunale tilsyn. Dette gælder særligt, hvor en journalist gentog sin klage.

#### 10.9 **Orientering af personer omtalt i dokumenter, der er meddelt aktindsigt i**

Kommunen har ikke i forbindelse med sine afgørelser om aktindsigt generelt orienteret eller i øvrigt inddraget de personer, der var omtalt i de dokumenter,

der blev meddelt aktindsigt i. I enkelte tilfælde har kommunen haft dialog med de pågældende personer med henblik på at oplyse sagen.

Der er ikke i hverken offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven generelle bestemmelser om, at der skal ske underretning eller høring af de personer, som oplysningerne i en aktindsigtssag vedrører. Der kan være pligt til at inddrage omtalte personer for at afklare faktiske forhold, jf. officialprincippet. I visse tilfælde vil det endvidere være bedst stemmende med principperne om god forvaltningsskik at orientere de personer, som oplysningerne i aktindsigtssagerne vedrører. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis kommunen efter princippet om meroffentlighed meddeler aktindsigt i oplysninger, som er omfattet af en af lovens undtagelsesbestemmelser.<sup>29</sup> Der vil som absolut udgangspunkt ikke være en orienteringspligt over for personer der fx agerer i forbindelse med deres hverv, medmindre der er tale om aktindsigt i personalesager, jf. offentlighedslovens § 41.

Konkret havde det været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis kommunen havde orienteret det andet par, der havde vist interesse i Argentinervej 42, om, at der efter princippet om meroffentlighed blev givet aktindsigt i deres købsaftale vedrørende en anden grund på vejen.

---

<sup>29</sup> Der er således også en vis sammenhæng mellem principperne om god forvaltningsskik og databeskyttelseslovgivningen for så vist angår spørgsmålet om meroffentlighed.

**11. HENVENDELSE AF 8. DECEMBER 2020 FRA EN JOURNALIST**

**11.1 Faktum**

11.1.1 *Sagens skriftlige oplysninger*

Henvendelsen af 8. december 2020

Kommunen modtog den 8. december 2020 en henvendelse fra en journalist med følgende ordlyd (uddrag):

*"Jeg vil gerne have svar på, hvornår dokumentet "dokumentation for bud" blev lavet, og hvorfor det først blev journaliseret den 20.05.2016.*

*Hvem har lavet dokumentet? Er det kun Jens Ole Andersen, eller har der været andre inde over?*

*Jeg vil derudover gerne have oplyst, hvornår på dagen det møde, som Jens Ole Andersen refererer til, fandt sted, og hvad det handlede om.*

*Hvem deltog i mødet? Hvor fandt det sted? Hvad blev der talt om på mødet?*

*Jeg vil derudover gerne have aktindsigt i Jens Ole Andersens kalender fra den 15.03.2016*

*Aktindsigtsanmodningen må I gerne behandle særskilt og svare på mine spørgsmål først. Mange tak."*

Telefonnotaterne om samtaler med salgschefen

Som nærmere beskrevet i afsnit 5.1 blev der den 11. december 2020 udarbejdet telefonnotater af to forskellige samtaler mellem kommunens medarbejdere og salgschefen.

Det ene telefonnotat omhandlede en samtale mellem chefen for teknik og miljø og salgschefen og fandt sted den 11. december 2020 kl. 07.46. Af telefonnotatet fremgår, at salgschefen havde oplyst, at borgmesteren i marts 2016 havde givet salgschefen besked på, at borgmesterens hustru ville have grunden, så han skulle bare "få det til at ske", samt at borgmesteren vidste, at andre kiggede på grunden.

Det andet telefonnotat omhandlede en samtale mellem salgschefen og chefjuristen. Førstnævnte ringede samme dag – 11. december 2020 – kl. 09.27 til chefjuristen. Af telefonnotatet fremgår, at salgschefen havde oplyst chefjuristen om, at han "ikke kunne afvise", at han havde orienteret borgmesteren om, at der var andre, der var interesserede i grunden på Argentinervej 42.

### Drøftelser med Bech-Bruun

Som anført ovenfor under punkt 6.1.1 blev der – blandt andet på grund af de mange aktindsigtsanmodninger i kommunen og skriverier i pressen – den 9. december 2020 på initiativ fra kommunaldirektøren nedsat en koordineringsgruppe bestående af kommunaldirektøren, direktøren for børn, unge og kultur, økonomi- og personalechefen, chefen for teknik og miljø og chefkonsulenten.

Koordineringsgruppen havde i dagene 11.-14. december 2020 en række Teams-møder med Bech-Bruun, der er kommunens faste advokatforbindelse, vedrørende blandt andet spørgsmål om habilitet, hvem forvaltningen kunne gå til på politisk niveau, i lyset af at borgmesteren var inhabil, samt håndtering af aktindsigtssager. Bech-Bruun fik ikke udleveret henvendelsen af 8. december 2020 eller de konkrete akter, som gav anledning til tvivl i forbindelse med aktindsigten.

### Besvarelse af henvendelsen af 8. december 2020

Den 10. december 2020 sendte juristen en mail til chefjuristen med et udkast til besvarelse af henvendelsen. Juristen anførte i den forbindelse, at det ikke var muligt at besvare spørgsmålene, og at salgschefen derfor formentlig skulle hjælpe med afklaring.

Den 11. december 2020 svarede chefjuristen den pågældende jurist, at han havde talt med salgschefen, som blandt andet havde oplyst, at det var ham, der havde udarbejdet notatet om borgmesterens mundtlige bud på Argentinervej 42, og at han ikke kunne huske, hvorfor det først blev journaliseret den 20. maj 2016. Salgschefen oplyste også, at borgmesteren deltog i det pågældende møde, som foregik på borgmesterens kontor, og at salgschefen ikke kunne huske, om andre deltog i mødet.

Juristen sendte ved mail samme dag et nyt udkast til chefjuristen til besvarelse af henvendelsen af 8. december 2020. I dette udkast var hovedparten, men ikke hele henvendelsen af 8. december 2020 gengivet, og der blev der lagt op til at meddele aktindsigt både i salgschefens kalender og de to telefonnotater af 11. december 2020 om samtalerne med salgschefen. Herudover var der i udkastet svar på de spørgsmål, som journalisten havde stillet.

Chefjuristen videresendte samme dag mailen med udkastet til besvarelse til godkendelse hos kommunaldirektøren og økonomi- og personalechefen. Kommunaldirektøren videresendte samme aften mailen til økonomi- og personalechefen og direktøren for børn og unge og bad om deres vurdering.

Hen over weekenden den 12.-13. december 2020 var der løbende møder med Bech-Bruun og interne drøftelser, herunder om telefonnotaterne, den interne redegørelse og spørgsmål om aktindsigt.

Om mandagen – den 14. december 2020 – sendte juristen et nyt udkast til besvarelse af henvendelsen til chefjuristen. Ifølge dette nye udkast blev der lagt

op til, at der alene skulle gives aktindsigt i salgschefens kalender. Spørgsmålene blev i dette udkast ikke besvaret, og telefonnotaterne blev ikke vedlagt.

Chefjuristen videresendte samme dag dette udkast til kommunaldirektøren og økonomi- og personalechefen med følgende bemærkning:

*"Hermed som ønsket et svarudkast, hvor der alene svares på aktindsigten og ikke på de stillede spørgsmål (rød tekst). Er det ok?"*

Kommunaldirektøren gav efter at have stillet et afklarende spørgsmål OK til dette, og kommunens afgørelse om aktindsigt i kalenderudskriften blev sendt til journalisten om eftermiddagen den 14. december 2020.

Ved mails af 18. december 2020 og 4. januar 2021 rykkede journalisten for svar på sine spørgsmål.

Nærværende advokatundersøgelse omfatter besvarelser af aktindsigt frem til 5. januar 2021, men vi bemærker, at kommunen ved afgørelse af 12. januar 2021 besvarede spørgsmålene, herunder ved at meddele aktindsigt i de to telefonnotater af 11. december 2020 og i mødereferatet fra mødet med salgschefen den 16. december 2020. Aktindsigten blev blandt andet givet efter principperne om god forvaltningsskik og meroffentlighed.

#### 11.1.2 *Oplysninger fra interviews*

Chefjuristen vurderede, at der skulle gives aktindsigt i de to telefonnotater, da det var normal praksis, når der kom nye dokumenter af interesse, selv om dokumenterne var oprettet eller modtaget efter selve anmodningen om aktindsigt. Chefjuristen oplevede ikke, at kommunaldirektøren i forhold til de to telefonnotater lavede en sondring mellem, om der var tale om journalistiske spørgsmål eller aktindsigtsanmodninger; det drøftede de ikke. Han troede nærmere, at kommunaldirektøren så på skæringsdatoen i forhold til, hvornår anmodningen om aktindsigt var kommet ind, og om telefonnotaterne derfor var omfattet af aktindsigtsbegæringen.

Økonomi- og personalechefen har oplyst, at de øvrige medlemmer af koordineringsgruppen var stærkt uenige med kommunaldirektøren om håndteringen af sagen. Kommunaldirektøren var gentagne gange ude af lokalet for at tale i telefon, og imens drøftede de andre, hvad der foregik, og koordinerede hvad de skulle sige til kommunaldirektøren. De mindede kommunaldirektøren om at holde armlængde til borgmesteren, og de fortalte hende, at der var notatpligt og krav om journalisering. Møderne med Bech-Bruun havde primært omhandlet, hvad der kunne undtages fra aktindsigt, da kommunaldirektøren mente, at telefonnotatet med at "få det til at ske" var ødelæggende for kommunen. Der var en meget dårlig stemning på de interne møder i koordineringsgruppen, og det virkede, som om kommunaldirektøren med sin adfærd forsøgte at beskytte borgmesteren. Kommunaldirektøren havde, efter der var truffet afgørelse i aktindsigtssagen, oplyst økonomi- og personalechefen om, at hun havde haft en drøftelse med chefjuristen om muligheden for at sondre mellem journalistiske

spørgsmål og aktindsigt, og dette var begrundelsen for, at der ikke endte med at blive givet aktindsigt i de to telefonnotater. Økonomi- og personalechefen havde efterfølgende spurgt chefjuristen ind til dette, og chefjuristen havde oplyst, at han ikke erindrede at have talt med kommunaldirektøren om dette.

Direktøren for børn, unge og kultur har forklaret, at hun deltog i nogle af møderne i koordineringsgruppen. Hun har oplyst, at der var uenighed mellem kommunaldirektøren og de øvrige medlemmer i gruppen, og at stemningen var dårlig. Hun og økonomi- og personalechefen syntes, at "alt skulle lægges frem", også telefonnotaterne og oplysningerne om byggesagen, men det syntes kommunaldirektøren ikke. De havde overfor kommunaldirektøren argumenteret med, at de ønskede fuld åbenhed overfor Økonomiudvalget, og at de "i denne situation ikke måtte skjule noget". Hun og økonomi- og personalechefen luftede på et tidspunkt om fredagen tanken om, hvorvidt Økonomiudvalget nogensinde ville få oplysningerne, når de ikke fik det denne fredag. Hun oplevede, at kommunaldirektøren talte meget i telefon med borgmesteren, og det var hendes indtryk, at kommunaldirektøren og borgmesteren også talte om aktindsigtssagen. Hun har forklaret, at hun og økonomi- og personalechefen om fredagen udtrykkeligt sagde til kommunaldirektøren, at hun skulle holde armslængde til borgmesteren, og at dette ledte til en noget ubehagelig meningsudveksling mellem dem. Møderne med Bech-Bruun omhandlede primært, om man kunne flytte noget fra en sag til en anden, tage dokumenter helt ud af systemet eller kunne undtage fejlagtige oplysninger. Hun havde selv spurgt ind til disse muligheder baseret på håndteringen af en tidligere sag i anden ansættelse. Hun oplevede, at Bech-Bruun svarede klart nej til disse spørgsmål. Om søndagen den 13. december 2020 havde hun og kommunaldirektøren yderligere meningsudvekslinger om sagen, hvor kommunaldirektøren sagde, at hun ikke kunne lede kommunen, hvis ledelsen ikke var med hende. Direktøren for børn, unge og kultur oplevede det som en ubehagelig samtale.

Chefen for teknik og miljø har oplyst, at kommunaldirektøren talte meget med borgmesteren i den uge, og at både han og direktøren for børn, unge og kultur havde sagt til kommunaldirektøren, at hun måske skulle tale mindre med borgmesteren og i stedet fokusere på, hvad der skulle fortælles til Økonomiudvalget. Stemningen var ifølge chefen for teknik og miljø trykket, og han har forklaret, at det, som han husker det, var økonomi- og personalechefen, chefen for børn, unge og kultur og ham selv, der prøvede at vejlede kommunaldirektøren om, at der skulle laves en intern redegørelse om forløbet, hvilket hun også blev overbevist om.

Kommunaldirektøren har blandt andet oplyst, at hun nedsatte en koordineringsgruppe for at sikre overblik over mediehenvendelserne og kvalitetssikre svar i sagerne. Hun havde nogle drøftelser med økonomi- og personalechefen om besvarelse af aktindsigtssager, men kunne ikke få svar på alt, og hun ønskede derfor at få assistance til opgaven fra Bech-Bruun. Hun ringede til borgmesteren om fredagen den 11. december 2020 og oplyste, at hun ikke kunne drøfte sagen med ham, da han var inhabil. Hun talte i øvrigt løbende med borgmesteren i forbindelse med forberedelse af et byrådsmøde om mandagen og

om en række andre sager. Kommunaldirektøren så ikke hele ordlyden af henvendelsen fra journalisten af 8. december 2020 før mandag den 14. december 2020. Derfor var hun heller ikke før dette tidspunkt bekendt med, at journalisten udtrykkeligt bad kommunen om at adskille anmodningen om aktindsigt og besvarelsen af hans spørgsmål. Kommunaldirektøren har oplyst, at der var enighed i koordineringsgruppen, herunder også om besvarelsen af aktindsigtsanmodningen af 8. december 2020, og at afgørelsen blev truffet af kommunaldirektøren, direktøren for børn, unge og kultur, økonomi- og personalechefen og chefjuristen.

Borgmesteren har oplyst, at han ikke så anmodningen om aktindsigt af 8. december 2020, og at kommunaldirektøren håndterede denne med organisationen. Han blev ikke spurgt til sagen, selv om den omhandlede ham. Kommunaldirektøren fortalte ham, at forvaltningen havde fået juridisk rådgivning om sagen, og at hun ikke måtte tale med ham om sagen. Derfor hørte han ikke meget til, hvad der skete med sagen, men han talte med kommunaldirektøren om andre ting, fx byrådsmødet den kommende mandag. Han har endvidere oplyst, at han i januar 2021 konstaterede, at forløbet vedrørende den 15. marts 2016 blev gengivet forkert i medierne.

### 11.1.3 *Oplysninger fra høringsvar*

Kommunaldirektøren har oplyst, at hun ikke modtog en vurdering som svar på den mail af 11. december 2020 til økonomi- og personalechefen og direktøren for børn, unge og kultur, hvori hun videresendte det første udkast til svar på Ekstra Bladets henvendelse.

Kommunaldirektøren har endvidere oplyst, at hun forlod lokalet under mødet den 11. december 2020 for at tale i telefon med henholdsvis viceborgmesteren og en anden byrådspolitiker. Hun har afvist, at hun drøftede den konkrete anmodning om aktindsigt og sagen om salget af grunden med borgmesteren, udover at hun den 11. december 2020 meddelte ham, at han var inhabil i sagen; først om formiddagen og igen senere efter Økonomiudvalgets møde.

Hun havde taget spørgsmålet om, hvorvidt fratrådte medarbejdere skulle kontaktes, op i Økonomiudvalget den 11. december 2020. Her havde udvalget erklæret sig enig i, at det var uhensigtsmæssigt, hvis kommunen foranstaltede undersøgelser af sig selv, herunder bragte udvalgte fratrådte medarbejdere i spil.

Kommunaldirektøren har i sit høringsvar også oplyst, at byggesagsforløbet på hendes foranledning blev medtaget både i den interne redegørelse og i undersøgelsen bestilt af Økonomiudvalget den 11. december 2020, hvorfor hun ikke kan genkende udtalelsen om, at der i forløbet er blevet tilbageholdt viden.

Kommunaldirektøren har oplyst, at hun fandt håndteringen af sagen var skadelig for forvaltningen, borgmesteren og Byrådet. Hertil kom, at der var taget kontakt til en tidligere medarbejder om et hændelsesforløb, der lå fem år tilbage, og at medarbejderen ikke var blevet oplyst om, at dette var blevet ført til referat ud fra en længerevarende samtale. Ifølge kommunaldirektøren vidste alle om



mandagen den 14. december 2020, at der var stor usikkerhed om rigtigheden af telefonnotatet, og at der om onsdagen den 16. december 2020 ville foreligge et nyt og tredje notat, hvor medarbejderen havde fået lov at forklare sig. Det ville ifølge kommunaldirektørens opfattelse være i strid med god forvaltningsskik og embedsmandsdyderne, hvis dette ikke blev sikret før videregivelse af telefonnotaterne.

Hun har forklaret, at hun først så den fulde ordlyd af journalistens henvendelse den 14. december 2020, da hun bad om at se den fulde anmodning, derfor var hun heller ikke før dette tidspunkt bekendt med, at journalisten udtrykkeligt bad kommunen om at adskille anmodningen om aktindsigt og besvarelsen af hans spørgsmål. Hun drøftede den 14. december 2020 sondringen mellem aktindsigt og spørgsmål med direktøren for børn, unge og kultur og økonomi- og personalechefen, som var enige i sondringen. Økonomi- og personalechefen bad hende herefter om at ringe til chefjuristen og drøfte besvarelsen med ham. Kommunaldirektøren havde denne telefonsamtale med chefjuristen på økonomi- og personalechefens kontor, mens økonomi- og personalechefen var til stede. Kommunaldirektøren har anført, at det forhold, at chefjuristen ikke kan huske at have drøftet sondringen mellem aktindsigt og spørgsmål med hende, afkræftes af chefjuristens mail af 14. december 2020. Herudover fremgår sondringen af en mail, som kommunaldirektøren samme dag sendte til to medarbejdere i kommunen, hvori hun bad om, at der blev udarbejdet et overblik over de spørgsmål, der kom ind fra journalister.

Herudover har kommunaldirektøren oplyst, at hun har sendt adskillige opdateringer, materialesamlinger, mødeindkaldelser og orientering til enkeltpolitikere, Økonomiudvalg og Byråd, da der i perioden var stort fokus på information til de relevante politikere.

## 11.2 **De retlige rammer**

### 11.2.1 *Fortolkning af anmodninger om aktindsigt, herunder vejledningspligt, skæringsdato mv.*

Det fremgår af offentlighedslovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. lovens § 1, stk. 1, nr. 4.

Det følger af forvaltningsloven og af god forvaltningsskik, at kommunen har en vejledningspligt. Vejledningspligten er særlig udtalt i de tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager. En sådan pligt til at vejlede og assistere den aktindsigtssøgende kan – navnlig når der er tale om en anmodning, der er fremsat af medierne – også siges at følge af princippet om meroffentlighed.

Kommunen må som følge deraf ikke anlægge en for snæver fortolkning af en anmodning om aktindsigt, og der kan ved tvivl om afgrænsningen af en begæring være pligt til at gå i dialog med den aktindsigtssøgende.

Reglerne om aktindsigt tager ikke sigte på de tilfælde, hvor en borger eller en journalist ønsker svar på spørgsmål, men der kan i disse tilfælde være en vejledningspligt, ligesom det følger af god forvaltningsskik, at kommunen besvarer de spørgsmål som den modtager fra borgere, journalister mv.<sup>30</sup>

Retten til aktindsigt gælder kun for de dokumenter, der eksisterer på tidspunktet for modtagelsen af aktindsigtsanmodningen, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Det kan dog følge af god forvaltningsskik, at kommunen i en aktindsigtsafgørelse inddrager dokumenter, der indkommer på et senere tidspunkt. Det kan fx være tilfældet, hvis der er tale om en sag med få dokumenter, hvor sagsbehandlingen har været langvarig, og hvor de senere indkomne dokumenter er indkommet kort tid efter aktindsigtsanmodningen.<sup>31</sup> Hvis der er usikkerhed om, hvorvidt oplysningerne i et dokument er korrekte, kan dette ikke føre til, at aktindsigt kan undlades, men man kan supplere aktindsigten med en bemærkning herom.<sup>32</sup>

### 11.2.2 *Meroffentlighed*

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed fastsætter, at kommunen af egen drift skal overveje, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, må der foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

Kommunens pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meraktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt. Spørgsmålet om fx løbende aktindsigt skal derimod kun overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder om det.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Jf. FOB 04.517.

<sup>31</sup> Offentlighedsloven med kommentarer (2020), side 195-196.

<sup>32</sup> Se fx Folketingets Ombudsmands udtalelse af 16. november 2020.

<sup>33</sup> Jf. FOB 2014 28, hvor en journalist specifikt havde anmodet om dokumenter frem til afgørelsestidspunktet.

### 11.3 **Hortens vurdering**

#### 11.3.1 *Dokumenter omfattet af henvendelsen af 8. december 2020 – skæringsdato*

Kommunen modtog henvendelsen den 8. december 2020, og da de to telefonnotater først blev oprettet den 11. december 2020, var de ikke omfattet af aktindsigtsbegæringen, som dog endnu ikke var besvaret.

Vi finder, at det ville have været god forvaltningsskik – og i overensstemmelse med kommunens generelle praksis på området – at meddele aktindsigt i de to telefonnotater, da det var åbenbart i konteksten, at de to notater klart faldt inden for de emner, journalisten havde henvendt sig om hen over perioden. Der var imidlertid ikke pligt hertil.

Hvis det lægges til grund, at der var usikkerhed om indholdet af telefonnotaterne, kunne kommunen have suppleret aktindsigten med en bemærkning om dette, eller kommunen kunne have oplyst om det forestående møde den 16. december 2020, som havde til formål at bringe klarhed over det faktiske forløb.

#### 11.3.2 *Karakteren af journalistens henvendelse af 8. december 2020*

Det er vores vurdering, at aktindsigtsbegæringen fra journalisten efter sin ordlyd kun omhandlede salgschefens kalender den 15. marts 2016. Derudover stillede journalisten i samme henvendelse en række journalistiske spørgsmål. Disse spørgsmål havde isoleret ikke karakter af anmodninger om aktindsigt, og journalisten bad udtrykkeligt kommunen om at sondre mellem aktindsigtsanmodningen og de stillede spørgsmål.

Også dette indebærer, at det ikke var i strid med offentlighedslovens regler om aktindsigt, at kommunen den 14. december 2020 traf afgørelse om at give aktindsigt alene i salgschefens kalender den 15. marts 2016.

#### 11.3.3 *Rykkere*

Journalisten rykkede ved mail af 18. december 2020 og 4. januar 2021 for svar på sine spørgsmål. I forbindelse med rykkeren af 4. januar 2021 påbegyndte forvaltningen sagsbehandlingen med henblik på at meddele aktindsigt i de to telefonnotater og mødereferatet.

Vi finder, at bemærkningerne om skæringsdato, se ovenfor afsnit 11.3.1, derfor ikke længere kunne gøres gældende her. Undladelse af at udlevere de to telefonnotater kunne derfor på dette tidspunkt alene begrundes under henvisning til, at journalisten udtrykkeligt havde sondret mellem sin begæring om aktindsigt i kalenderen og sine spørgsmål. Vi finder endvidere, at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis kommunen – allerede i forbindelse med rykkeren af 18. december 2020, hvor dokumenterne lå indenfor skæringsdatoen – havde kontaktet journalisten for at afklare, om rykkeren (også) skulle anses som en begæring om aktindsigt.

#### 11.3.4 *Kommunaldirektørens rolle i aktindsigtssagen*

Der er i væsentlig grad modsatrettede oplysninger mellem på den ene side kommunaldirektøren og på den anden side de øvrige medlemmer af koordineringsgruppen om forløbet omkring henvendelsen af 8. december 2020, samt om hvorvidt der var enighed om håndteringen af sagerne.

De øvrige medlemmer af ledelsen (direktøren for børn, unge og kultur, økonomi- og personalechefen og chefen for teknik og miljø) har alle på forskellig vis forklaret, at der var uenighed mellem på den ene side dem og på den anden side kommunaldirektøren. De har endvidere alle tilkendegivet en bekymring for, at kommunaldirektøren ikke holdt armslængde til borgmesteren i processen.

Kommunaldirektøren og borgmesteren har derimod samstemmende oplyst, at de på deres telefonsamtaler drøftede det kommende byrådsmøde og andre sager.

Beslutningen om, at der ikke skulle gives aktindsigt i telefonnotaterne, blev truffet af kommunaldirektøren, da hun gav ok til udkastet fremsendt den 14. december 2020, som var væsentligt ændret i forhold til det første udkast. Dette lå, jf. ovenfor, indenfor rammerne af offentlighedsloven.

De øvrige medlemmer af koordineringsgruppen har med forskellige ord afgivet forklaringer om forløbet omkring aktindsigten, og disse har været væsentligt anderledes end det forløb, kommunaldirektøren har beskrevet.

Der foreligger således væsentligt forskellige forklaringer, hvor kommunaldirektørens forklaring på ingen måde reflekterer den uenighed i gruppen, som de øvrige – på forskellig vis og med forskellig vægt – har afgivet forklaring om.

Den trufne afgørelse var imidlertid ikke ulovlig efter sit indhold, og vi har ud fra sagens oplysninger og forklaringer – om end med en vis tvivl, som skyldes de modstridende forklaringer i sagen – ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at kommunaldirektørens afgørelse var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.

## 12. JOURNALISERING, HHV. FLYTNING AF TELEFONNOTATER

### 12.1 Faktum

#### 12.1.1 Sagens skriftlige oplysninger

##### Oprettelse af sager i kommunens system Acadre og journalisering af telefonnotater

Kommunen oprettede den 29. oktober 2020 sagen nr. 20/9523 benævnt "Aktindsigt - diverse forhold omkring salg af Argentinervej 42, korrespondance mellem Mogens Ussing / Nicolai Ussing og Jacob Bjerregaard i perioden 01.01.2014 til og med d.d., udgifter til byggemodning af Argentinervej i Sønderkov m.v". (herefter "den generelle aktindsigtssag").

Den generelle aktindsigtssag blev løbende anvendt i forbindelse med kommunens besvarelse af aktindsigtsanmodninger relateret til Argentinervej, og indeholder således en række ansøgninger og de tilknyttede afgørelser om aktindsigt med tilhørende korrespondance og det materiale, der løbende blev givet aktindsigt i.

Den 11. december 2020 bad chefjuristen juristen om at journalisere de to telefonnotater om samtalerne med salgschefen på den generelle aktindsigtssag, hvilket skete samme formiddag.

Ligeledes den 11. december 2020 oprettede chefen for teknik og miljø en ny sag med sagsnr. 20/11022 benævnt "Opfølgning på aktindsigter" (herefter "opfølgningssagen"). Om eftermiddagen den 11. december 2020 journaliserede chefen for teknik og miljø enkelte dokumenter på denne sag, herunder telefonnotatet af hans samtale med salgschefen samme morgen.

Begge de to telefonnotater af 11. december 2020 var således journaliseret på den generelle aktindsigtssag, og chefen for teknik og miljø havde herudover journaliseret sit telefonnotat på opfølgningssagen.

##### Drøftelserne med Bech-Bruun

Bech-Bruun har ved notat af 25. januar 2021, der vedlægges som **bilag 10**, anført følgende om to møder med styregruppen henholdsvis den 13. og 14. december 2020:

*"På et teamsmøde søndag den 13. december 2020 rejste kommunen spørgsmål vedrørende aktindsigt i ét telefonnotat om en telefonsamtale med den tidligere salgschef, som den tidligere salgschef efterfølgende telefonisk havde taget afstand fra, og som kommunens ledelse nu fandt var misvisende. Kommunen spurgte på teamsmødet til muligheden for at slette eller undtage et misvisende dokument fra aktindsigt. Vi svarede, at vi ikke kendte til en sådan adgang, og at et sådant dokument efter vores umiddelbare opfattelse måtte behandles efter aktindsigtsreglerne. Der blev givet*

*udtryk for, at kommunen mente, at der var en sådan adgang til at slette eller undlade aktindsigt, og vi blev bedt om til næste dag at undersøge, hvordan et dokument med misvisende oplysninger skulle håndteres. Vi modtog intet materiale, idet vi blev anmodet om at foretage en generel undersøgelse. Vi tog i denne forbindelse stilling til de forskellige relevante regelsæt, herunder også samspillet med persondatareglerne om berigtigelse, regler om journalisering og arkivering samt i relation til høring. På teams-mødet mandag den 14. december 2020 redegjorde vi for vores undersøgelser, hvor konklusionen var, at et oprettet dokument ikke kan slettes fra journalen med henvisning til, at dokumentet er misvisende, da der ikke er hjemmel hertil. Vi forklarede, at problemstillingen kunne håndteres ved, at der laves et notat ved siden af telefonnotatet, hvor der redegøres for, hvorfor og hvorledes telefonnotatet måtte anses som misvisende. [...]"*

#### Mødet med salgschefen den 16. december 2020

På mødet, der er nærmere beskrevet i afsnit 5.1.1, deltog kommunaldirektøren, chefen for teknik og miljø, økonomi- og personalechefen og salgschefen.

Det fremgår af referatet fra mødet, at salgschefen på mødet blev gjort bekendt med chefen for teknik og miljø's telefonnotat af 11. december 2020 omhandlende salget af Argentinervej 42, og at salgschefen ikke var enig i notatets udlægning af samtalen mellem ham og chefen for teknik og miljø, hvorfor han (blandt andet) ønskede at få ført til referat, at han ikke var enig i dette.

#### Ændringer i journaliseringen af de to telefonnotater

Af sagshistorikken for den generelle aktindsigtssag fremgår, at en it-medarbejder i kommunen kl. 14.47 den 16. december 2020 fjernede chefjuristens telefonnotat fra sagen, og i stedet journaliserede det på opfølgningssagen. Chefen for teknik og miljø's telefonnotat blev også fjernet fra sagen, hvilket imidlertid ikke fremgår af sagshistorikken, hvilket beskrives i afsnit 12.1.2 nedenfor.

Chefen for teknik og miljø's telefonnotat af samtalen med salgschefen var fortsat journaliseret på opfølgningssagen.

Da juristen i starten af januar 2021 opdagede, at de to telefonnotater ikke var journaliseret på den generelle aktindsigtssag, journaliserede hun begge notater der på ny, fordi hun troede, at hun ved en fejl ikke havde fået journaliseret akterne.

#### Redegørelse fra økonomi- og personalechefen

Økonomi- og personalechefen har i en redegørelse af 3. januar 2021 anført følgende om forløbet:

*"Særligt bliver der i forløbet stillet spørgsmålstegn, ved et telefonnotat, der udarbejdes den 11. december 2020 af koncernchefen fra Teknik og Miljø. I notatet gengives en dialog med den tidligere jordsalgschef, hvori han cite-*

*res for, at borgmesteren beder "ham få det til at ske", underforstået købet af grunden. Jeg fastholder i en dialog med kommunaldirektøren den 11. december 2020, at vi som forvaltning har notatpligt, og at relevante dokumenter skal journaliseres. Både den 11. og den 13. december 2020 bliver der på kommunaldirektørens foranledning holdt møder med kommunens advokat, med henblik på at drøfte mulighederne for at undtage for aktindsigt. På møderne bliver telefonnotatet ikke specifikt nævnt, men for mig er der ikke tvivl om, at det er notatet, der tales om. Advokaten ser ingen muligheder for at undtage for aktindsigt. På et møde den 16. december 2020 med deltagelse af kommunaldirektøren, koncernchefen, den tidligere jordsalgschef samt undertegnede, tages der et mødereferat, hvori jordsalgschefen tilkendegiver, at han ikke kan bekræfte telefonnotatets udlægning. Kommunaldirektøren beder om, at referatet journaliseres på særskilt sag, og at telefonnotatet flyttes til samme sag. Begge dokumenter er fremsendt til Horten til brug for advokatundersøgelsen.*

*I perioden 9.-11. december 2020 arbejder kommunaldirektør, direktør for Børn og Unge, koncernchef og undertegnede tæt sammen om forberedelsen af politiske møder, aktindsigter og forberedelse af redegørelse. Jeg får en oplevelse af, at der er en tæt dialog pr. telefon mellem borgmester og kommunaldirektør om sagen. Den 11. december 2020 føler jeg mig foranlediget til at rådgive kommunaldirektøren om, at der skal holdes armslængde afstand til borgmesteren i den aktuelle sag, da han åbenlyst er inhabil i sagens behandling."*

### 12.1.2 Oplysninger fra interviews

#### Mødet den 16. december 2020

Chefen for teknik og miljø har oplyst, at kommunaldirektøren indkaldte til mødet den 16. december 2020. Han gentog på mødet sine tidligere oplysninger om, at det kun var salgschefen og borgmesteren, der vidste, hvad der var blevet sagt på deres møde den 15. marts 2016, men fastholdt at telefonnotatet afspejlede det, salgschefen havde sagt til ham den 11. december 2020. Kommunaldirektøren ønskede, at der skulle skrives referat, og de alle skulle underskrive. Chefen for teknik og miljø tænkte, at der skulle mere med i referatet, hvis han skulle underskrive. Det endte med, at kun salgschefen underskrev. Det var hans oplevelse, at der havde været en trøls stemning på mødet, og at kommunaldirektøren ikke ønskede, at telefonnotatets indhold skulle frem i offentligheden. Det var også hans oplevelse, at salgschefen ikke havde følt sig presset til noget tilbage i 2016.

Om mødet den 16. december 2020 har økonomi- og personalechefen oplyst, at mødet handlede om, hvad der var blevet sagt i telefonsamtalen mellem chefen for teknik og miljø og salgschefen, og at salgschefen ikke kunne genkende chefen for teknik og miljøes udlægning. Økonomi- og personalechefen skrev referatet, og kommunaldirektøren skrev videre i det.

Kommunaldirektøren har oplyst, at hun indkaldte til mødet den 16. december 2020. Chefen for teknik og miljø havde været hos hende flere gange, fordi han var usikker på det, han havde skrevet i sit notat. Hun havde ringet til salgschefen lørdag den 12. december 2020 midt på dagen. Han oplyste, at han havde følt sig citeret for noget, han ikke kunne genkende og havde ytret ønske om at få ændret i notatet hurtigst muligt. Kommunaldirektøren besluttede efter rådgivning fra både chefjuristen og Bech-Bruun, at salgschefen derfor skulle have lov til at kommentere på telefonnotatet.

#### Flytning af telefonnotaterne

Chefjuristen har oplyst, at han ikke var involveret i selve flytningen af telefonnotaterne, men han blev af økonomi- og personalechefen spurgt, om det var muligt at fjerne de to telefonnotater fra aktindsigtssagen. Det var chefjuristens vurdering, at dette ikke ville være en korrekt måde at håndtere sagen på, men at der kunne lægges en berigtigelse på sagen, hvis det, der stod i dokumenterne, ikke var korrekt. Økonomi- og personalechefen havde efterfølgende sagt, at han (økonomi- og personalechefen) havde været en presset mand den dag, og at kommunaldirektøren havde været rasende.

Vedrørende flytningen af telefonnotaterne har økonomi- og personalechefen oplyst, at kommunaldirektøren havde bedt ham om at flytte chefen for teknik og miljø's notat fra den generelle aktindsigtssag, og at han kontaktede en af kommunens it-medarbejdere for hjælp. It-medarbejderen forsøgte at guide ham til, hvordan han via sin telefon kunne om-journalisere notatet til opfølgningssagen. Da det, efter økonomi- og personalechefens opfattelse, ikke var lykkedes, bad han den pågældende medarbejder om at flytte dokumentet.

Ifølge it-medarbejderen var det imidlertid lykkedes økonomi- og personalechefen at flytte dokumentet. Der var herefter således kun ét af de to telefonnotater journaliseret på sagen. Medarbejderen flyttede derfor det telefonnotat, som vedrørte chefjuristens samtale med salgschefen, uden at være klar over, at det ikke var det notat, økonomi- og personalechefen havde bedt hende om at flytte. It-medarbejderen har oplyst, at økonomi- og personalechefens flytning af chefen for teknik og miljø's telefonnotat ikke fremgår af den udskrift af sagshistorikken, vi har modtaget, fordi han anvendte browserversionen af Acadre, hvorimod it-medarbejderen anvendte klientversionen.

Der er i flere interviews med forskellig ordlyd givet udtryk for, at kommunaldirektøren havde været rasende over, at der var blevet taget telefonnotater (særligt af chefen for teknik og miljø), og at notaterne (særligt det taget af chefen for teknik og miljø) var blevet journaliseret, og at hun havde skældt ud – særligt chefen for teknik og miljø – og havde forsøgt at presse deltagerne i koordineringsgruppen.

Kommunaldirektøren har oplyst, at hun ikke havde bedt om, at akterne skulle flyttes eller slettes, herunder kan hun ikke genkende påstanden om, at hun skulle have bedt økonomi- og personalechefen om at flytte notatet. Kommunal-



direktøren har forklaret, at chefen for teknik og miljø efter mødet den 16. december 2020 havde fortalt hende, at han var kommet i tanke om, at hans notat var blevet journaliseret det forkerte sted. Hun bad ham sørge for, at det blev journaliseret korrekt. Han fortalte hende, at økonomi- og personalechefen og en it-medarbejder kunne hjælpe ham med det, og kl. 15:30 sendte han hende en sms-besked om, at der var styr på det. Det var vigtigt for hende, at der var journaliseret korrekt.

### 12.1.3 *Oplysninger fra høringsvar*

Kommunaldirektøren har i sit høringsvar blandt andet oplyst, at hun den 11. december 2020 kl. 08.21 modtog en sms fra direktøren for børn, unge og kultur om, at hun skulle tage telefonen, når chefen for teknik og miljø ringede. Chefen for teknik og miljø ringede herefter til hende og fortalte, at han havde talt med salgschefen, og at han havde en underlig fornemmelse angående grundkøbet. Chefen for teknik og miljø gengav herefter det, der senere kom til at stå i telefonnotatet. Yderligere fortalte han, at han og direktør for børn, unge og kultur havde aftalt, at der skulle laves en midtvejsstatus til koordineringsgruppen, hvor oplysningerne fra salgschefen skulle holdes ude, indtil sagen var drøftet med salgschefen og drøftet i koordineringsgruppen. Kommunaldirektøren havde spurgt hvorfor, hvortil han havde svaret, at han ikke var sikker på, hvordan ordene i samtalen med salgschefen præcis var faldet. Ligeledes angav han, at salgschefen havde fortalt, at han var usikker på, hvordan ordene præcist var faldet, da der var tale om gengivelse af en samtale, der var næsten fem år gammel.

Kommunaldirektøren har i sit høringsvar også anført, at chefen for teknik og miljø fortalte hende, at direktøren for børn, unge og kultur og han anbefalede, at borgmesteren blev orienteret.

Kommunaldirektøren har oplyst, at indkaldelsen til mødet med salgschefen den 16. december 2020 skete efter aftale med økonomi- og personalechefen og direktøren for børn, unge og kultur, og at de i fællesskab havde besluttet, at salgschefen skulle have lov at kommentere på telefonnotatet.

Kommunaldirektøren har endvidere oplyst, at hun aktivt valgte at indhente rådgivning fra Bech-Bruun vedrørende spørgsmålet om flytning af dokumenter, og det var vigtigt for hende, at berigtigelsen blev journaliseret på samme sag som telefonnotatet. Hun havde ikke selv kendskab til sagsnumre eller journaliseringsmetoder.

Endelig har kommunaldirektøren i sit høringsvar oplyst, at hun ønskede at varetage hensynene til en fratrådt medarbejder, til kommunen og til kommunens øverste leder, borgmesteren.

## 12.2 De retlige rammer

### 12.2.1 *Notatpligt*

Kommunen er efter offentlighedslovens § 13 forpligtet til at gøre notat om oplysninger, som kommunen bliver bekendt med blandt andet om en sags faktiske grundlag. Notatpligten gælder efter loven for afgørelsessager, men det følger af de forvaltningsretlige retsgrundsætninger, at notatpligten også gælder uden for afgørelsessager, herunder at notatpligten gælder i forhold til "alle væsentlige ekspeditioner i en sag".

Med henblik på at sikre, at gengivelsen af oplysningerne bliver så nøjagtig som mulig, skal oplysningerne noteres snarest muligt, efter kommunen har modtaget eller fået kendskab til oplysningerne.

### 12.2.2 *Journalisering*

Efter offentlighedslovens § 15 har kommunen journaliseringspligt, blandt andet vedrørende interne dokumenter i endelig form. Om et internt dokument foreligger i endelig form, vil i første omgang bero på opfattelsen hos den myndighed, som har udarbejdet dokumentet.

Journaliseringen og journaliseringssystemet skal være indrettet på en måde, så det er muligt at identificere og adskille kommunens sager, ligesom det skal ske på en måde, som er egnet til at imødekomme henvendelser om aktindsigt.

Der er ikke i offentlighedsloven fastsat en frist for journalisering af interne dokumenter. Det er imidlertid almindeligt antaget, at interne dokumenter af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i hvert fald bør være journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

Hvis ikke lovgivningen indeholder udtrykkelig hjemmel, er kommunen ikke berettiget til at destruere dokumenter, ligesom det ikke er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler at foretage rettelser eller tilføjelser i dokumenter som led i en aktindsigtssag.

Det vil også være i strid med arkivloven og det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav, hvis der sker kassation eller undlades arkivering af dokumenter for derved at afskære adgangen til aktindsigt.<sup>34</sup>

Urigtige oplysninger på en sag skal typisk ikke slettes, men bør berigtiges ved at tilføje de rigtige oplysninger uden at slette de urigtige oplysninger. Kommunen kan dog undtagelsesvist have ret og også pligt til at slette oplysninger, hvis oprettelse eller indgåelse på en sag skyldes en (klar) fejltagelse.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Se fx FOB 2010 1-1.

<sup>35</sup> Offentlighedsloven med kommentarer (2020), side 235.

### 12.3 **Hortens vurdering**

#### 12.3.1 *Journalisering af de to telefonnotater*

De to telefonnotater af 11. december 2020 blev af juristen journaliseret på den generelle aktindsigtssag den 11. december 2020, ligesom chefen for teknik og miljø også journaliserede sit telefonnotat på opfølgningssagen.

På den generelle aktindsigtssag havde kommunen samlet begæringer om aktindsigt i grundsalgssagen mv., intern korrespondance om udkast til afgørelser samt de fremsendte afgørelser.

Selve journaliseringen den 11. december 2020 giver os ikke anledning til bemærkninger.

#### 12.3.2 *Mødet den 16. december 2020*

Kommunaldirektøren indkaldte til mødet, fordi der var opstået tvivl om, hvorvidt chefen for teknik og miljø's telefonnotat indeholdt en retvisende gengivelse af den samtale, der havde fundet sted mellem borgmesteren og salgschefen den 15. marts 2016.

Hvis der var tale om forkerte eller misvisende oplysninger, var det både hensigtsmæssigt samt i overensstemmelse med lovgivningen, at de forkerte eller misvisende oplysninger blev suppleret med en berigtigelse eller med en præcisering i et andet, selvstændigt dokument. I den henseende har kommunaldirektørens indkaldelse til mødet den 16. december 2020 således været saglig og efter bogen.

Kommunaldirektøren havde et stærkt ønske om at få oplysningerne præciseret, og det er ud fra forklaringerne uklart, om dette ønske var båret af et sagligt hensyn til at afklare sagens faktuelle forhold, eller om ønsket var båret af et usagligt hensyn om at beskytte borgmesteren fremfor at varetage hensynet til kommunen som helhed. Samlet set finder vi dog, at mødet var egnet til at få afklaret usikkerheden om, hvad salgschefen havde tilkendegivet om mødet med borgmesteren den 15. marts 2016, og vi finder ikke grundlag til at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

Vi bemærker også, at det ikke af sagens oplysninger fremgår, om salgschefen på mødet den 16. december 2020 blev vejledt om, at han ikke havde pligt til at udtale sig, dels fordi han ikke længere var ansat, dels under henvisning til risikoen for selvinkriminering.

#### 12.3.3 *Flytning af telefonnotaterne*

Journaliseringen af de to telefonnotater på den generelle aktindsigtssag skete umiddelbart inden, juristen den 11. december 2020 sendte det udkast til aktindsigtsafgørelse til chefjuristen, hvor der blev lagt op til at give aktindsigt i de to notater.

Da kommunaldirektøren ved sin godkendelse af det reviderede udkast den 14. december 2020 traf afgørelse om, at der ikke skulle meddeles aktindsigt i de to telefonnotater, kunne det af hensyn til at styre akterne på den generelle aktindsigtssag derfor i princippet være korrekt at flytte notaterne til andre sager. Dette forudsætter imidlertid, at man efterfølgende stadig kunne se, at de to dokumenter var vedlagt i det første udkast til svar, da denne del af sagshistorikken ikke måtte fjernes. Der er ikke udsagn om, at der blev taget skridt til at sikre dette.

Det er således ikke i sig selv problematisk, at dokumenter flyttes fra en sag til en anden. Dette er dog et retligt problem, hvis flytningen sker med en usaglig begrundelse, herunder fx for at unddrage dokumenter fra aktindsigt.

Såvel journaliseringen som flytningen af de to telefonnotater var i høj grad præget af misforståelser og overlappende handlinger.

Under forudsætning af, at flytningen ikke påvirkede muligheden for via sagshistorikken at se, at det første udkast til afgørelse omfattede aktindsigt i de to telefonnotater, var selve flytningen af dokumenterne ikke i strid med offentlighedsloven eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger mv. Vi har i den forbindelse blandt andet lagt vægt på, at en flytning af dokumenter fra en sag til en anden sag ikke har betydning for, om dokumenterne er omfattet af aktindsigt eller ej, og at den sag, telefonnotaterne blev flyttet til, var en relevant placering (opfølgningssagen).

Vi finder – trods de modstridende udsagn om forløbet af sagen – ikke tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.

### **13. SUPPLERENDE OBSERVATIONER**

#### **13.1 Embedsmandspligterne**

Vi har under interviews oplevet, at medarbejderne i kommunen grundlæggende er glade for at være ansat i Fredericia Kommune, og at de har et dedikeret fokus på at arbejde for borgerne i kommunen. Vi har dog også oplevet en usikkerhed i forhold til indholdet af embedsmandspligterne.

Det er på den baggrund vores anbefaling, at der iværksættes en proces i forvaltningen, der har fokus på embedsmandspligterne. Indholdet bør afstemmes, så processen afspejler de udfordringer, der typisk opleves af medarbejdere, medlemmende og i topledelsen.

Det bør i den forbindelse særligt italesættes, hvornår man kan, hhv. skal sige fra som embedsmand, og hvem man i så fald siger fra overfor.

Vi har noteret, at kommunen har truffet beslutning om at etablere en whistleblower-ordning. Oplysninger om denne kan med fordel indgå i processen med embedsmandspligterne.

#### **13.2 Skriftlighed og journalisering**

Flere har under interviews tilkendegivet, at kommunen har en tradition for "meget lav grad af skriftlighed".

Der er i offentlighedsloven, en række specialis-love og efter ulovbestemte retsgrundsætninger om notatpligt, ligesom der er regler om journaliseringspligt.

Vi finder, at det vil være hensigtsmæssigt at øge kendskabet til disse regler og retsgrundsætninger i forvaltningen, så der på en god og meningsfuld måde kan udøves forvaltning i overensstemmelse med de rammer, der følger af lovgivningen.

-0-

Hellerup, 10. marts 2021  
Horten

  
Rikke Søgaard Berth

  
Malene Graff