

KOMMUNALAFDELINGEN

Gladsaxe Byråd
Rådhuset
Rådhus Allé
2860 Søborg

Dato: 23. juni 1999
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1997/11124/159-1
Sagsbeh.: ikm
Fil-navn: Gladsaxe

Ved brev af 4. februar 1994 har Gladsaxe Byråd klaget over en udtalelse af 16. november 1993 fra Tilsynsrådet for Københavns Amt vedrørende kommunens adgang til at udleje kommunens skolelokaler.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen, og det er Indenrigsministeriets opfattelse, at Gladsaxe Kommune under nærmere angivne omstændigheder lovligt kan udleje de pågældende skolelokaler til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kommuner.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Indledningsvis skal Indenrigsministeriet dog meget beklage, at ministeriet på grund af en fejl først nu afgiver udtalelse i sagen.

Sagens baggrund:

Ved brev af 4. juni 1993 klagede Hotel-, Restaurant- og Fritidserhvervenes Arbejdsgiverforening (HOREFA), nu Hotel-, Restaurant- og Turisterhvervenes Arbejdsgiverforening (HORESTA), til Tilsynsrådet for Københavns Amt over Gladsaxe Byråds beslutning af 12. august 1992 om at udleje lokaler til private festarrangementer på henholdsvis Gladsaxe, Mørkhøj og Værebroskoler, hvilket efter HOREFA's opfattelse var en overtrædelse af kommunalfuldmagten.

Tilsynsrådet anmodede Gladsaxe Byråd om en udtalelse i anledning af HOREFA's klage, hvorefter byrådet ved brev af 1. oktober 1993 blandt andet oplyste følgende:

"Byrådet godkendte i 1992, at kantinerne på tre af kommunens skoler kan udlejes til private arrangementer. Lejen dækker de omkostninger, der er forbundet med udlejningen. Borgere og fastansat personale i Gladsaxe Kommune kan leje lokalerne.

Ud over skolekantinerne kan Høje Gladsaxe Skoles festsal lejes af foreninger, firmaer, danseskoler og til kommercielle formål. Lejeafgiften er afhængig af, hvem der lejer lokalet og til hvilket formål. Børne- og ungdoms-

foreninger samt lokale foreninger betaler dog ikke lejeafgift for tiden indtil kl. 23. Den højeste takst er 17.235 kr. (kommercielle formål m.v.).”

I anledning af Gladsaxe Byråds udtalelse af 1. oktober 1993 fremsendte HOREFA ved brev af 29. oktober 1993 blandt andet følgende bemærkninger til tilsynsrådet:

”... HOREFA's kritik retter sig mod den udlejning, der finder sted til private og erhvervsvirksomheder uden tilknytning til skolen til formål af privat karakter og især til kommercielle formål til erhvervsvirksomheder, pengeinstitutter, politiske foreninger m.v., idet denne udlejning efter HOREFA's opfattelse ikke er omfattet af de formål, som de kommunale skoler skal varetage.”

Tilsynsrådet for Københavns Amt afgav udtalelse om sagen ved brev af 16. november 1993. I udtalelsen er blandt andet anført, at kommuner under visse betingelser lovligt kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgernes private sammenkomster. Med hensyn til de betingelser, der gælder for lovligheden af sådant udlån af kommunale lokaler, har tilsynsrådet henvist til en udtalelse af 30. juni 1989 fra Indenrigsministeriet i den anden sag. Tilsynsrådet har i sin udtalelse citeret følgende herom fra den nævnte udtalelse fra Indenrigsministeriet:

”at der er tale om lokaler, der har anden kommunal anvendelse som hovedformål, at lokalerne alene stilles til rådighed for kommunens borgere eller til foreninger med hjemsted i kommunen - uden at der dog kan stilles krav om, at alle tilstedeværende har bopæl i kommunen -, at kommunen opkræver de omkostninger, der er forbundet med udlånet, således at der ikke ydes tilskud til de nævnte aktiviteter, og at kommunen på den anden side ikke opkræver større beløb end nødvendigt til dækning af omkostningerne - altså ikke udlejer med henblik på fortjeneste, idet der ellers vil være tale om ulovlig erhvervsvirksomhed.

Det er endelig en forudsætning, at de omhandlede lokaler ikke - for så vidt angår indretning og udstyr - adskiller sig væsentligt fra sådanne lokalers normale tilstand.”

I tilsynsrådets udtalelse er herefter endvidere anført følgende:

”Det er på baggrund af Indenrigsministeriets førnævnte tilkendegivelser tilsynsrådets opfattelse, at Gladsaxe Kommune lovligt kan stille de omhandlede lokaler til rådighed for kommunens borgere og foreninger med hjemsted i Gladsaxe Kommune.

...

Det fremgår imidlertid af byrådets redegørelse, at kommunen ikke alene udlejer lokalerne til foreninger med hjemsted i Gladsaxe Kommune men også til udenbys foreninger, og at kommunen udlejer lokalerne til kommercielle formål til lokale firmaer m.v.

Det er her tilsynsrådets opfattelse, at Gladsaxe Kommunes praksis går uden for de lovlige rammer for udleje af kommunale lokaler. Tilsynsrådet har gjort Gladsaxe Kommune bekendt med ovenstående og anmodet byrådet om at tage de vedtagne regler om lokaleudlejning op til fornyet overvejelse...”

Det fremgår af et referat af et møde i Gladsaxe Byråd den 12. januar 1994 vedrørende blandt andet tilsynsrådets udtalelse, at skole- og fritidsforvaltningen havde følgende bemærkninger til udtalelsen:

”Ændres reglerne, så kun borgere i Gladsaxe Kommune og lokale foreninger kan leje lokalerne, vil det betyde

et indtægtstab, idet der i 1993 er budgetteret med indtægter på 268.602 kr. (ekskl. lejeindtægter vedrørende de 3 skolekantiner, der udlejes til private)."

Ved brev af 4. februar 1994 klagede Gladsaxe Byråd til Indenrigsministeriet over tilsynsrådets udtalelse for så vidt angik kommunens adgang til at udleje lokaler til virksomheder, danseskoler og udenbys foreninger. I brevet anførte byrådet blandt andet følgende:

"Det fremgår af tilsynsrådets afgørelse, at den er baseret på en udtalelse fra Indenrigsministeriet i 1989, der fastslår, at det er en forudsætning, at lokalerne alene stilles til rådighed for kommunens borgere eller til foreninger med hjemsted i kommunen - uden at der dog kan stilles krav om, at alle tilstedeværende har bopæl i kommunen.

...

Tilsynsrådets afgørelse bygger på praksis i 1989.

Det er byrådets opfattelse, at Folketinget siden 1989 har vedtaget lovgivning, der giver kommunerne videre rammer for, hvad en kommune har adgang til at deltage i, f.eks. erhvervsudviklingsaktiviteter og aktieselskaber, og at grænserne for kommunalfuldmagten generelt er udvidet. Det er selvfølgelig en klar forudsætning, at kommunen ikke herved deltager i konkurrenceforvridende aktiviteter.

Af Gladsaxe Kommunes udtalelse til tilsynsrådet fremgik det bl.a., at Høje Gladsaxe Skoles festsal udlejes til udenbys foreninger, firmaer, danseskoler og til kommercielle formål. Lejeafgiften udgør 8.620,- kr. (een sal) eller 17.500,- kr. (to sale). Salene udlejes typisk til firmafester, juletræ, koncerter o.lign.

Ændres reglerne, vil der være risiko for, at udlejning til udenbys foreninger og til kommercielle formål fremover vil ske igennem en lokal forening eller borger i kommunen.

Det er i lyset af denne opfattelse, at byrådet finder, at tilsynsrådets afgørelse bør afprøves, og den indbringes derfor for Indenrigsministeriet."

Ved brev af 17. februar 1994 anmodede Indenrigsministeriet tilsynsrådet om en udtalelse i anledning af Gladsaxe Byråds klage, hvorefter tilsynsrådet ved brev af 22. februar 1994 meddelte, at tilsynsrådet kunne henholde sig til den tidligere truffe afgørelse.

Ved brev af 2. marts 1994 til Indenrigsministeriet fremkom Gladsaxe Byråd med følgende supplerende oplysninger:

"Høje Gladsaxe Skoles festsal og skolernes aulaer anvendes primært til kommunale formål. Festsalen bruges til større kommunale arrangementer som f.eks. koncerter, teater, fester, til fælles brug for skolerne og til Høje Gladsaxe Skoles egne arrangementer. Derudover kan salen lånes gratis af foreninger, der er hjemmehørende i Gladsaxe Kommune. Aulaerne anvendes primært til skolernes egne arrangementer samt til foreninger og aftenskoler.

I det omfang, der ikke er kommunale arrangementer i lokalerne, kan de lejes af andre. Det fremgår af lejebetingelserne, at lejetilladelsen kan tilbagekaldes, hvis kommunen selv skal bruge lokalet.

...

Omfanget af udlejninger til udenbys foreninger og til kommercielle formål i 1992 og 1993 samt antal bestillin-

ger i 1994 er yderst begrænset og fremgår af nedenstående oversigt:

	1992	1993	1994
Festsalen Høje Gladsaxe Skole (3 fester, 1 afdansningsbal)	2	1	1
Aulaer (1 fest, 1 afdansningsbal)	0	2	0
..."			

Indenrigsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan udleje kommunale lokaler, er ikke generelt reguleret i den skrevne lovgivning.

Efter lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter (lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. marts 1996, som senest ændret ved lov nr. 355 af 2. juni 1999) kan kommuner dog varetage opgaver vedrørende erhvervsudvikling, herunder udleje lokaler. Det er imidlertid en forudsætning herfor, at udlejningen retter sig mod alle eller en gruppe af virksomheder, at udlejningen medvirker til styrkelse af den erhvervsmæssige infrastruktur, samt at der ikke er tale om støtte til skrantende virksomheder eller på anden måde direkte finansiel støtte til enkelte virksomheder.

Herudover har kommuner en vis adgang til at udleje lokaler efter almindelige kommunalretlige grundsatninger om kommuners opgavevaretagelse.

Det er således antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger til varetagelse af kommunale opgaver, herunder til f.eks. mødevirksomhed og kulturelle formål. I den forbindelse kan en kommune stille lokalene vederlagsfrit til rådighed eller kræve et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med udlånet.

Det er endvidere antaget, at kommuner kan stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne til sammenkomster af mere privat karakter. Om de nærmere betingelser herfor henvises til det nævnte citat fra Indenrigsministeriets udtalelse af 30. juni 1989.

Den ovenfor anførte adgang til efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse at stille kommunale lokaler til rådighed for kommunens borgere og foreninger kan imidlertid ikke udstrækkes til at omfatte udlejning af lokaler til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kommuner.

Med hensyn til kommuners adgang til sådanne lokaleudlejninger efter ovennævnte kommunalretlige grundsætninger skal ministeriet udtale følgende:

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter ovennævnte kommunalretlige grundsætninger ikke uden hjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Det er således efter de nævnte grundsætninger udgangspunktet, at kommuner ikke kan udleje kommunale lokaler på kommercielle vilkår.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur imidlertid endvidere antaget, at en kommune på visse betingelser - for at undgå værdispild - i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen 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.

Det må antages, at en kommunes adgang til at sælge eller udleje overkapacitet også i et vist omfang kan omfatte udlejning af kommunale lokaler til formål, der normalt ikke er kommunale.

Det antages endvidere, at det forhold, at kommuner ikke uden lovhjemmel må yde tilskud til enkeltpersoner eller til enkelte virksomheder, og den omstændighed, at kommuners opgavevaretagelse ikke må påføre private en urimelig konkurrence, indebærer, at prisen ved salg af overskudskapacitet skal fastsættes således, at den mindst svarer til markedsprisen for den pågældende vare eller tjenesteydelse.

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.

I den foreliggende sag er det på baggrund af de foreliggende oplysninger Indenrigsministeriets opfattelse, at den i sagen omhandlede udlejning til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kom-

muner ikke er omfattet af lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, idet de ovenfor nævnte betingelser for sådan udlejning ikke efter det oplyste er opfyldt.

Spørgsmålet er herefter, om der på grundlag af de ovenfor nævnte overkapacitetsbetragtninger består en adgang for Gladsaxe Kommune til at udleje kommunale lokaler til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kommuner.

Det fremgår af den foreliggende sag, at Høje Gladsaxe Skoles festsal og de øvrige skolers aulaer primært anvendes til aktiviteter, der er knyttet til skolerne, til andre af kommunens arrangementer, samt at de udlånes til kostprisen til foreninger, der er hjemmehørende i kommunen. Det fremgår endvidere, at lokalerne alene udlejes til andre aktiviteter, såfremt lokalerne ikke skal anvendes til skolernes eller kommunens andre arrangementer, og at lejetilladelsen kan tilbagekaldes, såfremt kommunen selv skal bruge lokalerne.

Indenrigsministeriet må herefter lægge til grund, at Gladsaxe Kommunes lokaleudlejning til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kommuner er begrænset til den overkapacitet af kommunens lokalekapacitet, der er opstået i anledning af kommunens anvendelse af sine lokaler til opgaver, der normalt er kommunale, samt at denne overkapacitet ikke kan afskaffes. Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Gladsaxe Kommune lovligt vil kunne udleje lokaler til virksomheder, danseskoler og foreninger i andre kommuner, når dette sker på de ovenfor i øvrigt beskrevne betingelser for salg og udlejning af overkapacitet.

Indenrigsministeriet har gjort Tilsynsrådet for Københavns Amt bekendt hermed.

Med venlig hilsen

Hanna Ege