



Ankestyrelsens brev til Thisted Kommune

31. oktober 2018

Thisted Kommunes samarbejdsaftale med SMK

J.nr. 2017-85430

Thisted Kommune har den 18. december 2017 rettet henvendelse til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Thisted Kommune har i sin henvendelse anmodet Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om lovligheden af en påtænkt samarbejds- og brugsretsaf tale mellem kommunen og Statens Museum for Kunst (herefter SMK). Aftalen indebærer etablering af en filial af SMK i Doverodde Købmandsgård i Thy.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Da aftalen indebærer et tilsagn om regelmæssige ydelser, har Ankestyrelsen også vurderet sagen efter lånebekendtgørelsens § 13, stk. 1.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Thisted Kommune lovligt kan indgå en samarbejdsaftale med SMK om etablering og drift af et kunstmuseum efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen godkender, at Thisted Kommune giver tilsagn om betaling af de omhandlende driftsydelser til museet efter lånebekendtgørelsens § 13, stk. 1.

Ankestyrelsen foretager ikke yderligere i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Thisted Kommune har bedt om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt samarbejdsaftalen med SMK vil indebære en tilsidesættelse af opgavefordelingsprincippet i kommunalfuldmagtsreglerne. Kommunen henviser til, at der er tale om et statsligt museum, hvilket kan give tvivl om lovligheden af kommunens engagement i samarbejdsaftalen i relation til opgavefordelingsprincippet.

Det er kommunens samlede opfattelse, at det omhandlede arrangement i SMK Thy ligger inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er kommunens vurdering, at kommunen lovligt kan varetage sådanne museumsformål, som søges varetaget med aftalen. Det er oplyst, at de udstillings- og formidlingsaktiviteter, som SMK skal stå for, er aktiviteter, som Thisted Kommune selv ville kunne varetage.

Kommunen har også oplyst, at der i finansloven for 2018 er givet et årligt tilskud på 1,5 millioner kr. fra 2018 til etablering og løbende drift af en ny filial af SMK i Doverodde.

Om tvivlsspørgsmålet har kommunen skrevet følgende:

“Uanset ovenstående udgangspunkt om at en kommune ikke må yde støtte til opgaver, der er henlagt til f.eks. staten at varetage, er det Thisted Kommunes opfattelse, at kommuners mulighed for at varetage museumsformål også må omfatte en situation som den omhandlede.

Formålet med Thisted Kommunes påtænkte engagement er således som oplyst at udbrede rammerne for kulturelle oplevelser i lokalområdet, hvilket sikres i og med museumsfilialens placering i lokalområdet.

Når en kommune kan varetage museumsopgaver - eller yde støtte hertil - ville det efter kommunens opfattelse savne mening, hvis alene det forhold, at den omhandlede museumsinstitution er statslig- og ikke f.eks. fondsdrevet - skulle indebære, at engagementet var ulovligt. Forholdet er således ikke det, at museumsopgaver som sådan, er forbeholdt staten.

Det bemærkes, at det i udkastet til brugsrets- og samarbejdsaftale er forudsat, at eventuelt overskud indgår i SMK Thy (aftaleudkastets pkt. 12).

Der kan således ikke blive tale om, at kommunens engagement kommer til at række ud over, hvad der er centreret omkring den lokale museumsfilial på Doverodde Købmandsgaard.”

Thisted Kommune har oplyst, at det er kommunen, som har rettet henvendelse til SMK med ønske om etablering af en SMK-filial på Doverodde Købmandsgård. Thisted Kommune ønsker hermed at udvide rammerne for kulturelle oplevelser i Thy.

SMK har tilkendegivet overfor kommunen, at SMK er interesseret i at etablere en filial, da museet har et ønske om at udbrede kendskabet til og brugen af sin samling til hele Danmark. Denne filial skal hedde SMK Thy.

Den overordnede idé er, at museet skal udstille kunstværker fra SMK's samling, som vil blive udvalgt med henblik på at blive udstillet på dette sted. SMK Thy skal formidle kunstværker til områdets borgere og besøgende for at styrke kreativitet, dannelse og medborgerskab.

Thisted Kommune har oplyst, at samarbejdsaftalen primær forpligter kommunen til at:

- stille en del af ejendommen Doverodde Købmandsgård gratis til rådighed for SMK,
- ombygge en del af ejendommen, opføre en ny velkomstbygning og modernisere udenomsområder og
- sikre den daglige basisdrift med betjening af fælles ankomst og butik, rengøring af områder, hvor SMK har brugsret, pedel og vedligeholdelse af udenomsrealer.

Samarbejdsaftalen forpligter blandt andet SMK til:

- at holde åbent i et bestemt tidsrum,
- udarbejde mindst en årlig udvalgt udstilling og
- produktion af formidlings- og undervisningsaktiviteter.

Ankestyrelsen har modtaget bilagsmateriale fra Thisted Kommune, herunder en kopi af et udkast til samarbejds- og brugsretsaf tale mellem Thisted Kommune og Statens Museum for Kunst.

Ankestyrelsen har noteret sig, at aftaleudkastets kapitel 11, Organisering, fastlægger kommunens indflydelse i henholdsvis anlægs- og driftsfasen.

Ankestyrelsen har i forbindelse med behandlingen af sagen bedt Kulturministeriet om en udtalelse. Kulturministeriet har den 16. marts 2018 oplyst følgende til Ankestyrelsen:

”Ankestyrelsen har i brev af 5. februar 2016 (vedhæftet) anmodet Kulturministeriet om at oplyse, hvorvidt der er hjemmel i den under ministeriet skrevne lovgivning – herunder bl.a. museumsloven og/eller finansloven - til at Thisted Kommune kan yde tilskud til etablering og drift af en filial af det statslige museum SMK, eller om det er ministeriets opfattelse, at der i lovgivningen udtømmende er gjort op med muligheden for at yde støtte, således at kommunal støtte er udelukket.

Det er Kulturministeriets vurdering, at museumsloven og finansloven hverken regulerer eller hindrer det påtænkte samarbejde mellem kommune og museum.

Det bemærkes, at det er sædvanlig praksis, at en kommune yder tilskud til et statsligt museum. Eksempelvis har Slagelse Kommune indgået et samarbejde med Nationalmuseet omkring driften af vikingeborgen Trelleborg. Samme konstellation ses mellem Vejle Kommune og Nationalmuseet omkring Kongernes Jelling.”

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50. Vi kan også efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse i henhold til den lovgivning, hvis overholdelse er beføjet til at prøve.

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 59, at Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti samt ved tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.

Det fremgår af § 13, stk. 1, i lånebekendtgørelsen (bekendtgørelsen nr. 1580 af 17. december 2013), at en kommunalbestyrelse ikke uden Statsforvaltningens samtykke kan afgive tilsagn om regelmæssige ydelser eller lignende, som kommunen ikke efter lovgivningen er forpligtet til at præstere.

Ankestyrelsen bemærker, at tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Ankestyrelsen har i den forbindelse overtaget opgaven fra Statsforvaltningen med at give samtykke efter lånebekendtgørelsens § 13.

Ankestyrelsens udtalelse

Kommunalfuldmagtsreglerne er en samlet betegnelse for de uskrevne regler (grundsætninger) om kommunernes ulovbestemte opgaver.

Nogle klassiske eksempler på opgaver, som kommuner kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, er aktiviteter inden for fritids-, kultur og idrætsområdet.

Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem praksis og viger for den skrevne lovgivning. Såfremt der er udstedt regler på et område, er det således væsentligt at vurdere, om der er tale om en udtømmende regulering, idet det i givet fald indebærer, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke gælder for den pågældende opgavevaretagelse.

I det omfang, en kommune lovligt kan varetage en aktivitet efter kommunalfuldmagtsreglerne, kan kommunen også yde støtte til, at private varetager aktiviteten.

Kommunalfuldmagtsreglerne indebærer imidlertid også en række begrænsninger. Blandt andet kan kommunerne ud fra det såkaldte opgavefordelingsprincip ikke varetage eller yde økonomisk støtte til varetagelse af opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler eller tilkommer statslige eller andre offentlige myndigheder at løse.

Baggrunden for opgavefordelingsprincippet er, at den i lovgivningen fastsatte fordeling af opgaver mellem stat, regioner og kommuner er udtryk for en afvejning af, hvilke niveauer der er bedst egnede til at løse opgaven. Ved valg af niveau vil der fra lovgivningsmagtens side endvidere normalt være foretaget en mere eller mindre eksplicit tilkendegivelse af, hvilke hensyn der skal varetages i forbindelse med løsningen af en opgave. De hensyn kan eksempelvis være lokale interesser, regionale interesser eller overordnede statslige interesser. De hensyn, som ligger bag fordelingen af opgaver, kan ikke tilsidesættes ved aftaler mellem offentlige myndigheder.

Afhængig af, hvilken opgavevaretagelse der er tale om, og såfremt der foreligger særlige omstændigheder, herunder at der kan påvises en særlig kommunal interesse i den pågældende opgavevaretagelse, vil en kommune dog i et vist omfang kunne varetage – og afholde udgifterne hertil – eller yde økonomisk støtte til varetagelse af opgaver, som det efter lovgivningen påhviler staten eller regionen at varetage.

Spørgsmålet om, hvornår ovennævnte udgangspunkt vil kunne fraviges, afhænger af en konkret vurdering.

Afgrænsningen bør ske ved en afvejning af på den ene side de hensyn, som må antages at have ligget til grund ved fordelingen af opgaver mellem de tre administrative niveauer og på den anden side den kommunale interesse, som konkret begrundet kommunens ønske om at påtage sig opgaven.

Det er dog fast antaget, at der ikke kan ydes tilskud alene med henblik på at få oprettet eller bevaret en statslig eller regional service i kommunen.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Thisted Kommune lovligt kan indgå en samarbejdsaftale med SMK om etablering og drift af kunstmuseum efter kommunalfuldmagtsreglerne.

På baggrund af de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at antage, at Thisted Kommunes engagement i SMK Thy er i strid med opgavefordelingsprincippet i kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi har lagt vægt på:

- at kommunens engagement i samarbejdsaftalen handler om drift og etablering af et kunstmuseum. Det oplyste museumsformål ligger inden for kulturområdet, som er et af de klassiske områder, hvor en kommune lovligt kan varetage en opgave efter kommunalfuldmagtsreglerne,
- at Kulturministeriet som ressortmyndighed har udtalt, at hverken museumsloven eller finansloven regulerer eller hindrer det påtænkte samarbejde, og
- at Kulturministeriet i sin udtalelse også har oplyst, at det er sædvanlig praksis, at en kommune yder tilskud til et statsligt museum.

Ankestyrelsens godkendelse

Ankestyrelsen godkender, at Thisted Kommune giver tilsagn om betaling af de omhandlende driftsydelser til museet efter aftaleudkastets punkt 12, Økonomi. Der henvises til lånebekendtgørelsens § 13, stk. 1.

Vi har lagt vægt på oplysningerne i det fremsendte aftaleudkast, hvor den økonomiske ramme for driften er tidsbegrænset til fem år. Vi har også lægt vægt på det oplyste om kommunens indflydelse på støttens anvendelse.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Christian Bernhard