

ORGANISERING AF BYFORNYELSESINDSATSEN

Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, ønsker at styrke byfornyelsesindsatsen i København og har bedt Horten om at beskrive, hvordan byfornyelsesindsatsen vil kunne forankres i en ny juridisk enhed.

I afsnit 2 beskriver vi den overordnede retlige ramme for at flytte byfornyelsesindsatsen, mens afsnit 3 indeholder en gennemgang af fire mulige modeller for organiseringen. Oplysninger modtaget fra Intern Revision om konsekvensen i forhold til anlægsrammen er indsat i forbindelse med hver model. Afsnit 1 indeholder en sammenfatning.

1. SAMMENFATNING

Kravet om hjemmel og den såkaldte mellemledsgrundsætning indebærer, at en ny retlig enhed, der ejes eller finansieres af kommunen, alene vil kunne udføre lovlige kommunale opgaver.

Vores vurdering af de fire modeller for organiseringen er:

Fond: Vi finder, at fondsmodellen ikke er egnet, dels fordi kommunen vil skulle indskyde betydelige midler i fonden, som kommunen vil være afskåret fra at råde (direkte eller indirekte) over, og som kommunen ikke vil kunne få tilbage, og dels fordi midler indskudt i fonden vil henregnes til kommunens anlægsmåltal. Der er således en række styringsmæssige udfordringer ved modellen, der ikke opvejes af andre fordele.

Kapitalselskab (A/S, ApS, P/S): Henset til, at det vil være nødvendigt at finde en eller flere medejere, der ejer mindst 50 % af selskabet, og at dette vil kræve betydelige økonomiske indskud for at etablere den ønskede ejerfordeling, finder vi ikke, at modellen med et kapital-selskab er realistisk. Hvis selskabet alene skal foretage mindre opgaver, herunder ikke uddele midler til byfornyelse, vil det være lettere at finde en medejer, men til gengæld vil kommunens anlægsmåltal blive belastet som hidtil af opgaven.

Interessentskab: I det væsentligste som ovenfor.

Forening: Kommunen vil skulle finde en eller flere aktører, der vil være medlem af foreningen. Kommunen vil dog kunne overføre midler til foreningen gennem tilskud. Intern Revision har oplyst, at medlemsbidrag og/eller kontingenter vil påvirke anlægsmåltallet, medmindre kommunens bidrag kan bogføres på balancen. Det sidstnævnte er ikke umiddelbart muligt, særligt ikke hvis bidragene har karakter af tilskud og ikke kontingent. Samlet set kan det på det foreliggende grundlag dog ikke fuldstændigt afvises, at det kan være muligt at etablere en model, hvor byfornyelse placeres i en forening, men udsigterne til at kunne skabe en egnet model fremstår noget vanskelige.

2. DEN RETLIGE RAMME

En kommune skal have et retligt grundlag for at udføre aktiviteter, herunder aktiviteter, der har karakter af erhvervsvirksomhed. Et sådant hjemmelsgrundlag kan enten findes i den skrevne lovgivning (her: byfornyelsesloven) eller fremgå af de uskrevne grundsætninger om kommuners forhold, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Byudvikling er en lovlig kommunal interesse, men der er efter kommunalfuldmagten et forbud mod begunstiggelse af enkeltpersoner/enkelte virksomheder, som gør det vanskeligt at yde støtte til byfornyelse. Hvis der er tale om innovative løsninger, som kan komme et større kreds af borgere til gode, taler dette dog for, at der ikke er tale om begunstiggelse af enkeltpersoner, eller at den kommunale interesse opvejer, at der er tale om støtte til enkeltpersoner. Dette er en konkret vurdering, som må foretages fra projekt til projekt.

Hjemmelsgrundlaget vil derfor – afhængigt af, hvordan opgaven nærmere modelleres – formentlig i hvert fald delvist være byfornyelsesloven.

Hjemmelskravet gælder, uanset om en opgave udføres af kommunen selv (i kommunalt regi), om kommunen ejer et selskab, der udfører opgaven, eller om kommunen giver tilskud til fx en fond, der udfører opgaven. Dette betegnes "mellemledsgrundsætningen", hvilket henviser til, at hjemmelskravet gælder, uanset om opgaven udføres af kommunen, eller om der indskydes et mellemlid (et selskab, en fond etc.) mellem kommunen og opgavens løsning. Helt ny praksis fra Ankestyrelsen bekræfter, at dette også gælder, når en kommune er medlem af en forening.

En kommune kan således kun være (med)ejer af et selskab, der udelukkende udfører lovlige kommunale opgaver. Hvis kommunen giver støtte, kan støtte gives til en retlig enhed, der udfører både lovlige kommunale opgaver og andre opgaver, hvis kommunens støtte kan øremærkes, så den alene medgår til de lovlige kommunale opgaver.

Myndighedsopgaver (herunder at træffe afgørelser) kan ikke overlades til en ekstern aktør, medmindre lovgivningen giver hjemmel til det. En sådan hjemmel findes ikke i byfornyelsesloven. Uanset hvilken model, der måtte vælges, skal kommunen fortsat træffe afgørelse, i det omfang opgaverne har hjemmel i byfornyelsesloven.

Samlet set passer hjemmelsgrundlaget således ringe med en model, hvor opgaven i sin helhed ønskes overladt til en ekstern ny juridisk enhed.

3. DE ORGANISATORISKE RAMMER

Nedenfor redegør vi for en række mulige organisationsformer for den nye enhed. Vi behandler følgende former for organisering: Fond, kapitalsekskab, interessentskab og forening.

Fond

En fond er en selvstændig juridisk person, der er kendetegnet ved at eje sig selv. Fondens formål, som blandt andet opfyldes gennem uddelinger, fastlægges af stifterne i forbindelse med stiftelsen, og formålet kan efterfølgende alene ændres med godkendelse fra fondsmyndigheden. Hvis en kommune er stifter af eller væsentlig gavegiver til en fond, vil hele fondens aktivitetsområde skulle udgøres af lovlige kommunale opgaver. Er kommunen ikke stifter eller væsentlig gavegiver, vil kommunen kunne yde øremærket støtte.

En fond er omfattet af forbuddet mod, at én kommune har bestemmende indflydelse. Kommunen anses bl.a. for at have bestemmende indflydelse over fonden, hvis kommunen har bestemmende indflydelse på ledelsen, herunder ved at udpege over halvdelen af bestyrelsen.

Stifterne af en fond kan ikke råde over midlerne i fonden, idet disse altid skal være uigenkaldeligt adskilt fra stifterens formue. Det samme gælder for aktører, der ved stiftelsen eller efterfølgende er væsentlige gavegivere til fonden.

Intern Revision har om fonde oplyst, at kommunes indbetaling til en fond – uanset arten – vil påvirke anlægsmåltallet.

Vurdering

Vi finder, at fondsmodellen ikke er egnet, dels fordi kommunen vil skulle indskyde betydelige midler i fonden, som kommunen vil være afskåret fra at råde (indirekte) over eller kunne få tilbage, dels da midler indskudt i fonden vil henregnes til kommunens anlægsmåltal. Der er således en række styringsmæssige udfordringer ved modellen, der ikke opvejes af andre fordele.

Kapitalsekskaber (aktie-, anparts- eller partnerselskaber)

Kapitalsekskaber er reguleret af selskabsloven og er velkendte organiseringsformer. Selskabet reguleres af vedtægterne, der fastsættes af ejerne. Ejere kan herudover indgå en ejerftale om deres indbyrdes forhold. En ejer kan ikke instruere medlemmerne af selskabets bestyrelse, heller ikke selv om de er valgt af den pågældende kommune.

En kommune må ikke have bestemmende indflydelse i et kapitalsekskab, fx ved at eje mere end 50 % af aktierne.¹ Det vil derfor være nødvendigt for kommunen at finde en eller flere medejere, der ejer mindst 50 % af selskabet. Ejerforholdet skal afspejle ejernes

¹ Udgangspunktet fraviges ved fx forsyningsvirksomhed, men undtagelserne er ikke relevante i denne sag.

indskud, og hvis kommunen fx indskyder 100 mio. kr. i selskabet, skal der således findes andre aktører, der er villige til at indskyde mindst et tilsvarende beløb.

Intern Revision har oplyst, at et kommunalt indskud i et kapitalselskab ikke regnes med i anlægsmåltallet.

Vurdering

Henset til, at det vil være nødvendigt at finde en eller flere medejere, der ejer mindst 50 % af selskabet, og at dette vil kræve betydelige økonomiske indskud for at etablere den ønskede ejerfordeling, finder vi ikke, at modellen med et kapitalselskab er realistisk. Hvis selskabet alene skal foretage mindre opgaver, herunder ikke uddele midler til byfornyelse, vil det være lettere at finde en medejer, men til gengæld vil kommunens anlægsmåltal blive belastet som hidtil af opgaven.

Interessentskab (I/S) (ikke § 60-fællesskab)

Et interessentskab er et aftalebaseret samarbejde mellem to eller flere parter. Et interessentskab har mindst to ejere. Interessenterne kan både være myndigheder og private. Samarbejdsformen er stort set ulovreguleret, og den primære regulering af interessentskabet finder således sted gennem den konkrete vedtægt eller overenskomst/aftale mellem interessenterne.

Der ses ikke praksis, der udtrykkeligt omhandler muligheden for, at en kommune kan have bestemmende indflydelse i et interessentskab, der ikke er et § 60-fællesskab, men henset til formålene bag forbuddet mod bestemmende indflydelse taler mest for, at én kommune (heller) ikke må have bestemmende indflydelse i et interessentskab.

Ejerne af et interessentskab hæfter ubegrænset og solidarisk for interessentskabets forpligtelser. Etableringen af et interessentskab vil derfor kræve Ankestyrelsens godkendelse, jf. lånebekendtgørelsens § 14.

Intern Revision har om anlægsmåltallet oplyst: Hvis kommunens indskud registreres som en del af interessentskabets egenkapital, og giver kommunen rettigheder og pligter som medejer af interessentskabet, så skal kommunens indskud registreres på balancen under funktion 8/9.32.21 Aktier og andelsbeviser mv., jf. Økonomi- og Indenrigsministeriets autoriserede konteringsregler, og belaster dermed ikke kommunens anlægsmåltal.

Vurdering

Henset til, at det vil være nødvendigt at finde en eller flere medejere, og at disse efter vores vurdering vil skulle eje mindst 50 % af selskabet, og at dette vil kræve betydelige økonomiske indskud for at etablere den ønskede ejerfordeling, finder vi ikke, at modellen med et interessentskab er realistisk. Se også ovenfor om kapitalselskaber.

Forening

Der er ingen fast selskabsretlig definition af en forening, som dog er kendetegnet ved at være stiftet med henblik på at varetage et fælles formål for medlemmerne, og som rummer mulighed for et vekslende deltagerantal. Medlemmerne indbetaler et kontingent for

medlemskab af foreningen mod at kunne udøve beføjelser i foreningen. Beføjelserne udøves gennem valg af ledelsen og kompetence til at fastsætte vedtægternes indhold. Der er stor frihed til at bestemme, hvordan ledelsen af foreningen skal organiseres.

Kommunen vil ikke kunne have bestemmende indflydelse i foreningen.

Foreningen kan alene varetage lovlige kommunale opgaver, hvis kommunen har ydet bidrag til foreningens grundkapital. Giver kommunen tilskud, kan dette derimod øremærkes til lovlige kommunale aktiviteter, så foreningen også kan drive andre aktiviteter.

Intern Revision har oplyst, at medlemsbidrag og/eller kontingenter vil påvirke anlægsmåltallet. Kommunens indskud kan kun bogføres på balancen, hvis kommunens indskud registreres som en del af modtagerens egenkapital, og giver kommunen rettigheder og pligter som medejer.

Vurdering

Kommunen vil skulle finde en eller flere aktører, der vil være medlem af foreningen. Se ovenfor ift. bestemmende indflydelse. Kommunen vil dog – som alternativ til at betale et højt medlemskontingent, som andre også vil skulle betale – kunne overføre midler til foreningen gennem tilskud.

Det er ikke umiddelbart muligt at lave en model, hvor kommunens indskud bogføres på balancen og dermed ikke henregnes til anlægsmåltallet. Det gælder i hvert fald, hvis bidragene har karakter af tilskud og ikke kontingent.

Samlet set kan det på det foreliggende grundlag dog ikke fuldstændigt afvises, at det kan være muligt at etablere en model, hvor byfornyelse placeres i en forening, men udsigterne til at kunne skabe en egnet model fremstår noget vanskelige, og det vil formentlig være relevant at forelægge spørgsmål om modellen for Ankestyrelsen og (for så vidt angår anlægsmåltallet) evt. også Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Horten, den 28. maj 2019

Hellerup



Rikke Søgaard Berth