

KOMMUNALAFDELINGEN

Tilsynsrådet for Fyns Amt
Odense Slot
Indgang A, 1. sal
Nørregade 36
5000 Odense C

Dato: 9. november 1999
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1999/1117/420-1
Sagsbeh.: ikm
Fil-navn: Lunde Kursuscenter

Ved brev af 1. september 1999 har Tilsynsrådet for Fyns Amt anmodet Indenrigsministeriet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt det er foreneligt med kommunalfuldmagten, at en kommune dels udvider og ombygger nogle bygninger, der udlejes til brug for en statsinstitutions kursusvirksomhed, dels udvider driften af det pågældende kursuscenter. Tilsynsrådet har i den forbindelse oplyst, at rådet finder det tvivlsomt, om en sådan udvidelse og ombygning samt udvidelse af drift er i overensstemmelse med kommunalfuldmagten, idet tilsynsrådet særligt har henvist til, at den omhandlede udvidelse og ombygning af kursuscenteret er begrundet i lejerens ønske om en udvidelse af lejemålet.

Tilsynsrådet har om baggrunden for tilsynsrådets anmodning til Indenrigsministeriet henvist til en henvendelse af 2. juli 1999 fra Egebjerg Kommune, der ønsker at få tilsynsrådets vurdering af, hvorvidt der er forhold i forbindelse med en påtænkt udvidelse og ombygning af Lunde Kursuscenter, tidligere Lunde Skole, der er til hinder for, at Kriminalforsorgen, som siden 1985 har lejet ejendommen, opkræves en leje, der modsvarer den merudgift ekskl. moms, den påtænkte udvidelse og ombygning indebærer. Kommunen har i brevet oplyst, at kursuscenteret, der tidligere har fungeret både som skole og sognegård, fortsat anvendes af sognets beboere til forskellige aktiviteter, såsom gymnastik, foredragsaftener og amatørteaterforestillinger samt afholdelse af menighedsrådsmøder. Kommunen har videre anført, at det derfor er i kommunens interesse, at bygningerne - som kommunen blandt andet med baggrund i borgernes manglende mulighed for at kunne mødes et offentligt sted på intet tidspunkt har overvejet at sælge - vedligeholdes og holdes i optimal stand.

Det fremgår videre af sagen, at Lunde Kursuscenter - bortset fra undervisningsrelaterede opgaver - drives af Egebjerg Kommune. Driftsopgaverne omfatter den daglige drift af ejendommen og de herpå opførte bygninger, rengøring, vask af sengelinned m.v., opvarmning og indvendig bygningsvedligeholdelse.

Indenrigsministeriet skal på baggrund af henvendelsen fra tilsynsrådet generelt udtale følgende:

Vedrørende udvidelse og ombygning af fast ejendom:

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Dette udgangspunkt fraviges dog for så vidt angår produktion til eget brug, idet det antages, at kommuner har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser i det omfang, kommunen finder, at den herved bedst kan varetage sin forpligtelse til at udnytte de kommunale ressourcer forsvarligt.

Der henvises herved bl.a. til Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 1994, side 461 f, Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 45 f. og betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 65 f.

Produktion til eget brug kan efter Indenrigsministeriets opfattelse omfatte såvel nybyggeri som udvidelse og ombygning af kommunens eksisterende bygninger samt vedligeholdelse heraf. En kommune vil således som udgangspunkt lovligt kunne udvide, ombygge samt vedligeholde sine bygninger.

Det antages endvidere, at en kommune, som endnu en modifikation til ovennævnte udgangspunkt, på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Det er en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at den pågældende kommunale aktivitet ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende.

Der henvises bl.a. til Jens Garde og Jørgen Mathiassen, Kommunalret 1991, side 48 ff., Martin Basse og Oluf Jørgensen. Kommunalt folkestyre, 2. udg., 1993, side 105 ff. samt Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 1994, side 461 ff., men modsat Mogens Heide-Jørgensen, Den kommunale interesse, 1993, side 153 ff., særligt side 161 ff., der forholder sig kritisk til de grænser for udnyttelse af kommunal overkapacitet, der er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. Også Erik Harder giver i Dansk Kommunalforvaltning III, 1994, side 70 ff., udtryk for en vis skepsis i forhold til de antagelser, der hidtil har været lagt til grund i den overvejende del af teorien og i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. Der er således ikke enighed i den juridiske litteratur om, hvor langt kommuners adgang til at sælge eller udleje overkapacitet til andre kan udstrækkes.

Overkapaciteten kan blandt andet omfatte fast ejendom, som kommunen kun delvis har brug for, således at den overskydende kapacitet udlejes til formål, der normalt ikke er kommunale.

En kommune, som på grundlag af overkapacitet udlejer fast ejendom, kan efter Indenrigsministeriets

opfattelse udvide og/eller ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, i det omfang, at det må antages, at den pågældende udvidelse og ombygning tillige tilgodeser en anvendelse af bygningerne til kommunale formål – eventuelt efter lejeaftalens udløb.

Det bemærkes videre, at ved udnyttelse af overkapacitet skal prisen fastsættes således, at den svarer til markedsprisen for den pågældende vare eller tjenesteydelse. Lejen for kommunens bygninger efter eventuelle udvidelser og ombygninger skal således fastsættes til markedsprisen.

Vedrørende drift af fast ejendom m.v.:

Det må efter Indenrigsministeriets opfattelse antages, at en kommune i forbindelse med udleje af fast ejendom på grundlag af ovennævnte grundsætninger tillige kan varetage de almindelige opgaver, der normalt påhviler en udlejer, så som udendørs vedligeholdelse af bygninger, forsyningsinstallationer samt vedligeholdelse af udenomsarealer m.v.

Herudover har en kommune efter lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder (lov nr. 378 af 14. juni 1995, som senest ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999) mulighed for på visse betingelser at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, herunder statslige myndigheder. Loven finder alene anvendelse, hvis udførelsen af den pågældende opgave for en anden offentlig myndighed ikke er hjemlet i anden lovgivning, jf. § 1, stk. 1. Det fremgår videre af § 2, stk. 1, at loven alene omfatter opgaver, som kommuner og amtskommuner vil kunne udføre for sig selv. Efter Indenrigsministeriets opfattelse vil sådanne opgaver blandt andet kunne vedrøre drift af en kursusejendom, herunder administration, rengøring, vask af linned m.v.

Efter § 2, stk. 3, i lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder er det en betingelse for, at en kommune kan udføre en opgave for en anden offentlig myndighed, at opgaven forinden har været udbudt, såfremt opgavens værdi overstiger den fastsatte tærskelværdi på 200.000 SDR (Special Drawing Rights), hvilket til og med 31. december 1999 svarer til 1.521.195 kr. Det er endvidere en betingelse, jf. § 2, stk. 4, at kommunalbestyrelsen, forinden den afgiver tilbud på og indgår aftale om udførelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, foretager en kalkulation af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med kommunens varetagelse af opgaven.

Med venlig hilsen

Hanna Ege