

**JURIDISK VURDERING AF
FORLØBET I FORBINDELSE MED
BALLERUP KOMMUNES SALG AF BISPEVANGEN 1**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING.....	5
1.1	Baggrund og formål.....	5
1.2	Notatets indhold.....	5
1.3	Definitioner/forkortelser.....	6
1.4	Tidslinje over sagsforløbet.....	6
2.	SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER	8
2.1	Forløbet vedrørende vedtagelse af lokalplan nr. 152 (afsnit 4).....	8
2.2	Forløbet vedrørende udbuddet og salget af ejendommen (afsnit 5)	8
2.3	Forløbet vedrørende godkendelse af ændringer i projektskitsen til byggeriet på ejendommen (afsnit 6).....	10
2.4	Forløbet fra byggetilladelsen og frem til 5. september 2024 (afsnit 7) ..	10
2.5	Supplerende observationer og anbefalinger (afsnit 8)	11
3.	PROCESSEN MED AT UDARBEJDE VURDERINGEN	13
4.	FORLØBET VEDRØRENDE VEDTAGELSE AF LOKALPLAN NR. 152	14
4.1	Tidslinje.....	14
4.2	Supplerende faktuelle forhold.....	14
4.2.1	Skriftligt materiale	14
4.2.2	Oplysninger fra interviews	16
4.3	De retlige rammer	17
4.3.1	Planlovgivningen.....	17
4.3.2	Styrelsesloven.....	18
4.3.3	Kommunalfuldmagtsreglerne.....	18
4.3.4	Embedsmandspligterne.....	19
4.4	Hortens vurdering.....	19
4.4.1	Udarbejdelsen af lokalplanforslaget	19
4.4.2	Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen.....	20
5.	FORLØBET VEDRØRENDE UDBUDET OG SALGET AF EJENDOMMEN ..	22
5.1	Tidslinje.....	22
5.2	Supplerende faktuelle forhold.....	22
5.2.1	Skriftligt materiale	22
5.2.2	Oplysninger fra interviews	30
5.3	De retlige rammer	30
5.3.1	Udbudsbekendtgørelsen	30
5.3.2	Styrelsesloven.....	31

5.3.3	Kommunalfuldmagtsreglerne.....	31
5.3.4	Embedsmandspligterne.....	32
5.4	Hortens vurdering.....	32
5.4.1	Lovgivning og sagsbehandling	32
5.4.2	Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen i forbindelse med udbuddet (2017) og salget (2018).....	36
6.	FORLØBET VEDRØRENDE GODKENDELSE AF ÆNDRINGER I PROJEKTSKITSEN TIL BYGGERIET PÅ EJENDOMMEN	37
6.1	Tidslinje.....	37
6.2	Supplerende faktuelle forhold.....	37
6.2.1	Skriftligt materiale	37
6.2.2	Oplysninger fra interviews	41
6.3	De retlige rammer	42
6.3.1	Udbudsbekendtgørelsen	42
6.3.2	Styrelsesloven.....	42
6.3.3	Embedsmandspligterne.....	42
6.4	Hortens vurdering.....	42
6.4.1	Lovgivning og sagsbehandling	42
6.4.2	Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen.....	43
7.	FORLØBET FRA BYGGETILLADELSEN OG FREM TIL 5. SEPTEMBER 2024	45
7.1	Tidslinje.....	45
7.2	Supplerende faktuelle forhold.....	45
7.2.1	Skriftligt materiale	45
7.2.2	Oplysninger fra interviews	50
7.2.3	Oplysninger vedrørende gruppeformandsmøde 12. december 2019	50
7.3	De retlige rammer	52
7.3.1	Styrelsesloven.....	52
7.3.2	Embedsmandspligterne.....	52
7.4	Hortens vurdering.....	52
8.	SUPPLERENDE OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER.....	56
8.1	Inhabilitet	56
8.2	Aktindsigt.....	57
8.3	Skriftlighed og journalisering.....	57
8.4	Embedsmandspligterne.....	57

BILAG

Bilag 1: Kommunens redegørelse

Bilag 2: Brev af 25. oktober 2024 til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer om mulighed for at deltage i interviews

1. INDLEDNING

1.1 Baggrund og formål

Ballerup Kommune har bedt Horten vurdere forløbet i forbindelse med kommunens salg af Bispevangen 1.

Baggrunden er, at der i medierne i august og september 2024 er blevet rejst kritik af forløbet med kommunens udarbejdelse af lokalplan nr. 152 og salg af grunden på daværende Bispevangen 1 (nu Ekkodalen 1). Kommunen har i den forbindelse udarbejdet en redegørelse om forløbet frem til 5. september 2024. Kommunens redegørelse er vedlagt som **bilag 1**.

Redegørelsen blev forelagt kommunens økonomiudvalg 24. september 2024 sammen med en indstilling om, at der iværksættes en ekstern juridisk vurdering af forløbet. Indstillingen blev efterfølgende godkendt af kommunalbestyrelsen 30. september 2024.

Formålet er at vurdere den retlige ramme omkring forløbet, herunder om der er afgivet korrekte og tilstrækkelige oplysninger til kommunalbestyrelsen, og om informationen er afgivet på de rigtige tidspunkter og i den rigtige rækkefølge.

Vurderingerne er foretaget med fokus på følgende forløb i sagen:

- Vedtagelse af lokalplan nr. 152
- Udbuddet og salget af ejendommen
- Forløbet vedrørende godkendelse af ændringer i projektskitsen til byggeriet på ejendommen
- Forløbet fra byggetilladelsen og frem til 5. september 2024.

Vurderingen omfatter ikke ansættelsesretlige forhold og udgør således ikke en personalejuridisk undersøgelse. Der er heller ikke tale om en advokatundersøgelse, men vejledningen om advokatundersøgelser er brugt som inspiration ift. en række processuelle skridt under udarbejdelsen af notatet.

For så vidt angår de 31 spørgsmål, der på Økonomiudvalgets møde 24. september 2024 blev uddelt fra en række partier til administrationen og til borgmesteren vedrørende kommunens redegørelse i sagen, bemærkes, at Horten i notatet behandler de tematikker, der fremgår af spørgsmålene, i det omfang sagens materiale giver grundlag for det, men at de ikke besvares hver for sig.

1.2 Notatets indhold

Dette notat indeholder nedenfor følgende afsnit:

- Sammenfatning og anbefalinger (afsnit 2)
- Processen for udarbejdelse af vurderingen (afsnit 3)
- Forløbet vedrørende vedtagelse af lokalplan 152 (afsnit 4)
- Forløbet vedrørende udbuddet og salg af ejendommen (afsnit 5)
- Forløbet vedrørende godkendelse af ændringer i projektskitsen til byggeriet på ejendommen (afsnit 6)
- Forløbet fra byggetilladelsen og frem til 5. september 2024 (afsnit 7)
- Supplerende observationer og anbefalinger (afsnit 8).

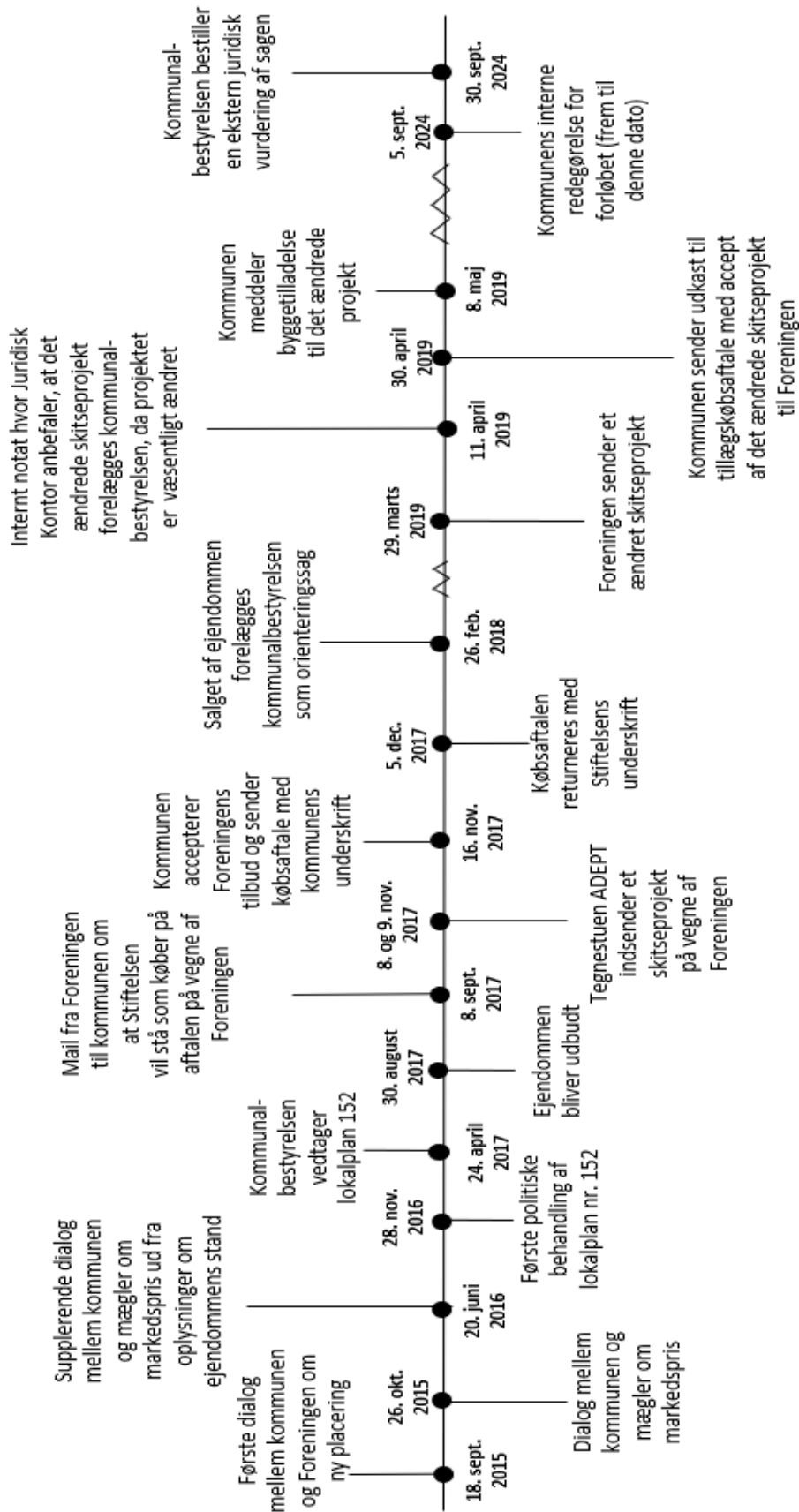
1.3 **Definitioner/forkortelser**

I notatet anvender vi følgende definitioner/forkortelser:

- Ballerup Kommune: "kommunen"
- Bispevangen 1/Ekkodalen 1: "ejendommen"
- Lokalplan nr. 152 for Bispevangen: "lokalplan nr. 152"
- Tyrkisk Kulturforening (CVR-nr. 31730678): "Foreningen"
- Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse (Fond) (CVR-nr. 14414584): "Stiftelsen"

1.4 **Tidslinje over sagsforløbet**

Se følgende side.



2. SAMMENFATNING OG ANBEFALINGER

2.1 Forløbet vedrørende vedtagelse af lokalplan nr. 152 (afsnit 4)

Udarbejdelsen af lokalplanforslaget

Lokalplan nr. 152 fastsætter, at ejendommen kan anvendes til "offentlige formål, herunder fritids- og kulturformål, institutioner samt forenings – og menighedslokaler" samt til "boligformål".

Det er vores vurdering, at processen vedrørende udarbejdelsen af lokalplanforslaget var i overensstemmelse med planlovens bestemmelser.

Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen

I forhold til forelæggelsen for kommunalbestyrelsen finder vi, at det af hensyn til at sikre en bedre samlet forståelse af dagsordenspunktets indhold havde været hensigtsmæssigt, hvis beskrivelsen af det delområde i lokalplanforslaget, som Foreningen var interesseret i, havde været mere fyldig.

Vi finder ikke grundlag for at antage, at der i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af lokalplanforslaget bevidst er fortiet eller tilbageholdt oplysninger for kommunalbestyrelsen.

2.2 Forløbet vedrørende udbuddet og salget af ejendommen (afsnit 5)

Prisen for ejendommen

Samlet finder vi ikke, at der er oplysninger i sagen, der peger på, at kommunen har solgt (eller ønsket at sælge) ejendommen til Foreningen til en pris under markedsprisen.

Vi finder dog ikke, at det er korrekt, når det er blevet anført, at markedsprisen var "fastsat ved mæglervurdering". Det skyldes, at kommunen selv foretog vurderingen, og at mægleren efterfølgende bekræftede denne pris uden dog at have set ejendommen eller have udarbejdet en vurderingsrapport.

Udbuddet af ejendommen

Det er vores vurdering, at kommunens dialog med Foreningen vedrørende udbud og salg af ejendommen lå inden for rammerne af normal praksis i en udbudssituation som den foreliggende.

Vi finder, at senere misforståelser kunne være undgået, herunder i forbindelse med orienteringen af kommunalbestyrelsen, hvis der fra forvaltningens side havde været større opmærksomhed på, at Foreningen og Stiftelsen var to forskellige retlige enheder, og større opmærksomhed på hvilken enhed der afgav tilbuddet på at købe ejendommen.

Vi bemærker i den forbindelse dog også, at Foreningen kunne have købt ejendommen og have videresolgt den til Stiftelsen, uden at kommunen kunne have hindret dette.

Købsaftalen

Vi finder, at et sammenfald af en række u hensigtsmæssige omstændigheder og manglende juridisk stringens førte til, at der i kommunen ikke var den fornødne opmærksomhed på, hhv. kommunikation om, at Stiftelsen – og ikke Foreningen – købte ejendommen.

Forvaltningen burde i forbindelse med forelæggelsen af købsaftalen til underskrift have gjort borgmesteren og direktøren opmærksom på, at køberen ikke var Foreningen. Dette gælder særligt, da det henset til forløbet forud for udbuddet var oplagt, at Foreningen ville være byder, og at den underskriftsside, borgmesteren og direktøren fik forelagt, ved en mere overfladisk læsning kunne give det indtryk, at Foreningen var køber, da Foreningens formand var indsat som underskriver (men dette som fuldmagtshaver for Stiftelsen).

Borgmesteren og direktøren burde som udgangspunkt selv have bemærket, at køberen ikke var Foreningen. Henset til den version af købsaftalens underskriftsside, de fik forelagt, og sagens omstændigheder i øvrigt, finder vi dog, at de ved en fejl antog, at Foreningen var køber, da Foreningens formand var anført som underskriver (om end som fuldmagtshaver), og da de ikke fik andet oplyst. Vi har noteret og kan tilslutte os, at borgmesteren på kommunalbestyrelsesmøde 30. september 2024 har udtalt, at han burde have taget sig bedre tid, da han underskrev købsaftalen, så han havde været opmærksom på, at Foreningen ikke var køber.

Vi har ikke i sagen fundet oplysninger, der giver os grundlag for at antage, at der var et bevidst ønske om at fortie oplysningen om, at Stiftelsen var køber af ejendommen.

Vi bemærker, jf. også ovenfor om udbuddet af ejendommen, at Foreningen i øvrigt ville kunne have købt ejendommen og have videresolgt den til Stiftelsen, uden at kommunen ville kunne have hindret dette.

Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsen behandlede på mødet 28. august 2017 sagen om "Udbud og salg af areal til foreningsformål på Bispevangen i Ballerup" som et lukket punkt. Salget af ejendommen blev forelagt kommunalbestyrelsen på møde 26. februar 2018 som en orienteringssag.

Det var ikke korrekt, når det af dagsordenteksten til mødet 26. februar 2018 fremgik, at Foreningen havde budt på og overtaget ejendommen. Det var således Stiftelsen, der som køber havde overtaget ejendommen fra kommunen. Det forhold, at Foreningen skulle benytte bygningen, når den blev opført, betyder ikke, at forvaltningen kunne undlade at oplyse, hvem grunden blev solgt til.

Det påhviler forvaltningen at afgive korrekte sagsoplysninger. Dette gælder, uanset at kommunen (som her) allerede havde indgået aftalen, og uanset at der alene var tale om en orienteringssag. Det er afgørende, at politikerne til enhver tid kan handle i tillid til, at de får korrekte oplysninger fra forvaltningen.

Vi har, jf. også ovenfor, ikke i sagen fundet oplysninger, der giver os grundlag for at antage, at der var et bevidst ønske om at fortie oplysningen om, at Stiftelsen var køber af ejendommen, og som anført ovenfor finder vi heller ikke grundlag for at antage, at borgmesteren på dette tidspunkt var opmærksom på, at Stiftelsen var køber.

2.3 **Forløbet vedrørende godkendelse af ændringer i projektskitsen til byggeriet på ejendommen (afsnit 6)**

Udbudsreglerne

Henset til vilkårene i udbuddet finder vi ikke, at kommunen ved sin accept af det ændrede skitseprojekt tilsidesatte udbudsbekendtgørelsens regler. Det lå således inden for rammerne af udbuddet, at kommunen ændrede sit skøn af, hvilke kvalitetskrav kommunen ville stille til byggeriet.

Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen

Købsaftalens § 9 indebar, at alle ændringer af projektet skulle forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse.

Vi finder derfor, at det var i strid med forudsætningerne ved orienteringen af kommunalbestyrelsen 26. august 2018, at det ændrede skitseprojekt ikke blev forelagt kommunalbestyrelsen til godkendelse.

Forvaltningen skulle have sikret, *enten* at tillægskøbsaftalen blev forelagt for kommunalbestyrelsen og underskrevet også af kommunen (og tinglyst), *eller* at Stiftelsen blev oplyst om, at kommunen ikke kunne tiltræde tillægskøbsaftalen, og at det ændrede skitseprojekt derfor ikke kunne godkendes.

Forvaltningen agerede efterfølgende – trods manglende forelæggelse for kommunalbestyrelsen og manglende kommunal underskrift – i henhold til tillægskøbsaftalen i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse. Kommunen gav derved (via Foreningen) Stiftelsen det indtryk, at tillægskøbsaftalen var tiltrådt.

2.4 **Forløbet fra byggetilladelsen og frem til 5. september 2024 (afsnit 7)**

Samlet set bærer forløbet præg af misforståelser, faktiske vildfarelser som gentages, og manglende fokus i forvaltningen på at "komme til bunds" i sagen. Dette har ført til, at der over en årrække er blevet videregivet forkerte og upræcise oplysninger både internt og eksternt.

Først med den redegørelse, der forelå 5. september 2024, blev der taget fat på at få en afklaring af de helt grundlæggende faktuelle forhold.

De forskellige orienteringer har ofte båret præg af, at fejl i faktum "er båret videre" til andre led, og der er derfor løbende videregivet forkerte og upræcise oplysninger både fra ansatte, fra ledere og fra borgmesteren. Der er således tale om "fejl-på-fejl", hvor det kan have været vanskeligt for den, der har videregivet fejlbehæftede oplysninger, at vide, at de ikke var korrekte.

Fejl er ikke kommet frem og blevet rettet, hvilket har fået den konsekvens, at i hvert fald borgmesteren og de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer – og i 2024 også den kst. kommunaldirektør – ikke er blevet orienteret korrekt.

Endvidere var det ikke hensigtsmæssigt, at der blev orienteret om sagen på et gruppeformandsmøde i december 2019, hvor der ikke blev taget referat. Vi finder ud fra sagens samlede oplysninger, at mest taler for, at borgmesteren og kommunaldirektøren på mødet orienterede om sagen, og at kommunaldirektørens orientering i store træk har været den samme, som fremgik af et notat af 2. december 2019 og af en mail af 4. december 2019 til borgmesteren, herunder orientering om at Stiftelsen var køber.

Oplysningen om, at Stiftelsen var køber, burde have været forelagt kommunalbestyrelsen senest på dette tidspunkt.

Vi finder, at der af forvaltningen, tidligere end det skete i sensommeren 2024, burde være iværksat en grundig gennemgang af de faktuelle forhold, så fejl og misforståelser kunne være blevet rettet, jf. også embedsmandspligterne om faglighed og åbenhed om fejl.

2.5 **Supplerende observationer og anbefalinger (afsnit 8)**

Inhabilitet

Vi har overvejet, om det forhold, at kommunalbestyrelsesmedlem Musa Kecec efter det oplyste sad i bestyrelsen af Foreningen ved sagens helt spæde opstart i 2015, og at han efter det oplyste fortsat er medlem af Foreningen, fører til, at han har været inhabil i forbindelse med sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 eller nr. 5.

Vi har ikke i forbindelse med sagen set eller modtaget oplysninger, der fører til, at Musa Kecec har været inhabil i forbindelse med sagens behandling.

Aktindsigt

Det har i forbindelse med vores arbejde med sagen vist sig, at ikke alle sagens dokumenter har været fremsøgt og gjort tilgængelige i forbindelse med kommunens besvarelse af aktindsigtssager i relation til sagen.

Kommunen skal, inden en anmodning om aktindsigt besvares, sikre sig, at alle sagens dokumenter er identificeret og journaliseret, så de kan indgå i besvarelsen af aktindsigtsanmodningen, herunder fremgå af aktlisten.

Skriftlighed og journalisering

Vi er i forbindelse med sagen blevet opmærksomme på, at der i en række tilfælde ikke har været det fornødne fokus på skriftlighed og journalisering af akter.

Vi anbefaler, at kommunen tager skridt til at sikre, at medarbejderne kender og iagttager notat- og journaliseringspligten, så sagsbehandlingen sker i overensstemmelse med den gældende regulering.

Embedsmandspligterne

Det er vores oplevelse, at der blandt medarbejderne i kommunen er en vis usikkerhed i forhold til det konkrete indhold af embedsmandspligterne, herunder sandhedspligten og pligten til åbenhed om fejl. Det samme gælder pligten til at sige fra.

Vi anbefaler, at kommunen skærper fokus på embedsmandspligterne, fx ved dialogmøder, undervisningsforløb eller tilsvarende for de ansatte.

3. PROCESSEN MED AT UDARBEJDE VURDERINGEN

Vurderingen er primært gennemført på baggrund af skriftligt materiale bestående af kommunens redegørelse (bilag 1) med tilhørende 156 bilag. Horten har anmodet om og modtaget supplerende materiale fra kommunen.

Gennemgangen af sagens skriftlige materiale er suppleret med interviews med en række personer, som Horten har fundet det relevant at tale med til brug for afklaring af sagens faktuelle forhold.

Fire nuværende ansatte har deltaget i interview med Horten. Herudover har vi gennemført interview med borgmesteren og et andet kommunalbestyrelsesmedlem. Horten har kontaktet tre tidligere ansatte med henblik på at afholde interview. De tidligere ansatte har ikke pligt til at deltage, og ingen af dem ønskede at deltage i et interview.

Alle kommunalbestyrelsesmedlemmer modtog 25. oktober 2024 et brev fra Horten om mulighed for at kontakte Horten med henblik på deltagelse i interview om sagen. Der blev i den forbindelse – som anført ovenfor – afholdt interview med et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem. Et kommunalbestyrelsesmedlem henvendte sig til Horten halvanden uge efter fristens udløb. Under hensyntagen til sagens tidsmæssige rammer blev vedkommende, der ikke havde angivet nærmere oplysninger om, hvad vedkommende ville kunne bidrage med, ikke inviteret til at deltage i interview. Brevet til kommunalbestyrelsesmedlemmerne er vedlagt som **bilag 2**.

Horten har givet de personer, der var en del af gruppeformandskredsen i december 2019 mulighed for at afgive bemærkninger om de oplysninger om mødet, som Horten havde modtaget.

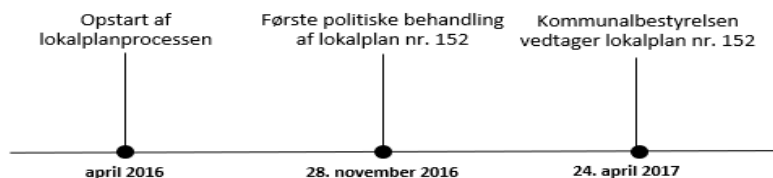
Sagens faktuelle forhold er i vidt omfang beskrevet i kommunens redegørelse (bilag 1). I dette notat har vi derfor alene udarbejdet en supplerende beskrivelse af de faktuelle forhold, i det omfang vi har fundet dette relevant for vores vurderinger eller læsningen af notatet, herunder fordi de supplerende akter, vi har modtaget, bidrager til forståelsen af sagens forløb. Notatet læses derfor bedst med en version af kommunens redegørelse ved siden af.

Når der i notatet henvises til et af de 156 bilag, der er vedlagt kommunens redegørelse, anføres dette udtrykkeligt, fx: "jf. redegørelsens bilag 5".

Omtale af personer ansat i kommunen sker ved at henvide til dem med angivelse af den titel, de havde på det tidspunkt, en given handling fandt sted.

4. FORLØBET VEDRØRENDE VEDTAGELSE AF LOKALPLAN NR. 152

4.1 Tidslinje



4.2 Supplerende faktuelle forhold

Nedenstående redegørelse for forløbet vedrørende vedtagelse af lokalplan nr. 152 knytter sig til kommunens beskrivelse af faktum og indeholder alene vores tilføjelser.

4.2.1 Skriftligt materiale

Foreningen anvendte ejendommen på Jonstrupvej 246 til foreningsaktiviteter og moské. Kommunens byplanlæggere/teknisk forvaltning har i en årrække inden igangsættelse af arbejdet med planforslaget til lokalplan nr. 152 vidst, at Foreningen ønskede at flytte disse aktiviteter til en ny lokation, da der var omfattende parkeringsproblemer i forbindelse med fredagsbøn på Jonstrupvej 246.¹

Lokalplanprocessen blev startet dels som følge af planlægning af et nyt seniorbofællesskab i lokalplanområdet, dels som følge af Foreningens ønske om at købe den nordøstlige del af lokalplanområdet (ejendommen).

I forbindelse med opstart af lokalplanprocessen i april 2016 skrev en repræsentant for Foreningen² i en mail af 7. april 2016 til byplanlægger 1 blandt andet om en række ønsker til byggeriet, herunder indretning af moskéen. Af mailen fremgår også følgende:

"Det er vigtigt, at ejendommen kan anvendes til kulturelle, sociale, sportslige, faglige og religiøse aktiviteter samt der udstedes en byggetilladelse, som understøtter disse aktiviteter. Desuden er det nødvendigt med beboelse for vores imam, så vi ikke skal købe en separat bolig til vedkommende. Som forening forpligter vi os til at finde ham et sted at bo i den periode på 4-5 år, hvor han er udstationeret i Danmark af den tyrkiske regering."³

¹ Se fx redegørelsens bilag 5.

² I det følgende anføres i notatet "Foreningen", uagtet at henvendelserne kommer fra forskellige repræsentanter for Foreningen.

³ Redegørelsens bilag 17.

Byplanlægger 2 var CC på byplanlægger 1's korrespondance med Foreningen, idet byplanlægger 1 skulle fratræde ved udgangen af april 2016, og byplanlægger 2 skulle overtage arbejdet med lokalplan nr. 152. Byplanlægger 2 var således CC på den mailtråd, hvor oplysninger om kulturhus, moskéaktiviteter og imam-bolig fremgik.⁴

Byplanlægger 2 sendte 19. maj 2016 en mail til centerchefen, en anden medarbejder og borgmesteren blandt andet om drøftelser, byplanlæggeren havde haft med Foreningen på et møde, herunder skrev vedkommende i sin mail, at

"Bygningen skal arkitektonisk fremstå som et foreningshus og ikke en moské".⁵

Forslaget til lokalplan nr. 152 blev første gang behandlet af kommunalbestyrelsen 28. november 2016.

Af dagsordensteksten fremgår, at Foreningen havde henvendt sig til kommunen, da Foreningen havde interesse i at købe det nordøstlige hjørne af lokalplanområdet. Det anførtes i dagsordensteksten alene, at det pågældende område skulle udbydes og udvikles til "offentlige formål". Det fremgår også, at der i lokalplanen var fokus på et øget behov for parkeringspladser.⁶

Der var vedlagt syv bilag til dagsordenspunktet. Et af bilagene var forslaget til lokalplan nr. 152.⁷ Det fremgik heraf (forslagets side 17), at

"Delområde A, C og D må kun anvendes til offentlige formål, herunder fritids- og kulturformål, institutioner samt forenings- og menighedslokaler."⁸

Det fremgik også af side 17 i lokalplanforslaget, at der inden for delområde C var mulighed for at indrette en bolig.

På kommunalbestyrelsesmødet 28. november 2016 blev der ikke nævnt oplysninger, udover hvad der fremgik af dagsordenteksten.⁹

Kommunalbestyrelsen behandlede lokalplan nr. 152 på sit møde 24. april 2017.

Vedrørende det areal, som Foreningen ønskede at købe, fremgik af dagsordenteksten:

"En anden del af arealet vil blive udbudt til salg til offentlige formål."¹⁰

⁴ Mailtråd "Re: Tidsplan for lokalplan for området ved Bispevangen" (perioden 18. marts – 19. april 2016).

⁵ Redegørelsens bilag 22.

⁶ Redegørelsens bilag 44.

⁷ Redegørelsens bilag 45.

⁸ Det nordøstlige hjørne af lokalplanområdet, som Foreningen ønskede at købe, var delområde C.

⁹ Redegørelsens bilag 52.

¹⁰ Redegørelsens bilag 56.

Bilagene til dagsordenspunktet indeholdt ikke nye oplysninger i relation til Foreningen eller dennes ønsker.

På kommunalbestyrelsesmødet blev der oplyst følgende vedrørende den del af arealet, som Foreningen ønskede at købe (uddrag fra transskription):

"Den del af grunden, som skal udbydes til offentlige formål, er der foreløbig én interesseret køber til. Tyrkisk Forening er meget interesseret i at få bygge et kulturhus på området. De bor lige nu på en villavej, som slet ikke er egnet til det formål. Ved at få bygge et kulturhus i Bispevangen, så får de et hus med gode omgivelser og tæt til stationen. Tyrkisk Foreningen har faktisk deltaget i borgermøde sammen med spejdere og beboere fra både villæer og højhuset. Det var et rigtigt godt møde, hvor der fra alle sider blev indbudt til gode fællesskaber og godt naboskab. Hvad angår grunden, så der er jo ikke noget sikkert endnu, den skal udbydes til salg og så må vi se, hvem der løber af med sejren."¹¹

Lokalplanen blev godkendt af kommunalbestyrelsen på mødet 24. april 2017.

4.2.2 Oplysninger fra interviews

Ud fra de gennemførte interviews forstår vi sammenfattende forløbet sådan, at udkastet til dagsordenspunktet vedrørende behandlingen af lokalplanforslaget blev behandlet og godkendt af flere led i forvaltningen, inden den endelige version blev forelagt politisk.

Lokalplanlæggerne havde fokus på, at det var påkrævet at iagttage hensyn til at begrænse trafikstøj ved placering af boligen i det lokalplanlagte byggeri. Forvaltningen oplevede, at det centrale element i sagen på daværende tidspunkt ikke var boligen og den nærmere anvendelse, men parkeringsproblematikken. De interviewede havde generelt en opfattelse af, at "alle" vidste, hvilke aktiviteter Tyrkisk Kulturforening havde på Jonstrupvej, og at de aktiviteter blot rykkede til en ny placering.

I forhold til borgmesterens rolle, har vi forstået, at borgmesteren var involveret i dialogen med Foreningen, fordi Foreningen ønskede at tale med borgmesteren, og at borgmesteren generelt aldrig siger nej til et møde. Borgmesteren traf ikke beslutninger på møderne med Foreningen, og han havde ikke møder med Foreningen med det formål at drøfte placeringen af byggeriet. Det var forvaltningen, der foretog vurderingerne i sagen, og borgmesteren var ikke involveret i sagsbehandlingen.

¹¹ Redegørelsens bilag 62.

4.3 De retlige rammer

4.3.1 Planlovgivningen

En lokalplan fastlægger regler og retningslinjer for udvikling og anvendelse af et specifikt område i kommunen. Formålet med lokalplaner er at sikre, at den fysiske planlægning og hensynene til miljø, arkitektur, trafik, grønne områder mv. er overensstemmende. Lokalplaners indhold er reguleret i planloven.¹²

Det følger af planlovens § 15, stk. 1, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse.

Derudover overlader planloven det i vidt omfang til kommunalbestyrelsen at fastlægge lokalplanens konkrete indhold og detaljeringsgrad, så længe det er inden for rammerne af lokalplankataloget, jf. § 15, stk. 2.

Det følger bl.a. af planlovens § 15, stk. 2, at:

"Stk. 2. I en lokalplan kan der optages bestemmelser om:

[...]

2) områdets anvendelse, herunder om at nærmere angivne arealer forbeholdes til offentlige formål, [...]"

Offentlige formål omfatter både statslige, regionale og kommunale projekter. Også almene anlæg, der drives af private, vil efter omstændighederne kunne falde ind under offentlige formål. Eksempler på anvendelser, der betegnes som offentlige formål, er skoler, børneinstitutioner, hospitaler, ældreboliger og kolonihaver.

Det offentlige formål behøver ikke at være specificeret nærmere. En uspecificeret reservation til offentlige formål kan imidlertid ikke opfylde en eventuel lokalplanpligt efter planlovens § 13, stk. 2. Det anbefales derfor at specificere anvendelsen i lokalplanen til fx skole, børneinstitution, hospital, mv.

Det følger af praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet, at der kan etableres kirker i områder, der er udlagt til offentlige formål.¹³

Efter praksis kan der også etableres en moské i et område udlagt til "kulturelle servicefunktioner", hvis en sådan fortolkning i øvrigt er i overensstemmelse med lokalplanens formålsbestemmelse.¹⁴

Detaljeringsgraden bør tilpasses lokalplanens formål. Hvis der er en planlægningsmæssig begrundelse, kan bestemmelserne være meget detaljerede, fx om

¹² Lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024 om planlægning (med senere ændringer).

¹³ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 18. april 2016 (NMK-33-03415).

¹⁴ Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 1. april 2020 (18/05869).

bebyggelsens udformning. Det kan også være relevant at fastsætte detaljeret regulering for bestemte ejendommers anvendelse, hvis omstændighederne taler for det. I andre situationer kan det være mere hensigtsmæssigt med en mindre detaljeret lokalplan. Det er fx muligt at have anvendelsesbestemmelser, der åbner op for vide muligheder, fx at området kan anvendes til både bolig og offentlige formål.

Det afgørende er at sikre kommunalbestyrelsens intentioner for området og samtidig undgå, at planen bliver så snæver, at den kun muliggør ét bestemt projekt.

4.3.2 *Styrelsesloven¹⁵*

Det følger af styrelseslovens § 8, stk. 4, at borgmesteren til kommunalbestyrelsesmedlemmerne sørger for at udsende en dagsorden og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, senest fire hverdage inden kommunalbestyrelsens møder.

Det er en almindelig kommunalretlig grundsætning, at sagerne skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, og det er forvaltningen, der sørger for, at der foreligger det fornødne beslutningsgrundlag til, at der kan træffes beslutning i sagerne.¹⁶

Vurderingen af, om der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser eller overvejelser om, hvordan flertal eller mindretal i kommunalbestyrelsen stiller sig til en sag. Styrelsesloven giver ikke de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer ret til at kræve nye eller supplerende oplysninger om en sag forelagt eller nyt materiale udarbejdet. Det er således kommunalbestyrelsens flertal, der afgør, om en kommunal sag er således oplyst, at der er et tilstrækkeligt grundlag for at træffe beslutning.¹⁷

4.3.3 *Kommunalfuldmagtsreglerne*

Det følger af kommunalfuldmagtens almen nytteprincip, at en kommune alene kan varetage de opgaver, der er forbundet med en lovlig kommunal interesse.

Det kan udledes fra praksis, at der fx er lovlige kommunale interesser forbundet med varetagelsen af hensyn til branding af kommunen, turisme, kultur, sundhed, miljø, foreningsliv for kommunens borgere samt trafikmæssige formål.

Håndteringen af parkeringsproblematikker anses for trafikmæssige formål og er typisk en saglig kommunal interesse.

¹⁵ Lov nr. 69 af 23. januar 2024 om kommunernes styrelse.

¹⁶ Se kommentaren til lov om kommunernes styrelse (3. udgave), side 429.

¹⁷ Se Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 til samtlige kommuner og KL (resumé-databasen 17.1.1).

4.3.4 *Embedsmandspligterne*

"Kodex VII" er udgivet af Finansministeriet i 2015 og indeholder en beskrivelse af en række gældende normer for offentligt ansatte. Der er ikke tale om lovgivning, men om tjenstlige krav til god embedsmandsadfærd, eksempelvis krav vedrørende lovlighed, sandhed, faglighed og pligt til at sige fra.

KL har som supplement til Kodex VII udarbejdet "Kodeks for forvaltningens betjening af politikerne" (seneste version er fra 2024). Det er et inspirationskatalog, der kan anvendes i ledelsesarbejdet og organisationskulturen i kommunerne.

Følgende fremgår blandt andet heraf:

- Lovlighed: Ansatte i kommunen skal altid handle inden for rammerne af gældende ret – lovgivningen skal overholdes. Medarbejdere, der arbejder med sager til politikerne, skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til kommunalbestyrelse og udvalg er i overensstemmelse med lovgivningen.
- Sandhed: Forvaltningen skal i betjeningen af politikerne give korrekte sagsoplysninger til den samlede kommunalbestyrelse og må ikke undlade at oplyse om relevant faktum i sagerne eller undlade relevante vinkler.
- Faglighed: Forvaltningens rådgivning og betjening af politikere skal foregå inden for rammerne af almindelig faglighed, så politikerne kan have tillid til kvaliteten af forvaltningens arbejde.
- Åbenhed om fejl: Det er afgørende, at fejl opdages og håndteres, at man lærer af dem, og at man ikke forsøger at skjule dem.
- Ledelsesretten og pligten til at sige fra: Ansatte skal inden for lovgivningens rammer efterleve en ordre (beslutning) fra deres leder. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser. Ansatte skal dog gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en ansat som hovedregel efterleve den overordnede afslutning. Den enkelte medarbejder skal sige fra, hvis det er klart, at en overordnet giver ordre til ulovlige handlinger. Det er op til den enkelte medarbejder, hvordan man siger fra, men har man sagt fra mundtligt overfor sin chef, vil det være rigtigst at følge op på skrift, hvis en ulovlig ordre fastholdes.

4.4 **Hortens vurdering**

4.4.1 *Udarbejdelsen af lokalplanforslaget*

Kommunen vedtog lokalplan nr. 152 forud for salget af ejendommen.

Lokalplan nr. 152 fastsætter, at ejendommen kan anvendes til "offentlige formål, herunder fritids- og kulturformål, institutioner samt forenings- og menighedslokaler" samt til "boligformål".

Hortens vurdering

Kommunen havde – blandt andet på grund af omfattende parkeringsproblemer på Jonstrupvej 246 – en saglig kommunal interesse i, at Foreningens aktiviteter blev flyttet til en anden placering.

Vi har ikke bemærkninger til, at kommunen som planmyndighed vurderede, at Foreningens aktiviteter i form af kulturhus, moské og imam-bolig – efter udbud og eventuelt salg af ejendommen – ville kunne rummes inden for rammerne af lokalplan nr. 152 om offentlige formål henholdsvis boligformål.

Det er samlet vores vurdering, at processen vedrørende udarbejdelsen af lokalplanforslaget var i overensstemmelse med planlovens bestemmelser.

4.4.2 *Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen*

Vi har vurderet, om kommunalbestyrelsen i dagsordensteksten til møderne 28. november 2016 og 17. april 2017 blev tilstrækkeligt orienteret om baggrunden for og indholdet af lokalplanforslaget.

Der må på den ene side lægges vægt på, at en dagsordenstekst skal være forholdsvis kortfattet. I en situation, hvor en grund skal i udbud, og det således ikke vides, hvem der ender med at købe grunden, kan det endvidere være en vanskelig balance at fremstille en sag om lokalplanlægning, så det ikke giver det indtryk, at det efterfølgende udbud er pro forma/skræddersyet til en bestemt køber.

På den anden side skal en sagsfremstilling i en mødedagsorden, selv om den er kortfattet, være tilpas oplysende til, at mødedeltagerne kan få et overordnet indtryk af indholdet og efter behov orientere sig nærmere i de tilhørende bilag.

Af dagsordensteksten til mødet 28. november 2016 fremgik alene, at Foreningen havde vist interesse for delområdet, og at dette delområde ville blive sat i offentligt udbud med henblik på at udvikle området til "offentlige formål". Det fremgik ikke af dagsordenspunktet, at anvendelsen til "offentlige formål" blandt andet omfattede forenings- og menighedslokaler, ligesom der i delområdet også kunne indrettes en bolig. Dette fremgik dog af selve lokalplanforslaget, der var vedlagt som bilag.

Af dagsordensteksten til mødet 17. april 2017 fremgik om delarealet blot, at det skulle anvendes til "offentlige formål."

Hortens vurdering

Ved vores vurdering af dagsordenspunkternes sagsfremstilling hæfter vi os ved, at det andet delområde i lokalplanen, der skulle muliggøre et seniorboligfællesskab, er relativt detaljeret beskrevet, hvilket også gælder beskrivelsen af områdets parkeringsløsninger og vejbetjening.

Der er således en ubalance i sagsfremstillingens detaljeringsgrad i forhold til beskrivelsen af det delområde, som Foreningen var interesseret i, og beskrivelsen af lokalplanforslagets øvrige indhold. Vi finder i den forbindelse ikke, at forvaltningen ved udarbejdelse af sagsbeskrivelsen burde have skrevet teksten ud fra en antagelse om, at "alle vidste" hvilke aktiviteter Foreningen havde på ejendommen på Jonstrupvej 246, og hvilke aktiviteter den nye lokalplan for ejendommen derfor ville give mulighed for.

Det er vores vurdering, at det af hensyn til at sikre en bedre samlet forståelse af dagsordenspunktets indhold havde været hensigtsmæssigt, hvis der i dagsordensteksten havde været en kort, nærmere beskrivelse af de former for "offentlige formål", bl.a. forenings- og menighedslokaler, lokalplanforslaget ville kunne rumme.

Vi finder på baggrund af sagens oplysninger, herunder de gennemførte interviews, ikke grundlag for at antage, at forvaltningen bevidst fortiede eller tilbageholdt oplysninger i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af lokalplanforslaget.

Vi lægger her vægt på, at det af et bilag til kommunalbestyrelsesmødet 28. november 2016 fremgik, at det område, som Foreningen var interesseret i at købe, skulle kunne rumme både foreningslokaler, menighedslokaler og bolig.¹⁸

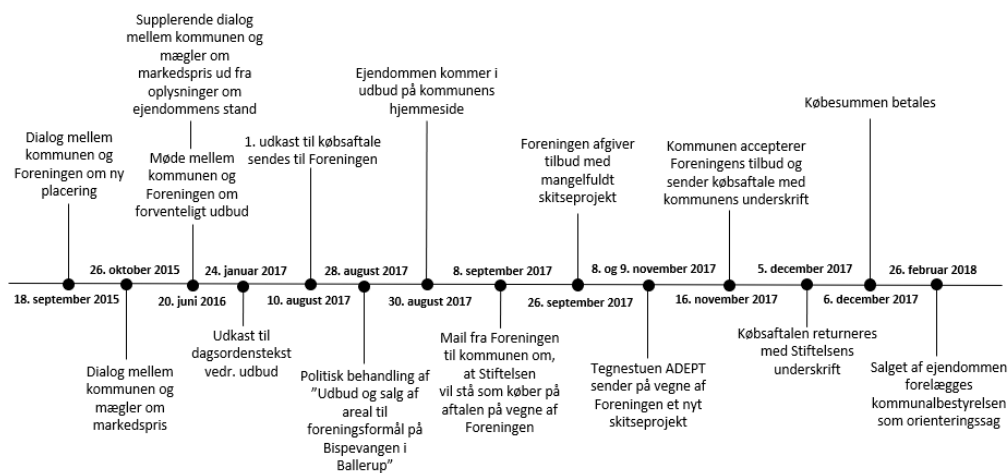
Vi har også lagt vægt på, at byplanlægger 2 ses at have beskrevet sagen ud fra de forhold, som forvaltningen set fra et planmæssigt perspektiv på daværende tidspunkt anså for interessante i sagen. Oplysningerne fra interviews understøtter således entydigt, at sagens fokus på daværende tidspunkt var planmæssige forhold (placering af bolig i forhold til støj, henholdsvis parkeringsforhold), hvilket også understøttes af sagens skriftlige materiale.

Samlet set finder vi, at det af hensyn til at sikre en bedre samlet forståelse af dagsordenspunktets indhold havde været hensigtsmæssigt, at beskrivelsen af det delområde i lokalplanforslaget, som Foreningen var interesseret i, havde været mere fyldig, herunder henset til ubalancen i sagsfremstillingens detaljeringsgrad. Vi finder dog ikke, at der ved beskrivelsen er tilsidesat retlige regler.

¹⁸ Redegørelsens bilag 45.

5. FORLØBET VEDRØRENDE UDBUDET OG SALGET AF EJENDOMMEN

5.1 Tidslinje



5.2 Supplerende faktuelle forhold

Nedenstående redegørelse for forløbet vedrørende udbuddet og salget af ejendommen knytter sig til kommunens beskrivelse af faktum og indeholder alene vores tilføjelser.

5.2.1 Skriftligt materiale

Markedspris

I forbindelse med kommunens og Foreningens dialog om en ny placering for Foreningens aktiviteter, blev der 18. september 2015 holdt et statusmøde mellem kommunen og Foreningen, hvor kommunen oplyste Foreningen om mulighed for "ny-lokalisering" på kommunens ejendom ved Bispevangen. Det fremgår af mødereferatet, at der skulle gennemføres et udbud, og at prisniveauet ikke var afklaret.¹⁹

Den 26. oktober 2015 skrev vicekontorchefen til IBO Erhvervs-ejendomsmæglere følgende:

"Blot lige en hurtig forespørgsel:

Et areal til offentlige formål i nærheden af bymidte, hvad skal det koste pr. m² eller pr. etagemeter bygget.

Ca. 4.500 m² til en bebyggelse på 600-700 etagemeter."²⁰

¹⁹ Redegørelsens bilag 14.

²⁰ Redegørelsens bilag 15.

Ved en efterfølgende mail af samme dag præciserede vicekontorchefen, at arealet skulle anvendes til foreningsformål for en privat kulturel forening. Samme dag svarede mægleren blandt andet følgende:

"Uden at kende placering m.v. vil jeg skønne et sted omkring 3.000 – 3.500 kr/m² byggeret/etagemeter.

Såfremt salget udløser moms, pga formålet, skal denne tillægges.

Afhængig af beliggenheden (som jeg ikke kender) kunne der måske være tale om en liebhaversituation med en deraf følgende højere pris."²¹

Den 20. juni 2016 skrev vicekontorchefen igen til mægleren. Af mailen fremgår:

"Ifølge nedenstående mail fra dig vurderer du byggeretsprisen til 3.000 – 3.500 kr. med tillæg af moms til foreningsformål.

Arealet vi taler om er beliggende på Bispevangen – det grønt indtegnede areal – beliggende op til Vestbuen, tæt på jernbanen, ret kuperet terræn med jordvolde og en del træbevoksning, som skal fjernes.

Der ligger endvidere en stor fælles kloakledning på grunden, som begrænser byggemulighederne.

Som nævnt udlægges arealet til offentlige formål – hvor en forening vil opføre et foreningshus.

Med disse oplysninger i mente, vurderer du så ikke at prisen skal væsentligt længere ned?

Måske ned til 1.800 – 2.000 kr. pr. etagemeter byggeret?"²²

Ved mail af samme dag svarede mægleren følgende:

"Tak for din mail.

Du har ret, men de 3.000 – 3.500 med tillæg af moms var for en pæn og ordentlig beliggenhed (evt. i nærheden af andre "offentlige" aktiviteter).

Når du nu konkretiserer beliggenheden, så trækker trafik, både bane, Vestbuen, det kuperede terræn, det begrænsede byggefelt og ikke mindst et lugtende bassin (i en ukendt periode) ned i prisen.

Den kan godt ligge ned til 1.800 – 2.000 kr. med tillæg af moms pr. etagemeter byggeret."²³

²¹ Redegørelsens bilag 15.

²² Redegørelsens bilag 32.

²³ Redegørelsens bilag 32.

Vicekontorchefen skrev efterfølgende til Foreningen og oplyste, at IBO Erhvervsjendomsmæglere var enig i, at en realistisk pris for ejendommen var på 1.800-2.000 kr. pr. etagemeter med tillæg af moms. Foreningen ønskede, at deres egen mægler vurderede grunden, hvilket vicekontorchefen oplyste ikke var relevant.²⁴

Ved mail af 27. juni 2017 skrev Foreningen til vicekontorchefen, at Foreningen ikke havde råd til at betale 1.800 kr. pr. etagemeter, men at det kunne hænge sammen for dem, hvis de kunne enes om en pris på 1.500 kr.²⁵

Vicekontorchefen svarede efterfølgende Foreningen, at kommunen var forpligtet til at sælge kommunens ejendomme til markedsprisen, hvorfor den af ejendomsmægleren fastsatte pris på 1.800 kr. med tillæg af moms "synes rimelig."²⁶

Udbuddet

På et møde mellem kommunen og Foreningen 20. juni 2016 blev Foreningen oplyst om, at ejendommen forventeligt ville blive sat til salg i et offentligt udbud.²⁷

I den efterfølgende periode var der løbende drøftelser mellem kommunen og Foreningen om blandt andet prisfastsættelse, betaling af tilslutningsbidrag, Foreningens ønske om at få en forkøbsret til ejendommen og tidsplan for udbuddet.

Vicekontorchefen sendte 24. januar 2017 et udkast til købsaftale til Foreningen med bemærkning om, at der kunne ske ændringer i købsaftalen indtil udbud, at købsaftalen skulle godkendes politisk, og at købsaftalen ville være en del af udbudsmaterialet.²⁸

Efterfølgende spurgte Foreningen flere gange til, hvornår ejendommen kom i udbud. Udbudsprocessen i kommunen trak i langdrag, herunder fordi kommunen manglede afklaring af, hvem der skulle købe det areal, hvor der skulle etableres seniorbofællesskab.²⁹

Den 10. august 2017 sendte vicekontorchefen udkast til dagsordenstekst vedrørende udbuddet til godkendelse hos direktøren. Følgende fremgår af direktørens svar til vicekontorchefen:

"Godkendt, med et spørgsmål til dette:

²⁴ Redegørelsens bilag 33.

²⁵ Redegørelsens bilag 36.

²⁶ Redegørelsens bilag 41.

²⁷ Redegørelsens bilag 33.

²⁸ Fremgår af redegørelsens bilag 55. Det fremgår af kommunens redegørelse, at det ikke har været muligt at finde det fremsendte udkast til købsaftale.

²⁹ Køberen af dette areal skulle sammen med køberen af det areal, som Foreningen ønskede at købe, anlægge og finansiere et fælles vejanlæg.

Da det endnu ikke er helt afklaret, hvorvidt OK-Fonden erhverver boligparcellen til almene boliger på grund af markedets forøgede byggepriser, vil der blive stillet krav om, at køberen af foreningsparcellen udfører og bekoster den fælles indkørsel og vej, og således står i forskud med omkostningerne hertil. Køberen af boligparcellen skal efterfølgende betale 50 pct. af omkostningerne.

Hvis nu tyrkisk forening ikke har råd til at betale hele omkostningen, har vi som kommune så hjemmel til at påtage os udlæg af de 50% som boligene skal bidrage med? Så vi påtager os forpligtelsen og dermed skal hive pengene ind fra den kommende ejer af boliggrunden? Ikke ar det er en foretrukken model, men det skulle jo helst ikke være usikkerheden omkring OK-fondens og boligdelens udgift til vejen, der forhindrer et ellers godt projekt til foreningsformål."³⁰

Vicekontorchefen svarede direktøren, at han havde talt med Foreningen og nævnt for dem, at kommunen ikke ville sætte salgssagen til politisk behandling, før der var en afklaring vedrørende køber til det andet areal på grund af omkostningerne til det fælles vejanlæg, og at Foreningen derefter havde indvilliget i at stå i forskud med de samlede omkostninger til etablering af vejanlægget med efterfølgende refusion af 50 % af udgifterne fra køberen af det andet areal.

Ved mail af 16. august 2017 oplyste vicekontorchefen Foreningen om, at kommunens vejafdeling estimerede prisen for det færdige vejanlæg til et sted mellem 1-1,2 mio. kr., og at udbuddet af ejendommen ville blive behandlet på kommunalbestyrelsesmøde 28. august 2017.³¹

Kommunalbestyrelsen behandlede på møde 28. august 2017 (som et lukket punkt) sagen om "Udbud og salg af areal til foreningsformål på Bispevangen i Ballerup". Det fremgik af sagsfremstillingen, at ejendommen skulle udbydes til foreningsformål med mulighed for indretning af én bolig på ejendommen. Det fremgik også, at ønsket om at opføre foreningsbyggeri på ejendommen var fremsat af Foreningen. Prisen var fastsat til 2.250 kr. inkl. moms pr. etagemeter; svarende til 1.800 kr. ekskl. moms.

Af punkt 3 i indstillingen fremgik, at

"borgmesteren bemyndiges til at forhandle og afslutte handelen med en efterfølgende orientering af kommunalbestyrelsen".³²

Som bilag til var blandt andet vedlagt udkast til købsaftale³³ samt kort over byggefelter og et måleblad.³⁴

³⁰ Redegørelsens bilag 65.

³¹ Redegørelsens bilag 66.

³² Redegørelsens bilag 67.

³³ Redegørelsens bilag 68.

³⁴ Redegørelsens bilag 69 og 70.

Ejendommen blev udbudt på kommunens hjemmeside 30. august 2017, og vicekontorchefen orienterede samme dag Foreningen om udbuddet.³⁵

Ved mail af 8. september 2017 skrev Foreningen til vicekontorchefen, at kommunen ville blive kontaktet af deres advokat vedrørende købet. Foreningen oplyste ligeledes om følgende:

"Alle tyrkiske kulturforeninger i Danmark hører under Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse (Fond), CVR 14414584, som vil stå som køber på aftalen på vegne af os, selv om vores forening kommer til at bruge ejendommen og betaler alle udgifter til projektet. Stiftelsen ejer også nuværende ejendom på Jonstrupvej 246, jf. skærmbillede."³⁶

Kommunen blev således forud for Foreningens tilbudsafgivelse oplyst om, at det ville være Stiftelsen, der "på vegne af" Foreningen ville stå som køber på aftalen.

I en anden mail ligeledes af 8. september 2017 skrev Foreningen til vicekontorchefen og spurgte til kommunens forventninger til tilbudsmaterialets form og detaljer samt til muligheden for at justere skitserne efterfølgende.

I forlængelse af, at kommunen var blevet kontaktet af Foreningens arkitekt (tegnestuen ADEPT), skrev byplanlægger 2 i en mail af 12. september 2017 til centerchefen blandt andet følgende som udkast til svar til ADEPT:

"Når Ballerup Kommune sender en grund i udbud på projekt og pris, stilles der krav til byggeriet, for at sikre at lokalplanens intentioner opfyldes bedst muligt.

Vi kommer bl.a. til at se på bebyggelsens forhold til omgivelserne og bebyggelsens arkitektoniske kvalitet.

[...]

Hvis der ændres væsentligt ved det projekt, som de bydende fremsender, vil grunden blive solgt på de forkerte forudsætninger."³⁷

Centerchefen videresendte mailen til direktøren med bemærkninger om, at det endelige valg var politisk, og at arkitekterne selv måtte vurdere omfanget af deres redegørelse/disponering af projektet.

Foreningen afleverede 26. september 2017 et tilbud i fysisk format bestående af et skitseprojekt og en plantegning. Det fysiske tilbud synes ikke at være vedlagt en angivelse af, hvem der afgav tilbuddet. I sidefoden på det vedlagte skitseprojekt var anført "Ballerup Kultur Forening".

³⁵ Redegørelsens bilag 72.

³⁶ Redegørelsens bilag 74.

³⁷ Redegørelsens bilag 76.

Vicekontorchefen bekræftede over for Foreningen modtagelsen og bad – da tilbuddet ikke var vedlagt en fremsendelsesskrivelse – om at få oplyst, hvad budet var. Vicekontorchefen anfører også, at der var problemer med placering af bygningerne inden for byggefeltene i lokalplanen.³⁸

Foreningen oplyste, at budet var 1,8 mio. kr. ekskl. moms for et byggeri på 1.000 etagemeter, dvs. svarende til mindsteprisen på 1.800 kr. ekskl. moms pr. etagemeter.

Der var efterfølgende dialog mellem kommunen og Foreningen, da Foreningens materiale ikke levede op til kommunens krav i henholdsvis udbud og lokalplan.³⁹

Ved mail af 2. november 2017 anmodede 2. viceborgmesteren om, at borgmesteren og kommunaldirektøren gav en status for kommunens salg af ejendommen. Direktøren besvarede denne forespørgsel med en fortrolig orientering i en mail til alle medlemmer af Økonomiudvalget, hvori han anførte, at der var kommet et bud på ejendommen fra Foreningen, men at forhandlingerne med Foreningen endnu ikke var afsluttet, da man fortsat afventede tegningsmateriale fra Foreningen, inden handlen kunne afsluttes, og at administrationen var i dialog med Foreningen herom.⁴⁰

Den 8. og 9. november 2017 sendte tegnestuen ADEPT på vegne af Foreningen et nyt skitseprojekt til kommunen.⁴¹ Kommunen vurderede, at dette skitseprojekt levede op til kommunens udbudskriterier og derfor kunne godkendes.^{42,43}

Ved brev af 16. november 2017 sendte kommunen en accept af tilbuddet på køb af ejendommen til Foreningen.⁴⁴ Stiftelsen er ikke omtalt i brevet, og det fremgår, at tilbuddet blev indgivet af Foreningen.

Købsaftalen og orientering om salget

Vicekontorchefen sendte 16. november 2017 Foreningen en betinget købsaftale, der var underskrevet af borgmesteren og direktøren.^{45,46}

Af denne version af købsaftalen (redegørelsens bilag 91) fremgår på forsiden, at Stiftelsen (angivet med navn, adresse og CVR-nummer) er køber:

³⁸ Redegørelsens bilag 78-80.

³⁹ Redegørelsens bilag 82 og 83.

⁴⁰ Redegørelsens bilag 84.

⁴¹ Redegørelsens bilag 85 og 86.

⁴² Redegørelsens bilag 84.

⁴³ Godkendelsen skete med bemærkninger om dispensation og parkeringsforhold.

⁴⁴ Redegørelsens bilag 90.

⁴⁵ Redegørelsens bilag 89 og 91.

⁴⁶ Det bemærkes, at købsaftalen var betinget, hvilket dog ikke vurderes at være relevant for undersøgelsen.

Betinget
KØBSAFTALE


Undertegnede Ballerup Kommune, Rådhuset, 2750 Ballerup, sælger og betinget overdrager herved til

Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse (Fond)
Paul Bergsøes Vej 14
2600 Glostrup
CVR.nr. 14414584

En parcel på 148 m² af matr.nr. 1 ø Pederstrup by, Ballerup, af areal 13.222 m² og en parcel på 1.150 af matr.nr. 30 a Ballerup by, Ballerup, af

På købsaftalens sidste side (underskriftsfelterne) fremgår Stiftelsen tilsvarende som køber, og at aftalen underskrives af Tolgay Bozkurt som fuldmagtshaver og formand for Foreningen:

Ballerup, den 16/11 2017
Som sælger:
Ballerup kommune


Jesper Würtzen
Borgmester


Carsten Riis
Direktør

Ballerup, den
Som køber:
Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse

Tolgay Bozkurt
Som fuldmagtshaver, og formand
For Tyrkisk Kulturforening
Jonstrupvej 246, 2750 Ballerup
Cvr.nr. 31730678

Den 5. december 2017 sendte Foreningen den underskrevne købsaftale retur til vicekontorchefen.⁴⁷

I den returnerede købsaftale var der i aftalens underskriftsfelt lavet en overstregning af den tekst, hvorefter aftalen skulle underskrives af Tolgay Bozkurt som fuldmagtshaver og formand for Foreningen. I stedet var der indsat et stempele med Stiftelsen som underskriver.⁴⁸

⁴⁷ Redegørelsens bilag 93.

⁴⁸ Redegørelsens bilag 94.

Ballerup, den 16/11 2017
 Som sælger:
 Ballerup kommune


 Jesper Würtzen
 Borgmester


 Carsten Riis
 Direktør

~~Glostrup~~
~~Ballerup, den 05-12-2017~~
 Som køber:
 Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse


~~Tolgay Bozkurt~~
~~Som fuldmægtshaver, og formænd~~
~~For Tyrkisk Kulturforening~~
~~Jonstrupvej 246, 2750 Ballerup~~
~~Cvr.nr. 31730678~~

DANSK TYRKISK ISLAMISK STIFTELSE
 PAUL BERGSØESVEJ 14
 2600 GLOSTRUP
 Tlf. 33 23 03 13 b 33 21 05 85
 Fax 33 21 05 46
 CVR-nr. 14414584

Samme dag kvitterede vicekontorchefen overfor Foreningen for den underskrevne købsaftale og skrev, at købesummen skulle overføres til den i købsaftalen angivne konto.⁴⁹

Den 7. december 2017 bekræftede Foreningen, at købesummen var overført.⁵⁰ Det fremgår ikke heraf, hvem der overførte købesummen til kommunen.

Salget af ejendommen blev 26. februar 2018 forelagt kommunalbestyrelsen som en orienteringssag.⁵¹ Der var tale om en orienteringssag, da kommunalbestyrelsen på sit møde 28. august 2017 havde bemyndiget borgmesteren til at forhandle og afslutte handlen med en efterfølgende orientering af kommunalbestyrelsen.⁵²

Af dagsordenteksten til mødet 26. februar 2018 fremgik, at der kun var kommet ét bud på ejendommen, at Foreningen havde budt den udbudte mindstepris, og at Foreningen havde overtaget ejendommen pr. 1. december 2017. Om baggrunden for sagen fremgik det, at den østlige del af lokalplanarealet var blevet udbudt til salg "*til foreningsformål med mulighed for indretning af én bolig*".⁵³ Af dagsordenteksten fremgik også, at tegnestuen ADEPT havde tegnet et kulturhus, og ADEPTs skitseforslag var vedlagt som bilag. Af tegnestuens skitseforslag fremgik, at der i kulturhuset blandt andet skulle være aktivitetslokaler, wudu, bederum og imam-bolig.⁵⁴

Det blev indstillet, at salget af ejendommen til Foreningen til den udbudte pris blev taget til efterretning, hvilket blev tiltrådt af kommunalbestyrelsen.

Af en transskribering fra drøftelserne på kommunalbestyrelsesmødet fremgår, at der på mødet blev drøftet en række forhold vedrørende blandt andet integration og retten til forsamlingsfrihed i relation til salget af ejendommen. Det

⁴⁹ Redegørelsens bilag 95.

⁵⁰ Redegørelsens bilag 96.

⁵¹ Redegørelsens bilag 98.

⁵² Redegørelsens bilag 67.

⁵³ Redegørelsens bilag 98.

⁵⁴ Redegørelsens bilag 99.

fremgår af transskriberingen, at det flere gange under drøftelserne blev nævnt, at det havde været klart for alle, at det var Foreningen, der ville købe ejendommen.⁵⁵

5.2.2 *Oplysninger fra interviews*

Vi har sammenfattende forstået, at måden, hvorpå der i denne sag blev indhentet mæglervurdering vedrørende ejendommens værdi, var typisk for kommunens praksis. Vicekontorchefen, der fastsatte mindsteprisen, havde arbejdet i kommunen i 45 år og beskæftiget sig med køb og salg af ejendomme i forskellige dele af kommunen. Det er blandt de interviewede opfattelsen, at vicekontorchefen havde en erfaring, der gjorde, at han kunne vurdere markedsprisen. Flere af de interviewede mener, at den værdi, som vicekontorchefen fastsatte, svarede til resultatet af en almindelig mæglervurdering, bl.a. fordi boligselskabet, som erhvervede naboejendommen, kun betalte en lille smule mere end Foreningen, og Foreningens grund var mindre attraktiv.

Under interviews er det blevet nævnt, at kommunen normalt ikke har en interesse i at vide, hvem der finansierer et ejendoms køb ("pengeejeren"), men at det havde været rigtigt at få det klart frem, hvem der i denne sag var faktisk køber af ejendommen, selvom det mest relevante i sagen var, hvem der skulle benytte ejendommen.

Flere af de interviewede blev først opmærksomme på, at det var Stiftelsen og ikke Foreningen, der købte ejendommen, da sagen kom frem i medierne i 2019.

I forhold til borgmesterens rolle er det under interviews anført, at borgmesteren ikke var involveret i udbudsprocessen.

Borgmesteren har oplyst, at han troede, at det var Foreningen, der var køber. Han tror, at han så, at Foreningens formand stod på aftalen, og at han blot bed mærke i dét. Adspurgt om han kan huske, om han blev oplyst om, at købsaftalen blev ændret efter hans underskrift, oplyser han, at ikke kan huske at være blevet orienteret om dette. Han har videre oplyst, at det først gik op for ham, at Stiftelsen havde skrevet under på købsaftalen, i efteråret 2019, da der blev hængt plakater om det op i byen.

5.3 **De retlige rammer**

5.3.1 *Udbudsbekendtgørelsen*

Salget skal ske i overensstemmelse med reglerne i styrelseslovens § 68 og udbudsbekendtgørelsen.⁵⁶

⁵⁵ Redegørelsens bilag 101.

⁵⁶ Frem til 15. marts 2021 fremgik reglerne om kommuners udbud af faste ejendomme af bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme. Reglerne findes i dag i bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021.

Det følger heraf blandt andet, at salg som udgangspunkt skal gennemføres ved et offentligt udbud, og at salg skal ske til markedspris, medmindre der sælges til en aktør, som kommunen må yde anlægsstøtte til, eller som i øvrigt varetager en lovlig kommunal opgave.

Ved markedspris forstås den højeste pris, som kan opnås for en vare, en ejendom eller en ydelse på det almindelige marked, dvs. hvad der kan opnås i handel ogandel.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis skal kommunen udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er. Det antages i praksis også, at kommunen har relativt vide rammer for det skøn, der skal foretages i forbindelse med en sådan prissætning. Markedsprisen kan skønsmæssigt fastsættes af kommunen selv eller af en uvildig og sagkyndig tredjemand. Der er som anført forholdsvis brede rammer for den skønsmæssige fastsættelse af markedsprisen, som – hvor muligt – dog bør tage udgangspunkt i lignende forhold.

Kommunen bør kunne dokumentere, at der er udført rimelige og proportionale bestræbelser på at fastsætte markedsprisen, herunder kunne dokumentere, at der er søgt at tilvejebringe et rimeligt grundlag for vurderingen af markedsprisen.

Kommunen kan gennemføre udbud med en fastsat minimumspris, hvis denne svarer til markedsprisen.

Kommunen skal foretage evalueringer af indkomne tilbud med henblik på at sikre, at tilbuddet opfylder de vilkår, der er fastsat i udbuddet. Kommunen kan ikke antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen har fastsat for udbuddet.

5.3.2 *Styrelsesloven*

Se ovenfor under afsnit 4.3.2.

5.3.3 *Kommunalfuldmagtsreglerne*

Salg af fast ejendom

Kommunen har en forholdsvis fri adgang til at sælge kommunens faste ejendomme, og selve det forhold, at en kommune ikke længere har behov for en ejendom, kan udgøre et lovligt grundlag for at sælge den. Herudover kan kommunen sælge ejendomme for at tilgodese planmæssige formål, ligesom kommunen kan sælge til private (fx en forening), hvis kommunen med salget tilgodeser en lovlig kommunal interesse.

Forbud mod støtte

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune ikke må yde støtte ud fra hensynet til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder, organisationer

mv. Dette fraviges, hvis der er hjemmel i den skrevne lovgivning, fx folkeoplysningsloven.

Der vil være tale om støtte, hvis en kommune sælger en ejendom på vilkår, der er mere gunstige for køber, end hvad der følger af markedsvilkår. Et kommunalt salg af en ejendom på markedsvilkår indebærer derimod ikke støtte.

Økonomisk forsvarlig forvaltning

Efter retsgrundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning har en kommune en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

Princippet om økonomisk ansvarlighed afgrænser ikke præcist, hvilke dispositioner der er økonomisk uforsvarlige, og kommunen har som udgangspunkt et vidt spillerum med hensyn til at anvende kommunale midler til lovlige kommunale formål. Heri ligger også, at det ikke er et krav, at kommunen altid vælger den løsning, der i snæver økonomisk forstand er mest fordelagtig for kommunen, men at kommunen også må lægge vægt på andre lovlige hensyn – så længe dette ikke er økonomisk uforsvarligt.

5.3.4 *Embedsmandspligterne*

Se ovenfor under afsnit 4.3.4.

5.4 **Hortens vurdering**

5.4.1 *Lovgivning og sagsbehandling*

5.4.1.1 Markedspris

Kommunen havde, efter både udbudsbekendtgørelsens regler og kommunalfuldmagtens forbud mod støtte, pligt til at sælge ejendommen til markedsprisen. Det skyldes, at kommunen ikke havde hjemmel til at yde støtte til køber.

Ved vurdering af en ejendoms markedspris skal kommunen udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er. Kommunen kan selv foretage vurderingen eller bede en eller flere ejendomsmæglere om dette. Det følger af praksis, at kommunen har relativt vide rammer for det skøn, der skal foretages i forbindelse med prissætningen af en fast ejendom.

Sagens skriftlige materiale viser, at kommunen var i dialog med en ejendomsmægler om prisfastsættelsen af ejendommen. Da mægleren kom med den første pris (3.000-3.500 kr. pr. etagemeter ekskl. moms), havde mægleren ikke modtaget oplysninger om den konkrete grund eller beliggenhed.⁵⁷ Mægleren tog ved sit skøn da også en række forbehold.

⁵⁷ Redegørelsens bilag 15.

Først i forbindelse med den anden henvendelse fik mægleren oplysninger om ejendommens konkrete beliggenhed.⁵⁸

Hortens vurdering

Horten har ikke de faglige forudsætninger for at vurdere, om ejendommen blev solgt til markedsprisen, men det er, ud fra en samlet vurdering af sagens skriftlige materiale og oplysninger fra interviews, vores opfattelse, at kommunen ved sin fastsættelse af salgsprisen på 1.800 kr. pr. etagemeter ekskl. moms havde udfoldet rimelige bestræbelser på at vurdere, at denne pris lå inden for den skønsmæssige ramme for ejendommens markedspris.

Vi har ved vores vurdering af dette lagt vægt på, at vicekontorchefen, der foretog markedsprisvurderingen for kommunen, efter det oplyste havde stor erfaring med køb og salg af kommunens ejendomme, at han herudover rådførte sig med en erhvervsmægler, der udtrykte enighed i hans vurdering vedrørende prisfastsættelsen. Foreningen blev udtrykkeligt oplyst om, at der skulle sælges til markedsprisen, og prisfastsættelsen blev ikke ændret, selvom Foreningen forsøgte at få prisen sænket. Endelig har vi fået oplyst, at prisen lå tæt på den pris, som nabogrunden blev solgt for.

Samlet finder vi ikke, at der er oplysninger i sagen, der peger på, at kommunen har solgt (eller ønsket at sælge) ejendommen til Foreningen til en pris under markedsprisen.

Vi bemærker, at det efter sagens oplysninger var kommunen selv, der foretog vurderingen af ejendommens markedspris, og at mægleren efterfølgende bekræftede denne pris uden dog at have set ejendommen eller udarbejdet en egentlig vurderingsrapport. Vi finder derfor ikke, at det er retvisende, når det flere steder er anført, at markedsprisen er blevet "fastsat ved mæglervurdering".

5.4.1.2 Udbuddet af ejendommen

Ejendommen blev udbudt til salg 30. august 2017 med frist for bud 26. september 2017. Der var både inden udbuddet og efter fristens udløb omfattende dialog mellem kommunen og Foreningen.

Foreningen havde inden budet gjort opmærksom på, at Stiftelsen - og ikke Foreningen - ville købe ejendommen, men det fysiske tilbud blev afleveret – uden fremsendelsesbrev – af Foreningen, som kommunen også havde dialogen om indholdet af tilbuddet med (pris, vilkår). Det fremgår ikke, at kommunen spurgte ind til, hvem der afgav tilbuddet, men købsaftalen blev efterfølgende udarbejdet med Stiftelsen indsat som køber.

Hortens vurdering

⁵⁸ Redegørelsens bilag 32.

Det er vores vurdering, at dialogen i den konkrete sag ligger inden for rammerne af normal praksis i en situation, hvor sagens parter har en gensidig interesse i henholdsvis køb og salg. Vi bemærker i den forbindelse, at kommunen havde en saglig interesse i at finde en anden lokalisering til Foreningens aktiviteter på grund af parkeringsproblematikken på Jonstrupvej.

Det er ud fra dialogen om tilbuddet (både den forudgående om, at Stiftelsen ville være køber "på vegne af" Foreningen og dialogen umiddelbart i forlængelse af afleveringen af det fysiske tilbud) ikke muligt at se, hvad vicekontorchefen lagde til grund ift., hvem der afgav tilbuddet.

Vi finder, at senere misforståelser kunne være undgået, herunder i forbindelse med orienteringen af kommunalbestyrelsen, hvis der fra forvaltningens side havde været større opmærksomhed på, at Foreningen og Stiftelsen var to forskellige retlige enheder, og større opmærksomhed på hvilken enhed der afgav tilbuddet på ejendommen.

Vi bemærker i den forbindelse dog også, at Foreningen kunne have købt ejendommen og have videresolgt den til Stiftelsen, uden at kommunen kunne have hindret dette.

5.4.1.3 Købsaftalen

Vicekontorchefen fik 8. september 2017 af Foreningen oplyst, at Stiftelsen skulle stå som køber "på vegne af" Foreningen.

I den version af købsaftalen, der blev underskrevet af borgmesteren og direktøren,⁵⁹ var dette udmøntet således, at Stiftelsen var indsat som køber i aftalen, og at aftalen skulle underskrives af Foreningens formand som fuldmagtshaver for Stiftelsen.

Vi har ikke oplysninger om, at vicekontorchefen gjorde udtrykkeligt opmærksom på, at Stiftelsen – og ikke Foreningen – skulle være køber af ejendommen, da aftalen blev forelagt til borgmesterens og direktørens underskrift, og der er heller ikke oplysninger om, at han efter returneringen af købsaftalen orienterede dem om ændringerne i købsaftalen.

Hortens vurdering

Vi finder, at et sammenfald af en række u hensigtsmæssige omstændigheder og manglende juridisk stringens samlet førte til, at der ikke i kommunen var den fornødne tydelighed om, hhv. opmærksomhed på, at det var Stiftelsen – og ikke Foreningen, der købte ejendommen, herunder:

- Foreningen stod for den løbende dialog med kommunen
- Foreningen oplyste, at Stiftelsen skulle købe ejendommen "på vegne af" Foreningen – en oplysning der i sig selv var uklar, da det, hvis Stiftelsen

⁵⁹ Redegørelsens bilag 91.

var køber "på vegne af" Foreningen, umiddelbart måtte forstås sådan, at Foreningen var køber, og Stiftelsen skulle underskrive som fuldmagtshaver for Foreningen (hvorimod det modsatte blev indarbejdet i den version af købsaftalen, der blev underskrevet af kommunen)

- Foreningen afleverede tilbuddet på ejendommen i fysisk form, men tilsyneladende uden vedlagte oplysninger om, hvem der var tilbudsgiver – og der blev ikke fra forvaltningen stillet spørgsmål herom i forbindelse med afklaringen af den tilbudte pris mv.
- Stiftelsen blev i købsaftalen indsat som køber, men oplysningen herom blev ikke delt i kommunen – hverken i forvaltningen eller med det politiske niveau, jf. også nedenfor
- Foreningen synes at være blevet indsat som underskriver ud fra dialogen om "på vegne af" Foreningen, hvilket dog synes at bero på misforståelser fra begge parter side om, hvad "på vegne af"/et fuldmagtsforhold er
- Vi finder ikke, at der er grundlag for at antage, at der blev orienteret i kommunen (hverken i forvaltningen eller til politisk niveau) om, at købsaftalen blev returneret med overstregning af Foreningen som fuldmagtshaver og med underskrift (kun) af Stiftelsen; selvom overstregningen ikke havde en retlig betydning, ville en orientering herom have bidraget til at skabe klarhed om, at Stiftelsen var køber.

Forvaltningen burde i forbindelse med forelæggelsen af købsaftalen til underskrift have gjort borgmesteren og direktøren opmærksom på, at køberen ikke var Foreningen. Dette gælder særligt, da det henses til forløbet forud for udbuddet var oplagt, at Foreningen ville være byder, og at en mere overfladisk læsning af den underskriftsside, borgmesteren og direktøren fik forelagt, kunne give det indtryk, at det var Foreningen, der var køber, da Foreningens formand var indsat som underskriver (men som fuldmagtshaver for Stiftelsen).

Borgmesteren og direktøren burde som udgangspunkt også selv have set, at køberen ikke var Foreningen. Henset til den version af købsaftalen, de underskrev, og sagens omstændigheder i øvrigt, finder vi dog, at de ved en fejl antog, at Foreningen var køber, da Foreningens formand var anført som underskriver (om end som fuldmagtshaver), og da de ikke fik andet oplyst. Vi har noteret og kan tilslutte os, at borgmesteren på kommunalbestyrelsesmødet 30. september 2024 udtalte, at han burde have taget sig bedre tid, da han underskrev købsaftalen, så han havde været opmærksom på, at Foreningen ikke var køber.

Samlet set har vi ikke i sagen fundet oplysninger, der giver os grundlag for at antage, at der var et bevidst ønske om at fortie oplysningen om, at Stiftelsen var køber af ejendommen.

Vi bemærker, jf. også ovenfor, at Foreningen i øvrigt ville kunne have købt ejendommen og have videresolgt den til Stiftelsen, uden at kommunen ville kunne

havde hindret dette, og endvidere at kommunen ved lokalplanen alene regulerer anvendelsen af ejendommen; ikke ejerskabet.

5.4.2 *Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen i forbindelse med udbuddet (2017) og salget (2018)*

Kommunalbestyrelsen behandlede på mødet 28. august 2017 sagen om "Udbud og salg af areal til foreningsformål på Bispevangen i Ballerup" som et lukket punkt.

Det fremgik af dagsordeteksten,⁶⁰ at ejendommen skulle udbydes til foreningsformål med mulighed for indretning af én bolig på ejendommen. Det fremgik også, at ønsket om at opføre foreningsbyggeri på ejendommen var fremsat af Foreningen. Der var ikke i de vedlagte bilag til dagsordenpunktet øvrige oplysninger om Foreningen eller aktiviteterne på ejendommen.⁶¹

Salget af ejendommen blev efterfølgende forelagt som en orienteringssag på kommunalbestyrelsens møde 26. februar 2018.⁶² Af dagsordeteksten fremgik det, at Foreningen havde budt på ejendommen og havde overtaget den pr. 1. december 2017.

Hortens vurdering

Det var ikke korrekt, når det af dagsordeteksten angående salget (2018) fremgik, at Foreningen havde budt på og overtaget ejendommen. Det var således Stiftelsen, der som køber havde overtaget ejendommen fra kommunen. Det forhold, at Foreningen skulle benytte bygningen, når den blev opført, betyder ikke, at forvaltningen kunne undlade at oplyse, hvem grunden blev solgt til.

Det påhviler forvaltningen at afgive korrekte sagsoplysninger. Dette gælder, uanset at kommunen (som her) allerede havde indgået aftalen, og uanset at der alene var tale om en orienteringssag. Det er således afgørende, at politikerne til enhver tid kan handle i tillid til, at de får korrekte oplysninger fra forvaltningen.

Samlet set har vi dog ikke grundlag for at antage, at der fra forvaltningens side var et bevidst ønske om at fortie oplysningen om, at Stiftelsen var køber af ejendommen. Som anført ovenfor finder vi heller ikke grundlag for at antage, at borgmesteren på dette tidspunkt var opmærksom på, at Stiftelsen var køber.

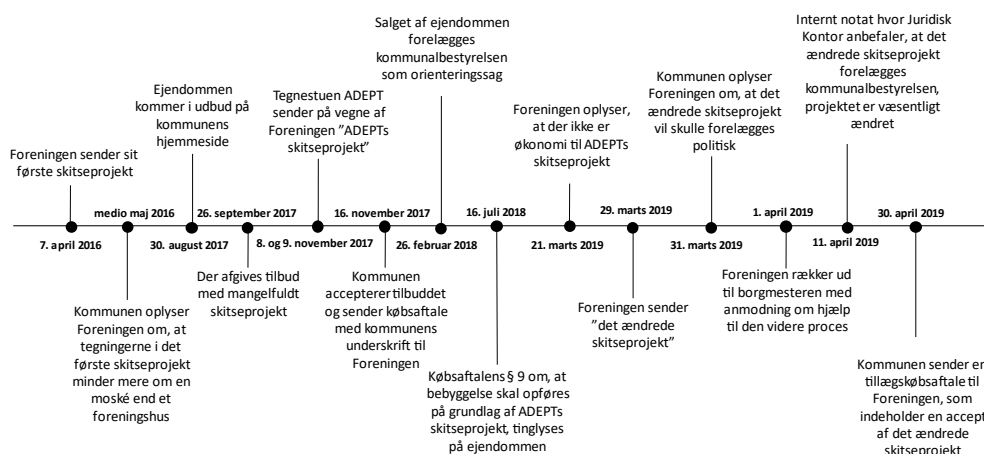
⁶⁰ Redegørelsens bilag 67.

⁶¹ Vi bemærker, at lokalplan nr. 152 ikke var vedlagt som bilag til dagsordenpunktet, selv om dette er anført på sagen. Det var således alene et bilag til lokalplan nr. 152, der var vedlagt (lokalplanens bilag 3 med byggefelter var vedlagt som dagsordenpunktets bilag 2).

⁶² Redegørelsens bilag 98.

6. FORLØBET VEDRØRENDE GODKENDELSE AF ÆNDRINGER I PROJEKTSKITSEN TIL BYGGERIET PÅ EJENDOMMEN

6.1 Tidslinje



6.2 Supplerende faktuelle forhold

Nedenstående redegørelse for forløbet vedrørende godkendelse af ændringer i projektskitserne til byggeriet på ejendommen knytter sig til kommunens beskrivelse af faktum og indeholder alene vores tilføjelser.

6.2.1 Skriftligt materiale

Den 7. april 2016 sendte Foreningen kommunen nogle billeder med skitser af det, Foreningen kaldte deres "drømmescenarie for de nye foreningslokaler" ("det første skitseprojekt").⁶³

Kommunen oplyste på et efterfølgende møde med Foreningen medio maj 2016 om, at bygningen på tegningerne i det første skitseprojekt mindede mere om en moské end et foreningshus, og at bygningen arkitektonisk skulle fremstå som et foreningshus og ikke en moské.⁶⁴

Den 30. august 2017 lagde kommunen udbuddet af ejendommen på kommunens hjemmeside. Af udbudsmaterialet fremgår blandt andet følgende:

"Kommunalbestyrelsen ønsker, at lokalplanens intentioner opfyldes bedst muligt.

Der skal derfor ved fremsendelse af tilbud på køb af ejendommen medsendes skitseprojekt for bebyggelsen.

⁶³ Redegørelsens bilag 17 og 19.

⁶⁴ Redegørelsens bilag 22.

Der vil fra kommunens side blive stillet store krav til byggeriet, herunder

- *Kvalitet og udseende*
- *Bebyggelsesplan*
- *Bebyggelses forhold til omgivelserne*
- *Udenomsarealer, parkering m.m.*
- *Farver, materialevalg og bæredygtige tiltag.*

[...]

Ejendommen sælges på grundlag af det bedste projekt sammenholdt med den tilbudte pris.⁶⁵

Foreningen afleverede 26. september 2017 som tilbud på ejendommen et andet skitseprojekt med plantegninger til kommunen ("det andet skitseprojekt").⁶⁶

Kommunen vurderede, at det andet skitseprojekt ikke levede op til kravene i lokalplan nr. 152 og heller ikke til udbudskravene, og der var derfor i de efterfølgende måneder dialog om dette mellem kommunen og Foreningen.

Den 9. november 2017⁶⁷ sendte tegnestuen ADEPT på vegne af Foreningen et nyt skitseprojekt ("ADEPTS skitseprojekt") til kommunen.⁶⁸

Kommunen kunne med enkelte bemærkninger godkende ADEPTS skitseprojekt og accepterede herefter Foreningens købstilbud. Af kommunens godkendelsesbrev til Foreningen fremgår blandt andet, at kommunen ved sin godkendelse havde lagt vægt på, at byggeriet kunne blive karakterskabende for området, på projektets urbane udtryk og på at byggeriet ville være miljømæssigt bæredygtigt.⁶⁹

Umiddelbart efter kommunens godkendelse underskrev kommunen 16. november 2017 købsaftalen.⁷⁰ Købsaftalens § 9 om servitutter havde følgende ordlyd (uddrag):

"Det er i forbindelse med denne handels indgåelse besluttet, at der på ejendommen forud for al pantegæld tinglyses servitut om:

at ny bebyggelse skal opføres på grundlag af de fremsendte og af Kommunen godkendte projektskitser og materialeskitser af 9. november 2017

⁶⁵ Redegørelsens bilag 73.

⁶⁶ Redegørelsens bilag 79 og 80.

⁶⁷ Også forsøgt sendt 8. november 2017.

⁶⁸ Redegørelsens bilag 85 og 86.

⁶⁹ Redegørelsens bilag 90.

⁷⁰ Redegørelsens bilag 89 og 91.

udfærdiget af Tegnestuen Adept v/ Anders Lonka med de af sælger angivne bemærkninger til projektet. Ændringer i øvrigt må ikke ske uden Kommunalbestyrelsens godkendelse.

[...]"⁷¹

På kommunalbestyrelsesmøde 26. februar 2018 blev kommunalbestyrelsen orienteret om salget af ejendommen. ADEPTS skitseprojekt var vedlagt som bilag til dagsordenpunktet, og af dagsordenteksten fremgik blandt andet følgende:

"Arkitektfirmaet Adept har tegnet et kulturhus, der både favner omgivelserne og brugere. Et hus hvor materialitet, form og funktion understøtter en ydre urban og en indre landskabelig side".

Teksten fra købsaftalens § 9 blev tinglyst som servitut på ejendommen 16. juli 2018.⁷²

Den 21. marts 2019 skrev byplanlægger 2 til en rådgiver, at kommunen havde solgt ejendommen på baggrund af det skitseprojekt, som Foreningen havde indsendt sammen med sit bud, og at det fremtidige byggeprojekt skulle tage afsæt i dette skitseforslag med den kvalitet, der var beskrevet i skitseforslaget.⁷³

Ved mail af samme dato skrev Foreningen til byplanlægger 2:

" [...] som du kan se er vi noget så langt at vi skal til at søge om byggetilladelse inden længe.

Vi har løbende haft møder med Jesper (CC) samt Steen (CC) vedr. ændringer i vores projekt - vi har desværre ikke haft økonomi til at kunne fuldføre det første som blev sendt ind til jer, derfor har vi været nødsaget til at lave nogle ændringer.

Håber du vil tage en snak med Steen samt Jesper da de har været inde over dette. Vi vil selvfølgelig ikke gå på kompromis med kvaliteten samt overholde samtlige punkter i henhold til lokalplanen.

Jeg prøvede at kontakte Jesper, inden jeg skrev til dig her men kan forstå at han er Ålborg til Kommunalpolitisk topmøde.

Tænker at du lige kan tage den internt med Steen og hvis du så stadig mener at vi skal mødes, møder vi gerne op."⁷⁴

Den 29. marts 2019 sendte vicekontorchefen en mail til byplanlægger 2, hvori han anførte, at projektet var blevet forelagt kommunalbestyrelsen i forbindelse med deres godkendelse af salget. Samme dag sendte Ingeniørfirmaet J&P nyt

⁷¹ Redegørelsens bilag 91.

⁷² Redegørelsens bilag 103.

⁷³ Redegørelsens bilag 105.

⁷⁴ Redegørelsens bilag 106.

projektmateriale til byplanlægger 2 med visualiseringer og plantegning for et ændret projekt ("det ændrede skitseprojekt").⁷⁵

Også 29. marts 2019 skrev Foreningen til borgmesteren og centerchefen, at Foreningens ingeniører havde sendt ansøgning til kommunen. Centerchefen svarede 31. marts 2019 følgende til Foreningen:

"Tak for sidst og tak for info. Vi har efter vores møde i torsdags gransket købsaftale af grunden og de politiske beslutninger, der lå til grund herfor. Der er i købsaftale eksplicit henvist til det "gamle" projekt, og det har også været forelagt politisk. Jeg vurderer, at idet jeres projekt nu er ændret, er der behov for at forelægge det nye projekt politisk, og at købsaftale skal justeres. Jeg forsøger at fange dig på telefonen i løbet af i morgen."⁷⁶

Den 1. april 2019 skrev Foreningen følgende til borgmesteren og kommunalbestyrelsesmedlem Musa Kekec:

"Hej Jesper

Vi har fået nedenstående mail fra Steen, som kommer bag på os. De ændringer vi har lavet er det vi viste dig og Steen til mødet til sidste møde med vores entreprenører.

Det projekt som blev godkendt kommer til at koste 30 Mil. DKK - det har vi desværre ikke råd til det.

Derfor har vi været nødsaget til at ændre fra f.eks. buede beton vægge til lige beton vægge. Hele glas partier er blevet cuttet så det er almindelige vinduespartier.

Som du selv ved har vi solgt vores nuværende ejendom for at kunne at starte på byggeprojektet. Så ved at vi udskyder vores byggeprojekt kan vi risikere at være uden en forening i et stykke tid. Da det var planlagt med køber at han ville vente de 12 måneder som vi regnede med at det ville tage at bygge vores nye projekt.

Derudover er der meldt ud til alle vores medlemmer at vi starter byggeprojektet 5. April i denne uge - hvor du os er inviteret.

Hvad gør vi herfra? - Håber virkelige du kan hjælpe os her?"⁷⁷

Borgmesteren skrev herefter samme dag til centerchefen og direktøren og bad dem kontakte ham om mailen fra Foreningen.⁷⁸

⁷⁵ Redegørelsens bilag 107-109.

⁷⁶ Supplerende materiale modtaget fra kommunen.

⁷⁷ Supplerende materiale modtaget fra kommunen.

⁷⁸ Supplerende materiale modtaget fra kommunen.

Byplanlægger 2 videresendte det ændrede skitseprojekt til vicekontorchefen 1. april 2019, og 11. april 2019 skrev vicekontorchefen følgende notat på sagen:

"Kommunalbestyrelsen godkendte den 28. august 2017 et salg af et areal - nu udmatrikuleret som matr.nr. 1 gy Ballerup by, Ballerup, Ekkodalen 1 i Ballerup. Samtidig med salget blev byggeprojektet udfærdiget af Tegnestuen Adept v/ Anders Lonka forelagt.

Projektet er indskrevet i købsaftalen, og der er lyst en servitut, hvor blandt andet projektet også er indført. Der er således et krav om, at det er dette projekt, som skal opføres på ejendommen.

Efterfølgende har Tyrkisk Kulturforening ændret deres projekt væsentligt, idet der er fremsendt et nyt projekt, som ikke ses tegnet af et arkitektfirma. Bygningernes udseende er ændret, men overholder den gældende lokalplan.

*Juridisk Kontor har anbefalet, at det nye projekt forelægges Kommunalbestyrelsen, idet projektet er ændret så væsentligt.*⁷⁹

(Hortens understregning)

Den 30. april 2019 sendte vicekontorchefen en betinget tillægskøbsaftale til Foreningen. Tillægskøbsaftalen ændrede købsaftalens § 9 om, at bebyggelsen på ejendommen skulle udføres på grundlag af ADEPTs skitseprojekt til, at bebyggelsen på ejendommen i stedet skulle udføres på grundlag af det ændrede skitseprojekt.⁸⁰

I tillægskøbsaftalen var Stiftelsen indsat som køber, mens Foreningens formand var indsat som underskriver og fuldmagtshaver.

Tillægskøbsaftalen blev underskrevet med underskrift af Foreningens formand.⁸¹

Vi har ikke modtaget en version af tillægskøbsaftalen, der er underskrevet af kommunen, ligesom tillægskøbsaftalen heller ikke er blevet forelagt kommunalbestyrelsen, og den ikke er tinglyst.

6.2.2 Oplysninger fra interviews

Vi har sammenfattende forstået, at det var opfattelsen blandt flere af de ansatte i forvaltningen, at det ændrede skitseprojekt, som blev indskrevet i tillægskøbsaftalen, indeholdt væsentlige ændringer, og at flere af de ansatte havde haft drøftelser herom. Det er under interviews oplyst, at kommunen ofte oplever, at projekternes kvalitet bliver ændret lidt i forhold til de skitser, som forvaltningen

⁷⁹ Redegørelsens bilag 110.

⁸⁰ Redegørelsens bilag 111.

⁸¹ Redegørelsens bilag 112.

præsenterer for politikerne, men at der i dette tilfælde var blevet ændret væsentligt i projektet.

I forhold til den manglende forelæggelse for kommunalbestyrelsen har vi forstået, at de ansatte generelt ikke vidste, hvorfor det ændrede projekt ikke blev forelagt kommunalbestyrelsen. Der er forskellige bud på årsagen, herunder at det skyldtes et spørgsmål om hastværk, at det var fordi projektet fortsat overholdt betingelserne i lokalplanen, og der ikke var konkurrence med andre, eller fordi sagen var færdigbehandlet, og der ikke var grund til at tage sagen op igen, når nu Foreningen rykkede fra en dårlig placering til en bedre. Det fremgår, at der var uenighed i forvaltningen om, hvorvidt det ændrede projekt skulle forelægges kommunalbestyrelsen. Det er under interviews blevet nævnt, at direktøren fandt, at det lå inden for rammerne af administrationens beføjelser at acceptere ændringerne af projektet.⁸²

6.3 **De retlige rammer**

6.3.1 *Udbudsbekendtgørelsen*

Det følger af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, at kommunen fastsætter, hvilke vilkår en kommunal ejendom udbydes til salg på.

Kommunen kan ikke antage et købstilbud, der bortset fra uvæsentlige afvigelser ikke opfylder de vilkår, som kommunalbestyrelsen har fastsat for udbuddet, jf. udbudsbekendtgørelsens § 7.

6.3.2 *Styrelsesloven*

Se ovenfor under afsnit 4.3.2.

6.3.3 *Embedsmandspligterne*

Se ovenfor under afsnit 4.3.4.

6.4 **Hortens vurdering**

6.4.1 *Lovgivning og sagsbehandling*

Vi har indledningsvist overvejet, om kommunen ved sin accept af det ændrede skitseprojekt har tilsidesat udbudsbekendtgørelsens regler, herunder om kommunen burde have gennemført et nyt udbud.

Kommunen accepterede et ændret skitseprojekt, men ændrede ved sin accept heraf ikke på selve udbudsvilkårene. Kommunen ses ved sin fastsættelse af mindsteprisen, herunder i lyset af dialogen med mægleren, alene at have taget afsæt i grundens beliggenhed.

⁸² Vi har ikke haft mulighed for at foretage interview af direktøren.

Hortens vurdering

Henset til vilkårene i udbuddet finder vi ikke, at kommunen ved sin accept af det ændrede skitseprojekt tilsidesatte udbudsbekendtgørelsens regler. Det lå således inden for rammerne af udbuddet, at kommunen ændrede sit skøn af, hvilke kvalitetskrav kommunen ville stille til byggeriet.

6.4.2 *Oplysninger afgivet til kommunalbestyrelsen*

Borgmesteren var af kommunalbestyrelsen bemyndiget til at afslutte handlen vedrørende ejendommen og orientere kommunalbestyrelsen herom, hvilket skete 26. februar 2018.

Købsaftalens § 9 vedrørende servitutter fik følgende ordlyd (uddrag):

"Det er i forbindelse med denne handels indgåelse besluttet, at der på ejendommen forud for al pantegæld tinglyses servitut om:

at ny bebyggelse skal opføres på grundlag af de fremsendte og af Kommunen godkendte projektskitser og materialeskitser af 9. november 2017 udfærdiget af Tegnestuen Adept v/ Anders Lonka med de af sælger angivne bemærkninger til projektet. Ændringer i øvrigt må ikke ske uden Kommunalbestyrelsens godkendelse

[...]".

Den efterfølgende projektændring blev af forvaltningen indsat i en tillægskøbsaftale i april 2019, det vil sige ca. 1,5 år efter købsaftalens underskrift. Tillægsaftalen blev fremsendt til Foreningen, der returnerede den med underskrift, men den ses ikke at være blevet underskrevet af kommunen, og den blev hverken forelagt kommunalbestyrelsen eller tinglyst.

Hortens vurdering

Købsaftalens § 9 indebærer, at alle ændringer i forhold til ADEPTs skitseprojekt af 9. november 2017 – ud over de justeringer, der fulgte af kommunens godkendelse af 16. november 2017 – skulle forelægges kommunalbestyrelsen til godkendelse.

Vi finder derfor, at det var i strid med forudsætningerne ved orienteringen af kommunalbestyrelsen 26. august 2018, købsaftalens § 9 og den på ejendommen tinglyste servitut med samme ordlyd, at det ændrede skitseprojekt ikke blev forelagt kommunalbestyrelsen til godkendelse.

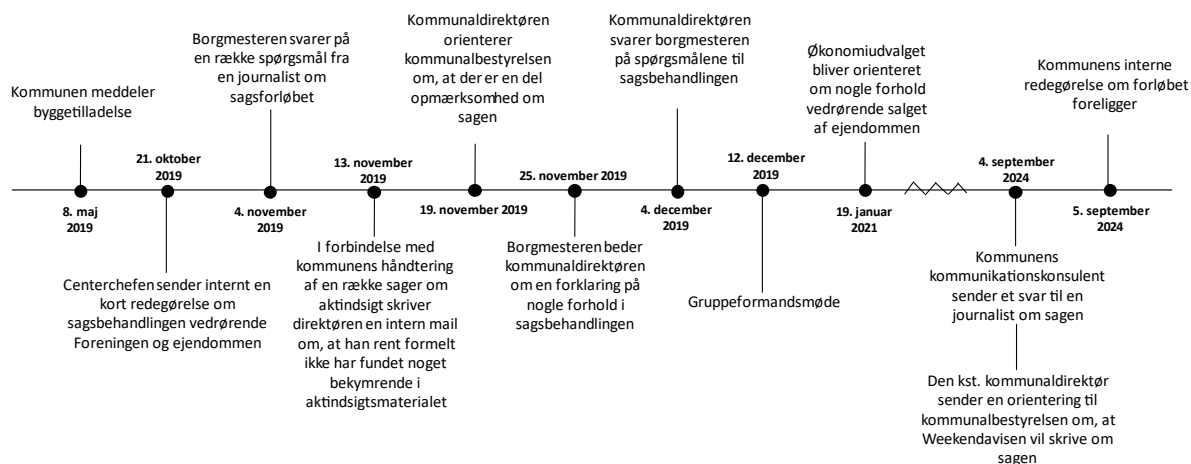
Det har ikke været muligt at afklare, hvorfor processen med at indgå tillægskøbsaftalen blev standset, men forvaltningen havde ikke mandat til at indgå tillægskøbsaftalen uden godkendelse fra kommunalbestyrelsen. Forvaltningen skulle have sikret, at tillægskøbsaftalen *enten* blev forelagt for kommunalbesty-

relsen og underskrevet af kommunen (og tinglyst), *eller* at Stiftelsen (via Foreningen) blev oplyst om, at kommunen ikke kunne tiltræde tillægskøbsaftalen, og at det ændrede skitseprojekt derfor ikke kunne godkendes.

Forvaltningen agerede (via Foreningen) overfor Stiftelsen efterfølgende – trods den manglende forelæggelse og underskrift – i henhold til tillægskøbsaftalen i forbindelse med udstedelse af byggetilladelse. Kommunen gav derved det indtryk, at tillægskøbsaftalen var tiltrådt.

7. FORLØBET FRA BYGGETILLADELSEN OG FREM TIL 5. SEPTEMBER 2024⁸³

7.1 Tidslinje



7.2 Supplerende faktuelle forhold

Nedenstående redegørelse for forløbet fra byggetilladelse og frem til 5. september 2024 knytter sig til kommunens beskrivelse af faktum og indeholder alene vores tilføjelser.

7.2.1 Skriftligt materiale

Kommunen gav 8. maj 2019 byggetilladelse til ejendommen.⁸⁴ Efterfølgende var der korrespondance med Foreningen om en ændret facadebeklædning.

I efteråret 2019 begyndte der at komme offentlig opmærksomhed om sagen og henvendelser fra journalister og borgere.

Den 21. oktober 2019 sendte centerchefen en kort redegørelse om sagsbehandlingen vedrørende Foreningen og ejendommen til kommunaldirektøren og direktøren. Følgende fremgik af orienteringen:

"Hermed en kort redegørelse for sagsbehandlingen af Tyrkisk Kulturhus ved Bispevangen 1 i Ballerup:

Der er i 2017 udarbejdet en lokalplan omhandlende seniorbofællesskabet Ekkodalen og et kulturhus. Lokalplanlægningen har fulgt sædvanlige regler om offentlighed og behandlinger i politiske udvalg og i Kommunalbestyrelsen.

⁸³ Kommunens redegørelse (bilag 1) er ikke dateret, men det bemærkes for god ordens skyld, at dette dokument ikke er medtaget i notatet. Redegørelsen blev behandlet politisk af økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen henholdsvis 24. og 30. september 2024.

⁸⁴ Redegørelsens bilag 113.

Grunden til kulturhuset har efterfølgende være i udbud. Der indkom ét bud på køb af ejendommen fra Tyrkisk Kulturforening. Dette blev der orienteret om i Økonomiudvalget i februar 2018, og som sædvanlig praksis blev Borgmester bemyndiget til at afslutte handlen.

I april 2019 indkom ansøgning om byggetilladelse. Det ansøgte var anderledes end de planer Tyrkisk Kulturforening havde på tidspunktet for købet af grunden. Projektet lå imidlertid indenfor de rammer, som lokalplanen beskriver, og administrationen har i maj 2019 givet byggetilladelse til projektet.

Fra start til slut har Ballerup Kommune stillet op til dialoger om projektet. Dette er almindelig praksis.

Tyrkisk Forening har midt oktober 2019 ansøgt om mulighed for at ændre yderligere i projektet. Sagsbehandlingen herom er endnu ikke afsluttet.”⁸⁵

Den 4. november 2019 svarede borgmesteren pr. mail en række spørgsmål fra en journalist.⁸⁶ Blandt andet fremgik følgende af mailen til journalisten:

- at Foreningen på grund af nedslidte lokaler og parkeringsudfordringer længe havde ønsket at flytte fra lokalerne på Jonstrupvej, hvor de havde kulturhus og bederum
- at en enig kommunalbestyrelse på møde 28. november 2016 havde besluttet at sende lokalplan for Bispevangen i høring, og at det af sagen fremgik, at Foreningen var interesseret i at købe grunden og flytte aktiviteterne fra Jonstrupvej til Bispevangen
- at en enig kommunalbestyrelse 24. april 2017 vedtog lokalplanen for Bispevangen, og at det af bilagene til mødet fremgik, at det drejede sig om at flytte aktiviteterne fra Jonstrupvej til Bispevangen, herunder bederum/moské
- at 24 ud af kommunalbestyrelsens 25 medlemmer 28. august 2017 besluttede at sætte ejendommen til salg ved udbud, og at det af sagsfremstillingen fremgik, at Foreningen ønskede at købe ejendommen
- at salget af ejendommen igen blev behandlet på kommunalbestyrelsesmøde 26. februar 2018, hvor alle partier godkendte salget af ejendommen, og at det af et vedlagt skitseprojekt fremgik, at der i bygningen skulle være bederum/moské

⁸⁵ Redegørelsens bilag 119.

⁸⁶ Redegørelsens bilag 122.

- at borgmesteren ikke kendte til sammenhængen mellem Foreningen og Diyanet og Erdogan-styret, og at kommunen kun havde været i dialog med Foreningen
- at borgmesteren ikke havde nogen viden om ulovlig statsstøtte fra den tyrkiske stat til kulturhuset, men at personer med viden eller mistanke herom burde kontakte den relevante myndighed (politiet)
- at Musa Kekec havde deltaget i sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

I forbindelse med kommunens håndtering af en række sager om aktindsigt skrev direktøren 13. november 2019 til blandt andet borgmesteren, kommunaldirektøren og juristen, at han havde gennemgået aktindsigtsmaterialet på i alt 613 sider, og at han "*rent formelt ikke fandt noget bekymrende i materialet*".

Direktøren anførte også, at der kunne komme fokus på kommunens noget omfattende dialog med Foreningen i forbindelse med udbuddet, men at dialogen ikke adskilte sig fra andre processer i kommunen.

Herudover anførte han følgende:

"Og så er der ændringen af projektet i foråret 2019, hvor der i forbindelse med byggesagsbehandlingen fremsendes tilrettet projekt ift det tidligere fremsendte skitseprojekt. Det skal man læse noget dybt i dokumenterne for at kunne få en historie ud af, men hvis det bliver aktuelt, er svaret, at det realiserede projekt ligger indenfor lokalplanens rammer, hvilket er de rammer, som administrationen vurderer projektet ud fra. Selve ændringen i salgsaftalen med tilretningen af henvisningen til skitseprojektet fandt sted indenfor rammerne af KMBs bemyndigelse til at færdiggøre salget."⁸⁷

(Hortens understregning)

Ved mail af 19. november 2019 orienterede kommunaldirektøren medlemmerne af kommunalbestyrelsen om, at der var en del opmærksomhed om sagen, at kommunen havde lagt sagsmaterialet på hjemmesiden, og at der generelt kunne henvises til dette materiale. Han anførte i sin mail endvidere:

"For en god ordens skyld er det vores klare vurdering at alt er gået efter reglerne ift. såvel udbudsproces ift. salg og ift. arbejdet med lokalplanen og byggeriet indenfor lokalplanens rammer. Det er her vigtigt at holde sig for øje, at kommunens ansvar og tilsyn handler om at byggeriet efterlever lokalplanens bestemmelser."⁸⁸

⁸⁷ Redegørelsens bilag 124.

⁸⁸ Redegørelsens bilag 125.

Borgmesteren sendte 25. november 2019 en mail til kommunaldirektøren med følgende indhold:

"I forbindelse med kommunens salg af grund på Bispevangen til foreningsformål vil jeg gerne bede om en forklaring på

- a. At der er sket ændringer i navnet på køber i salgsaftalen efter, at jeg d. 19/11-17 skrev under på aftalen?*
- b. At kommunalbestyrelsen på møde d. 26/2-2018 er orienteret om, at køber af grunden er Tyrkisk Kulturforening, når penge fra grundsalg er modtaget af Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse."⁸⁹*

Kommunaldirektøren svarede borgmesteren ved mail af 4. december 2019. Han anførte, at han havde undersøgt begge forhold og besvaret dem i et vedlagt notat, og anførte:

"Konklusionen er, at forholdet omkring det kommende kulturhus i regi af tyrkisk forening er foregået fuldkommen som i andre sager, hvor kommunen sælger ejendom til en anden part. Konklusionen er endvidere, at administrationen fremover tydeligt vi[l] formidle ejer/bruger forhold i lignende sager til politisk niveau."⁹⁰

Det omtalte notat var vedlagt mailen.⁹¹ Af notatet fremgik blandt andet, at Stiftelsen havde købt ejendommen til brug for Foreningen, og at en sådan ejer/bruger-konstruktion var helt almindelig praksis i ejendomsbranchen og ved salg af offentlige grunde.

Blandt andet følgende fremgår af notatet:

"Salgsproces og salgsaftalen

Før udbuddet havde Tyrkisk Kulturforening en dialog med administrationen omkring deres interesse for grunden på Bispevangen til brug for et nyt medlemshus/foreningshus med én bolig tilknyttet. Dette skulle ske som erstatning for Tyrkisk Kulturforeningens nuværende lokaler på Jonstrupvej og med samme ejerkonstruktion.

Kommunalbestyrelsen sendte grunde på Bispevangen i offentligt udbud, hvor grunden blev udbudt til foreningsformål.

Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse afgav inden for fristen et bud på køb ejendommen til brug for Tyrkisk Kulturforening.

⁸⁹ Redegørelsens bilag 129.

⁹⁰ Redegørelsens bilag 130.

⁹¹ Af kommunaldirektørens mail fremgik, at det var udarbejdet af ham, men det er i notatet, der er dateret 2. december 2019, anført, at det var udarbejdet af juristen. En anden version af notatet er dateret den 17. december 2019 (redegørelsens bilag 134). I den senere version af notatet er tilføjet en smule supplerende tekst, herunder eksempel på ejerkonstruktioner kendt fra lokalplanprocesser.

Administrationen udvalgte på baggrund af det fremsendte tilbud Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse som vinder af udbuddet. Der blev i den forbindelse indgået en salgsaftale mellem kommunen og Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse.

Det har i alle købsdokumenter været Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse, der stod som køber. I købsaftalen, som borgmesteren underskrev d. 19/11-17, står der også Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse som køber, suppleret med angivelse af Tyrkisk Kulturforening som fuldmagtshaver og bruger af huset.

Denne supplerende angivelse af, at brugeren af grunden er Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse, er af køber slettet i det endelige dokument, således at det alene er køberen (Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse), der står som underskriver af aftalen.

Der har altså ikke været tale om 'skift' af køber undervejs. Men alene om en præcisering af køberen. Salgsdokumentet vedlægges.

Orientering af Kommunalbestyrelsen om salget

Ved gennemgang af de politiske sager om salget ses det, at køber alene har været beskrevet som Tyrkisk Kulturforening, og ikke 'Dansk Tyrkisk-Islamisk Stiftelse på vegne af Tyrkisk Kulturforening', som man rettelig kunne argumentere for var en mere retvisende betegnelse.

Administrationen har hidtil i forbindelse med de løbende orienteringer til det politiske niveau omkring grundsalg ikke været stringente nok til at oplyse navnet på såvel brugeren af grunden/bygningen (som er den part, som offentligheden relaterer sig til) og den underliggende selskabskonstruktion vedr. ejerforhold.

Derfor har sagen givet anledning til en præcisering af, at administrationen fremover både vil oplyse den i offentligheden kendte bruger samt den underliggende ejer. Her skal det nævnes, at de underliggende ejerforhold ofte skifter i løbet af en vis periode.¹⁹²

Den 12. december 2019 indkaldte direktøren på vegne af borgmesteren gruppeformandskredsen til møde om opfølgning på budgetaftale 2020.⁹³ Der foreligger ikke et referat af mødet, men se nærmere herom nedenfor.

Økonomiudvalget blev 19. januar 2021 orienteret om nogle forhold vedrørende salget af ejendommen i forbindelse med læserbreve i Ballerup Bladet, hvor der blev sat spørgsmålstejn ved salgsprisen for ejendommen.⁹⁴ Borgmesteren svarede 20. januar 2021 på dette i Ballerup Bladet og anførte i den forbindelse blandt andet, at salgsprisen var fastsat ved ekstern mæglervurdering, og at en

⁹² Redegørelsens bilag 130.

⁹³ Mødeindkaldelsen er modtaget som supplerende materiale fra borgmesteren.

⁹⁴ Redegørelsens bilag 136 og 137.

enig kommunalbestyrelse i februar 2018 havde godkendt salget af ejendommen.⁹⁵

I en mail af 4. september 2024 skrev kommunens kommunikationskonsulent et svar til en journalist om sagen. Der blev i den forbindelse redegjort for, at den tidlige dialog i sagen var sket med Stiftelsen, herunder Stiftelsens advokat, og at Foreningens aktiviteter havde været et centralt fokuspunkt i forbindelse med lokalplanforslaget.⁹⁶

Ligeledes 4. september 2024 orienterede den kst. kommunaldirektør pr. mail kommunalbestyrelsen om, at Weekendavisen ville skrive om sagen. Det fremgår af mailen blandt andet, at der var steder, hvor sagsfremstillingen kunne have været "*endnu tydeligere*", men at det var administrationens vurdering, at det fra begyndelsen havde været tydeliggjort, at det var Foreningen, der var interesseret i ejendommen, og at Foreningens aktiviteter – herunder bederum og moské – skulle være en del af den nye bygning. Det fremgår også, at det er naturligt, at kommunen både har dialog med den overordnede organisation og eventuelle underorganisationer, og at kommunen havde ført forhandlinger med Foreningen på vegne af Stiftelsen "*da forhandlingerne nåede den afsluttende fase*". Det fremgik også af mailen, at Foreningens aktiviteter havde været et "*centralt fokuspunkt*" i forbindelse med lokalplanforslaget.

7.2.2 *Oplysninger fra interviews*

Af interviews fremgår, at medarbejdere i forvaltningen er af den opfattelse, at konstruktionen med Stiftelsen som køber var en almindelig konstruktion i forbindelse med offentligt ejendomssalg. Kommunen sælger tit ejendomme, hvor kommunen har haft dialogen med en, der repræsenterer et andet selskab.

Det er også under interviews kommet til udtryk, at medarbejdere er af den opfattelse, at man ikke havde været gode nok til at formulere, at det var Stiftelsen og ikke Foreningen, der købte ejendommen, og også at der burde have været en orienteringssag eller et meddelelsespunkt om ejerforholdet, og om at Stiftelsen var køber, da man fandt ud af det.

7.2.3 *Oplysninger vedrørende gruppeformandsmøde 12. december 2019*

Der blev 12. december 2019 afholdt møde i gruppeformandskredsen.

Borgmesteren har i forbindelse med sagen oplyst følgende herom til Horten:

- at han på et gruppeformandsmøde ultimo 2019 orienterede om sagen
- at gruppeformandsmøder på det tidspunkt blev holdt mere uden dagsorden, end de gør i dag

⁹⁵ Redegørelsens bilag 138.

⁹⁶ Redegørelsens bilag 150.

- Facebooksiderne havde været rødgældende, og de andre medlemmer spurgte ind til sagen
- at kommunaldirektøren forklarede om sagen, og at dette svarede til indholdet af det notat, der var udarbejdet om sagen (som gruppeformandskredsen dog ikke havde set), og at kommunaldirektøren også forklarede om ejerkonstruktionen hos køber af grunden
- at alle, der interesserede sig for kommunen, på tidspunktet for gruppeformandsmødets afholdelse vidste, at Stiftelsen var køber; det kunne man læse af bilagene på kommunens hjemmeside, og det havde Generation Identitær og flere borgere skrevet om på nettet
- at flere af deltagerne talte om, hvorfor det ikke stod i indstillingen, at Stiftelsen var køber
- at kommunaldirektøren på mødet sagde, at der ikke var noget usædvanligt ved sagen, og at alle vidste, hvem den rette køber var
- at gruppeformandskredsen var tilfreds med drøftelsen
- at det var på grund af forklaringerne på dette gruppeformandsmøde, at sagen endte politisk på det tidspunkt
- at en af gruppeformændene ikke deltog i mødet, men at kommunaldirektøren eller 2. viceborgmesteren ville kontakte vedkommende om det på mødet drøftede emne.

Horten har givet den daværende gruppeformandskreds mulighed for at afgive skriftlige bemærkninger til ovenstående oplysninger fra borgmesteren.

Fem ud af seks personer har afgivet bemærkninger. Følgende fremgår blandt andet af bemærkningerne:

- En person har ikke haft bemærkninger til det af borgmesteren oplyste om mødet, men bemærkede dog, at sagen generelt har fyldt ganske lidt for vedkommende.
- En person kan vagt huske det gruppeformandsmøde, hvor kommunaldirektøren og borgmesteren snakkede om Bispevangen. Samtalen virkede konstrueret, som den havde gjort under hele forløbet, og der blev givet garanti for, at alt var foregået efter bogen.
- En person har ingen erindring om på et gruppeformandsmøde at være blevet orienteret om, at Stiftelsen var køber.
- En person, der ikke deltog i mødet, oplyser, at vedkommende ikke blev orienteret efterfølgende, og at vedkommende aldrig har hørt andet, end at Foreningen havde købt grunden.

- En person kan huske, at kommunaldirektøren på et møde forklarede nogle ting om sagen, som den pågældende anså for uvæsentlige, da vedkommendes eget fokus var på parkeringsproblematikken og en bekymring for Generation Identitærs demonstrationer. Det var den pågældendes indtryk, at mødedeltagerne var tilfredse med den orientering, der blev givet fra kommunaldirektøren. Pågældende husker tydeligt, at der på mødet var drøftelser om, hvem der skulle orientere den person, der var fraværende på mødet, men husker ikke, hvad aftalen herom blev.

7.3 **De retlige rammer**

7.3.1 *Styrelsesloven*

Se ovenfor under afsnit 4.3.2.

7.3.2 *Embedsmandspligterne*

Se ovenfor under afsnit 4.3.4.

7.4 **Hortens vurdering**

Centerchefens redegørelse af **21. oktober 2019** til kommunaldirektøren og direktøren:

De faktuelle oplysninger i denne redegørelse indeholder ikke forkerte oplysninger, men der kan argumenteres for, at redegørelsen mangler flere relevante oplysninger. Det fremgik, at buddet på grunden indkom fra Foreningen, men ikke at ejendommen blev solgt til Stiftelsen. Endvidere var det ikke beskrevet i redegørelsen, at det ændrede skitseprojekt krævede en ændring af købsaftalen, da det alene var anført, at ændringerne lå inden for lokalplanen. I den forbindelse bemærkes, at centerchefen ikke havde ansvaret for køb og salg af fast ejendom.

Borgmesterens mail af **4. november 2019** til en journalist:

Det er korrekt, at det af dagsordenteksten til kommunalbestyrelsesmødet 28. november 2016 fremgik, at Foreningen var interesseret i arealet, men det fremgik derimod ikke, at Foreningen ønskede at flytte sine aktiviteter til Bispevangen. Endvidere var det ikke korrekt, at det af bilagene til kommunalbestyrelsen 24. april 2017 fremgik, at det drejede sig om at flytte Foreningens aktiviteter fra Jonstrupvej til Bispevangen, herunder at der ville være bederum/moské (af lokalplanforslaget fremgik, at området kunne benyttes til offentlige formål/menighedslokaler). Endelig var det ikke korrekt at anføre, at alle partier "godkendte" salget af ejendommen på kommunalbestyrelsesmøde den 26. februar 2018, dels fordi der var tale om en orienteringssag, og dels fordi grunden ikke – som anført i orienteringssagen – var blevet solgt til Foreningen, men derimod til Stiftelsen.

Direktørens mail af **13. november 2019** til blandt andet borgmesteren, kommunaldirektøren og juristen:

Mailen var upræcis og manglede flere relevante oplysninger. Det blev gentaget, at ejendommen var solgt til Foreningen, og det var alene anført, at det ændrede skitseprojekt lå inden for lokalplanen, men ikke at det krævede en ændring af købsaftalen, hvilket skulle have været forelagt kommunalbestyrelsen, jf. købsaftalens § 9. Det var derfor ikke korrekt, at direktøren (der var opmærksom på, at salgsaftalen/købsaftalen var blevet ændret) anførte, at "*selve ændringen i salgsaftalen med tilretningen af henvisningen til skitseprojektet fandt sted indenfor rammerne af KMBs bemyndigelse til at færdiggøre salget*".

Kommunaldirektørens mail af **19. november 2019** til medlemmerne af kommunalbestyrelsen:

Følgende fremgik blandt andet af mailen:

"For en god ordens skyld er det vores klare vurdering at alt er gået efter reglerne ift. såvel udbudsproces ift. salg og ift. arbejdet med lokalplanen og byggeriet indenfor lokalplanens rammer. Det er her vigtigt at holde sig for øje, at kommunens ansvar og tilsyn handler om at byggeriet efterlever lokalplanens bestemmelser."

Mailen blev sendt i forbindelse med, at der var søgt aktindsigt, og akterne var blevet lagt på hjemmesiden. Der var i denne forbindelse en oplagt anledning fra forvaltningen til at rette op på misforståelser, fejlkommunikation og manglende forelæggelse af sagen for kommunalbestyrelsen, herunder særligt ved at oplyse, at grunden var solgt til Stiftelsen (og ikke Foreningen), og at de efterfølgende ændringer af skitseprojektet godt nok lå inden for lokalplanens rammer, men skulle have været forelagt kommunalbestyrelsen til godkendelse, jf. købsaftalens § 9.

Kommunaldirektørens mail af **4. december 2019** til borgmesteren:

Vi finder ikke, at svarene på de to spørgsmål stillet af borgmesteren er korrekte og fyldestgørende, idet det under henvisning til det vedhæftede notat af 2. december 2019 konkluderes, at:

"forholdet omkring det kommende kulturhus i regi af tyrkisk forening er foregået fuldkommen som i andre sager, hvor kommunen sælger ejendom til en anden part. Konklusionen er endvidere, at administrationen fremover tydeligt vi formidle ejer/bruger forhold i lignende sager til politisk niveau."

Borgmesteren burde på sit første spørgsmål (forklaring på, at der var sket ændringer af navnet på køber efter hans underskrift af købsaftalen) have fået oplyst, at Stiftelsen (både før og efter ændringen af købsaftalen) var køber af grunden, men at Foreningen efter borgmesterens underskrift var blevet overstreget som fuldmagtshaver, og at Stiftelsen selv havde skrevet under. Herved ville den fejlagtige oplysning om køber også være blevet rettet.

På borgmesterens andet spørgsmål (forklaring på, hvorfor kommunalbestyrelsen i orienteringssagen fra 2018 havde fået oplyst, at Foreningen var køber, når pengene var modtaget af Stiftelsen) burde borgmesteren have fået oplyst, at det var en fejl, at det ikke fremgik, at Stiftelsen var køber. Det forhold, at det er almindeligt, at en ejendom anvendes af en anden, end den der køber grunden (og at dette var tilfældet i denne sag), er således uden betydning, når en kommunalbestyrelse skal orienteres om, hvem der har købt grunden. Indholdet af kommunaldirektørens mail afspejler indholdet af juristens notat af 2. december 2019, som var vedhæftet mailen til borgmesteren.

Vi finder, at borgmesterens to – ret præcise – spørgsmål til kommunaldirektøren var en oplagt anledning til at gennemgå sagen og få rettet de fejlagtige oplysninger om sagen.

Orientering på gruppeformandskredsmøde **12. december 2019**:

Oplysningerne om, hvad der blev sagt og aftalt på dette møde, bærer præg af, at mødet ligger en del år tilbage, og at der ikke blev taget referat af mødet. Vi finder dog ud fra sagens samlede oplysninger, at mest taler for, at borgmesteren og kommunaldirektøren på mødet orienterede om sagen, og at kommunaldirektørens orientering i store træk har været den samme, som fremgik af notatet af 2. december 2019 og mailen af 4. december 2019 til borgmesteren.

Vi finder, at gruppeformandskredsen i hvert fald burde være blevet oplyst de samme forhold, som vi har anført burde have fremgået af svaret til borgmesteren. Se herudover vores bemærkninger til kommunaldirektørens mail af 19. november 2021.

Borgmesterens svar på læserbrev **20. januar 2021**:

Det blev i borgmesterens svar på et læserbrev i Ballerup Bladet anført, at salgsprisen på ejendommen var fastsat ved ekstern mæglervurdering, og at en enig kommunalbestyrelse i februar 2018 havde godkendt salget af ejendommen. Vi finder ikke, at disse oplysninger er korrekte. Vi finder således, at kommunen selv har vurderet og fastsat salgsprisen (med en "tryktest" ved en mægler, der dog ikke besigtigede ejendommen eller udarbejdede en vurderingsrapport), ligesom vi bemærker, at sagen om salget af ejendommen på mødet 26. februar 2018 blev forelagt som en orienteringssag.

Mail af **4. september 2024** fra kommunikationskonsulenten til en journalist:

Det var ikke korrekt, når det i mailen blev anført, at den tidlige dialog i sagen var sket med Stiftelsen, herunder Stiftelsens advokat, og at Foreningens aktiviteter havde været et centralt fokuspunkt i forbindelse med lokalplanforslaget.

Mail af **4. september 2024** fra den kst. kommunaldirektør til kommunalbestyrelsen:

Vi finder ikke, at det var retvisende gengivelse, når det i mailen var anført, at det fra begyndelsen af sagen havde været tydeliggjort, at Foreningens aktiviteter – herunder bederum og moské – skulle være en del af den nye bygning, og at Foreningens aktiviteter havde været et "centralt fokuspunkt" i forbindelse med lokalplanforslaget. Der var efter vores vurdering heller ikke tale om en retvisende gengivelse, når der blev redegjort for ejerkonstruktionen og dialogen med henholdsvis Foreningen og Stiftelsen. Det burde efter vores vurdering have været anført, at forvaltningen ikke havde orienteret det politiske niveau om, at Stiftelsen rettelig var køber af ejendommen.

Hortens vurdering

Samlet set bærer forløbet præg af misforståelser, faktiske vildfarelser som gentages, og manglende fokus i forvaltningen på at "komme til bunds" i sagen.

Der er i forløbet fra udstedelse af byggetilladelsen og frem til 5. september 2024 udarbejdet en række interne undersøgelser af sagen, ligesom der er orienteret om sagen både internt og eksternt. Det er vores vurdering, at de interne undersøgelser i sagen ikke har været grundige nok. Dette har ført til, at der i flere år er blevet videregivet forkerte og upræcise oplysninger både internt og eksternt. Først med redegørelsen i september 2024 tages der fat på at få afklaret de helt grundlæggende faktuelle forhold.

Der er efter vores opfattelse ad flere omgange orienteret forkert om faktuelle forhold, og der er foretaget retlige vurderinger, der ikke er korrekte, hhv. ikke er orienteret om.

De forskellige orienteringer har ofte båret præg af, at fejl i faktum "er båret videre" til andre led, og der er derfor videregivet forkerte og upræcise oplysninger både fra ansatte, fra ledere og fra borgmesteren. Der er således tale om "fejl-på-fejl", hvor det kan have været vanskeligt for den, der har videregivet fejlbehæftede oplysninger, at vide, at de ikke var korrekte.

At fejl ikke er kommet frem og blevet rettet, har fået den konsekvens, at i hvert fald borgmesteren og de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer – og i 2024 også den kst. kommunaldirektør – ikke er blevet orienteret korrekt.

Endvidere var det ikke hensigtsmæssigt, at orientering om sagen skete på et gruppeformandsmøde i december 2019, hvor der ikke blev taget referat.

Vi finder, at der tidligere, end det skete, burde være foretaget en grundig gennemgang af de faktuelle forhold, så fejl og misforståelser kunne være blevet rettet, jf. også embedsmandspligterne om faglighed og åbenhed om fejl.

8. SUPPLERENDE OBSERVATIONER OG ANBEFALINGER

8.1 Inhabilitet

Vi har overvejet, om det forhold, at kommunalbestyrelsesmedlem Musa Kecec efter det oplyste sad i bestyrelsen af Foreningen ved sagens helt spæde opstart i 2015, og at han efter det oplyste fortsat er medlem af Foreningen, fører til, at han er inhabil i forbindelse med sagens behandling, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 eller nr. 5.

Der foreligger ikke inhabilitet, hvis interessens karakter eller styrke, indebærer, at der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem tidligere har været bestyrelsesmedlem i en forening og fortsat er medlem af foreningen, fører ikke i sig selv til inhabilitet.

En generel foreningsmæssig, ideologisk eller politisk interesse, som personen eller den retlige enhed er bærer af, vil således ikke udgøre en særlig inhabilitetsbegrundende interesse.

Vi henviser til Indenrigsministeriets udtalelse af 17. november 1997, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem i en årrække havde haft en nær tilknytning til en idrætsforening i kommunen og i en periode på fem år også havde været en del af ledelsen.⁹⁷ Efterfølgende var medlemmet i en årrække også medlem af idrætsforeningens aktivitetsudvalg. Kommunalbestyrelsesmedlemmet havde deltaget i behandlingen af to sager på kommunalbestyrelsens møde, hvor man traf beslutning om en større renovering af kommunens stadion, som foreningen anvendte. Allerede fordi han på dette tidspunkt ikke længere deltog i ledelsen af idrætsforeningen eller varetog lønnede hverv, havde han ikke været inhabil i de to sager i medfør af forvaltningsloven § 3, stk. 1, nr. 3.⁹⁸

Vi bemærker i den forbindelse, at det ikke i sig selv medfører inhabilitet for Musa Kecec, at han – primært af Foreningen – er blevet sat CC på korrespondance om sagen.

Vi har ikke i forbindelse med sagen set eller modtaget oplysninger i øvrigt, der kan føre til inhabilitet for Musa Kecec.

⁹⁷ J.nr. 1997/1220/153-2.

⁹⁸ Se også Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 11. juli 2005, hvor ministeriet fandt, at det forhold, at en borgmester gennem sin deltagelse i en støtteforening generelt havde tilkendegivet et stort engagement for at varetage en fodboldklubs interesser, ikke kunne medføre, at han var inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forbindelse med kommunalbestyrelsens behandling af konkrete sager vedrørende fodboldklubben (j.nr. 2003-2220/207-4).

8.2 Aktindsigt

I forbindelse med offentlighedens interesse for sagen om kommunens salg af ejendommen – herunder nogle anmodninger om aktindsigt – blev sagens materiale lagt på kommunens hjemmeside, og der blev ved anmodninger om aktindsigt henvist til dette materiale.

I forbindelse med vores arbejde med sagen har vi efterspurgt supplerende materiale. Det har i den forbindelse vist sig, at ikke alle sagens dokumenter har været fremsøgt og gjort tilgængelige i forbindelse med kommunens besvarelse af aktindsigtsanmodningerne.

Dette kan formentlig primært relateres til manglende journalisering, jf. nedenfor, men det kan også skyldes en ufuldstændig fremsøgning af dokumenter i kommunens journalsystemer i forbindelse med håndteringen af aktindsigtssagerne.

Dokumenter er omfattet af aktindsigt, uanset om de er journaliseret eller ej. Det bør derfor ved behandlingen af en sag om aktindsigt overvejes, om der kan være dokumenter, der ikke er blevet journaliseret, og som derfor skal fremsøges på anden vis, fx ved søgning i mailbokse.

Kommunen skal, inden besvarelse af en anmodning om aktindsigt, sikre sig, at alle sagens dokumenter er identificeret og journaliseret, så de kan indgå i besvarelsen af aktindsigtsanmodningen, herunder fremgå af aktlisten.

8.3 Skriftlighed og journalisering

Vi er i forbindelse med sagen blevet opmærksomme på, at der i en række tilfælde ikke har været det fornødne fokus på skriftlighed og journalisering af akter.

Der følger af offentlighedsloven, en række special-love og af ulovbestemte retsgrundsætninger, at der gælder en notatpligt, ligesom der er regler om journaliseringspligt.

Formålet med notat- og journaliseringspligten er, at det kan dokumenteres, hvad der er sket i en sag. Det sikrer gennemsigtighed for borgeren, og det sikrer også, at det efterfølgende kan undersøges, om sagen er håndteret korrekt. Pligten understøtter herudover reglerne om aktindsigt, jf. også ovenfor.

Vi anbefaler, at kommunen tager skridt til at sikre, at medarbejderne kender og iagttager notat- og journaliseringspligten, så sagsbehandlingen sker i overensstemmelse med den gældende regulering. Dette kan erfaringsmæssigt være særligt relevant i forbindelse med on-boarding af nye medarbejdere.

8.4 Embedsmandspligterne

Vi har i forbindelse med vores arbejde med sagen fået det indtryk, at der i kommunen er et vist fokus på overholdelse af embedsmandspligterne, men også at

arbejdet med dette er forholdsvis sporadisk, og at det ikke er sat i system fx i forbindelse med on-boarding af nye medarbejdere.

Det er vores oplevelse, at der blandt medarbejderne i kommunen er en vis usikkerhed i forhold til det konkrete indhold af embedsmandspligterne, herunder sandhedspigten og åbenhed om fejl samt pligten til at sige fra.

Vi anbefaler, at kommunen skærper fokus på embedsmandspligterne, fx ved dialogmøder, undervisningsforløb eller tilsvarende for de ansatte.

-o-

Hellerup, 14. januar 2025

Horten

Rikke Søgaard Berth



Anne-Sophie Kierkegaard Vilsbøll

