



Københavns Kommune
Borgerepræsentationens
Sekretariat
Københavns Rådhus
1599 København V

Udlån af lokaler på Københavns Rådhus

7. maj 2018

Ankestyrelsen har den 13. september 2017 anmodet
Borgerepræsentationen i Københavns Kommune om en udtalelse
vedrørende udlån af lokaler på Rådhuset.

J.nr. 2017-62724

Ankestyrelsen har herefter modtaget udtalelse af 30. november 2017,
der er behandlet på et møde i Borgerepræsentationen samme dato.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

1. Kommunens retningslinjer om udlån af lokaler til kulturelle og andre tilsvarende formål

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen har ikke bemærkninger til det, Københavns Kommune har
oplyst om udlån af lokaler på rådhuset til kulturelle og andre tilsvarende
formål. Se nærmere på side 8.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

2. Kommunens retningslinjer om udlejning af lokaler til kommercielle arrangementer

Ankestyrelsen har ikke bemærkninger til, at Københavns Kommune, som
det fremgår af kommunens udtalelse, i enkelte og særlige tilfælde
udlejer lokaler på rådhuset til kommercielle formål til markedsprisen.

Ankestyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at det nu fremgår af
kommunens retningslinjer, at en lejeaftale tilbagekaldes, hvis kommunen
selv skal bruge det pågældende lokale. Ankestyrelsen går derfor ud fra,
at kommunen vil tilbagekalde en lejeaftale, når det er relevant. På den
baggrund er det vores vurdering, at Københavns Kommunes
retningslinjer om udlejning er i overensstemmelse med reglerne om
udlejning af overskudskapacitet. Se nærmere på side 8-10.

3. Kommunens praksis om vederlagsfrit udlån af lokaler til medlemmer af Borgerrepræsentationen

Det er ikke i overensstemmelse med kommunestyrelseslovens regler om vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer, at Københavns Kommune vederlagsfrit har udlånt Rådhusalen og Festsalen, som i øvrigt kan lejes mod betaling, til fire medlemmer af Borgerrepræsentationen til bryllupsreceptioner.

Det er heller ikke i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, da udleje af eventuel overskudkapacitet skal ske til markedsprisen.

Da denne praksis ikke er videreført i kommunens nye, samlede administrationsgrundlag, foretager Ankestyrelsen ikke videre vedrørende den nu ophørte praksis. Se nærmere på side 10-11.

Københavns Kommune har oplyst, at den efter modtagelsen af denne udtalelse blandt andet vil vurdere, om der er juridisk grundlag for at kræve, at de medlemmer af Borgerrepræsentationen, der ikke på nuværende tidspunkt har betalt for leje af et lokale, betaler markedsprisen for de anvendte lokaler.

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

Sagens baggrund

Ankestyrelsen er gennem presseomtale blevet opmærksom på, at Københavns Kommune i visse tilfælde har udlånt Rådhushallen vederlagsfrit til medlemmer af Borgerrepræsentationen til private formål.

Ankestyrelsen har på den baggrund anmodet Borgerrepræsentationen om en udtalelse, herunder om hvorvidt kommunen har retningslinjer på området og i givet fald hvilke.

Ankestyrelsen har desuden bedt om at få oplyst, om kommunen i alle tilfælde har fulgt retningslinjerne, eller om der er sket en fravigelse fra disse og i givet fald hvorfor, herunder om retningslinjerne er fraveget i forbindelse med den konkrete sag om en bryllupsreception i august 2017, som har været omtalt i pressen.

Endelig har Ankestyrelsen bedt kommunen om at udtale sig om, hvorvidt retningslinjerne og en eventuel fravigelse af disse efter kommunens opfattelse er lovlige, herunder i relation til reglerne om vederlæggelse af medlemmer af en kommunalbestyrelse.

Ankestyrelsen har herefter modtaget kommunens udtalelse af 30. november 2017, der er behandlet af Borgerrepræsentationen samme dato.

Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"Borgerrepræsentationen har den 15. juni 2011 vedtaget vedlagte to indstillinger om henholdsvis

- a. *Retningslinjer vedr. brug af Rådhusets lokaler og afholdelse af officielle modtagelser på Københavns Rådhus (Bilag A).*
- b. *Udlejning af lokaler på Rådhuset til kulturelle formål (bilag B)*

I bilag 1 til indstillingen om *Retningslinjerne vedr. brug af Rådhusets lokaler og afholdelse af officielle modtagelser på Københavns Rådhus* er fastsat nærmere regler for Borgerrepræsentationens medlemmers muligheder for benyttelse af lokaler på Rådhuset.

Bilaget indeholder regler om udlån af lokaler *dels* til mødeaktiviteter direkte relateret til det kommunale hverv, *dels* til partipolitisk mødeaktivitet relateret til kommunens opgaver, og *endelig* til mødeaktivitet relateret til private eller partipolitiske forhold.

Vedr. udlån af lokaler til mødeaktivitet relateret til private eller partipolitiske forhold er anført flg.:

"Kommunen kan ikke stille lokaler vederlagsfrit til rådighed til private eller partipolitiske arrangementer, der vedrører det partipolitiske formål for det pågældende politiske parti.

Det er i indstillingen om udlejning af lokaler på Rådhuset til kulturelle formål (2010 - 33950) beskrevet, hvornår der kan ske udlejning til arrangementer med kommercielt formål, hvor lokalerne udlejes til markedsleje.

Det fremgår af indstillingen, at lokaler på Rådhuset kun i enkelte tilfælde kan udlejes til kommercielle formål, som i overvejende grad har relevans for Københavns Kommune.

Forudsætningerne for at kunne udleje Rådhusets lokaler til kommercielle formål er, at lokalerne er ledige, og at anvendelsen kan godkendes af relevante myndigheder."

Indstillingen om *Udlejning af lokaler på Rådhuset til kulturelle formål* indeholder nærmere regler dels om

- Udlån af lokaler på Rådhuset til kulturelle og andre tilsvarende ikke kommercielle formål, hvor lokalerne udlånes mod dækning af driftsomkostningerne, dels om
- Udlejning af lokaler på Rådhuset til arrangementer med kommercielt formål, hvor lokalerne udlejes til markedslejen.

Ved tiltrædelsen af indstillingen har Borgerrepræsentationen besluttet,

at Rådhusets lokaler kan udlånes til kulturelle og andre tilsvarende ikke kommercielle formål i overensstemmelse med det i indstillingen anførte, samt

at Rådhusets lokaler, jf. reglerne om overkapacitet alene i enkelte tilfælde kan udlejes til kommercielle formål tillige i overensstemmelse med det i indstillingen anførte.

Om udlejning til kommercielle arrangementer i enkelte og særlige tilfælde er det i indstillingen anført:

"Der kan alene i enkelte og særlige tilfælde ske udlejning til kommercielle arrangementer på Rådhuset. Udlejningen skal i videst muligt omfang have relevans for Københavns Kommune, dvs. der skal typisk være tale om arrangementer, som, fx brander København m.v."

...

Om markedsleje og dækning af driftsomkostninger ved udlejning til kommercielle formål er det i indstillingen om udlejning af lokaler på Rådhuset til kulturelle formål anført, at

"Udlejning til kommercielle formål sker efter kommunalfuldmagtens regler om overskudskapacitet. Det betyder bl.a. at udlejningen skal ske til markedsleje.

Ud over markedslejen skal lejer betale for driftsomkostninger, dvs. udgifter til den tid, rådhusets personale er krævet til det

pågældende arrangement i form af ophængning, opstilling, vagter, afspærring og lignende."

..."

Kommunen har vurderet, at retningslinjerne er lovlige.

Følgende fremgår også af udtalelsen:

"Borgerrepræsentationen har den 20. juni 2012 vedtaget en politik for repræsentation mv. (Bilag C)

...

Om fødselsdage og jubilæer er anført flg.:

"Udgifter til receptioner i forbindelse med jubilæer kan indenfor passende rammer afholdes af kommunen.

Fødselsdage vil i langt de fleste tilfælde være en privatsag, og receptioner i den anledning må derfor ske for egen regning. Det er imidlertid ikke udelukket, at en rund fødselsdag kan markeres med et passende arrangement i kommunalt regi, hvis der f. eks. er tale om en ansat eller en politiker, der på markant vis tegner kommunen udadtil, og hvor en markering overfor omverdenen findes hensigtsmæssig. Det vil i forhold til de ansatte være den adm. direktør for den pågældende forvaltning, der tager stilling til, om kommunen skal afholde udgiften hertil og i forhold til politikerne, Formanden for Borgerrepræsentationen."

..."

Kommunen har vurderet, at den vedtagne politik for repræsentation er lovlig.

Følgende fremgår også af udtalelsen:

*"1.4. Den administrative praksis for udlån af lokaler til medlemmer af Borgerrepræsentationen.
Der har været en særlig administrativ praksis, hvorefter medlemmer af Borgerrepræsentationen har haft mulighed for vederlagsfrit at låne et lokale på Københavns Rådhus til en bryllupsreception. Lokalet har skullet være ledigt på det pågældende tidspunkt, og udgifter forbundet med arrangementet har skullet afholdes af medlemmet selv. Der pålægges således*

ikke Københavns Kommune udgifter til assistance fra Rådhusets personale, forplejning mv. i forbindelse med lokaleudlånet.

Der har været tale om en flerårig særlig administrativ praksis, der ikke er kodificeret, men som oprindeligt baserede sig på en drøftelse på et møde i Gruppeformandskredsen den 11. maj 2012, hvor spørgsmålet var oppe. Der foreligger ikke noget skriftligt referat fra mødet.

Den særlige administrative praksis er udsprunget af kommunens mangeårige praksis for, at det i forbindelse med vielser på Københavns Rådhus er almindeligt accepteret, at brudeparrene kan samles med de gæster, som har været til stede i forbindelse med vielsen, i eller uden- for Rådhushallen eller i Rådhushaven og drikke eksempelvis et glas medbragt champagne.

Vielser kan endvidere efter nærmere aftale foregå i et andet lokale på Rådhuset end i Bryllupssalen, eksempelvis i lokaler med relation et borgmesterkontor eller i Rådhushaven. I de tilfælde vil der tilsvarende i fortsættelsen af vielsen kunne være en markering i lokalet eller i haven for brudeparret og deres deltagende gæster.

Kommunens nævnte mangeårige praksis i forbindelse med vielser på Rådhuset er vurderet som en integreret del af udførelsen af den kommunale opgave, som det er at gennemføre vielser. Denne praksis indebærer ikke, at der i forbindelse med bryllupper kan afholdes egentlige receptioner mv. på Rådhuset, og er ikke omfattet af reglerne om udlån eller udleje af lokaler på Rådhuset til kommercielle formål.”

Kommunen har oplyst, at der i den konkrete sag om en bryllupsreception i august 2017, som har været omtalt i pressen, blev rettet henvendelse til Borgerrepræsentationens Sekretariat i juli 2016 vedrørende muligheden for at låne Festsalen på rådhuset. Det blev herefter undersøgt, om salen var ledig på den ønskede dato. Festsalen var efter det oplyste ledig, og udlånet blev godkendt.

Kommunen har oplyst, at den administrative praksis, hvorefter medlemmer af Borgerrepræsentationen har haft mulighed for vederlagsfrit at låne et lokale på Københavns Rådhus til en bryllupsreception, er en fravigelse af de vedtagne retningslinjer. Fravigelse er efter det oplyste sket i fire tilfælde.

Kommunen har vurderet, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke giver tilstrækkelig hjemmel til vederlagsfri udlån af Festsalen og Rådhusalen

til private arrangemente af den karakter og det omfang, der har været tale om.

Kommunen har også vurderet, at reglerne om vederlæggelse af medlemmer af en kommunalbestyrelse ikke indeholder hjemmel til at stille lokalerne vederlagsfrit til rådighed for medlemmerne til sådanne arrangemente.

Det fremgår af kommunens udtalelse, at Borgerrepræsentationen, efter modtagelse af Ankestyrelsens udtalelse, vil vurdere og tage stilling til de videre konsekvenser af sagen. Herunder vil kommunen vurdere, om der er juridisk grundlag for at kræve betaling fra de medlemmer, der ikke på nuværende tidspunkt har betalt markedslejen for lokaler på rådhuset i forbindelse med deres bryllupsreceptioner.

Endelig fremgår det af kommunens udtalelse, at undersøgelsen og vurderingen, der er foranlediget af den konkrete sag, har resulteret i en indstilling til Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen om opdatering og præcisering af retningslinjerne for udlån af lokaler på Rådhuset, herunder om præcisering af ansvars- og rollefordelingen på området. Borgerrepræsentationen har tiltrådt indstillingen på et møde den 30. november 2017.

Ifølge den tiltrådte indstilling videreføres retningslinjerne fra 2011 med enkelte justeringer i et samlet administrationsgrundlag for udlån mv. af lokaler på rådhuset.

Det fremgår af det samlede administrationsgrundlag "Rammer og retningslinjer for udlån mv. af lokaler på Københavns Rådhus", at ved udlejning af lokaler til kommercielle formål, kan en lejeaftale tilbagekaldes, hvis kommunen selv skal bruge lokalerne.

Det samlede administrationsgrundlag viderefører også den mangeårige praksis for, at en vielse efter nærmere aftale kan gennemføres i et andet lokale på Københavns Rådhus end i Bryllupssalen er lovlig. Derimod er den særlige praksis, hvor medlemmer af Borgerrepræsentationen har haft mulighed for at låne et lokale på Københavns Rådhus til en reception i forlængelse af medlemmets indgåelse af ægteskab, ikke videreført.

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.

Ankestyrelsens udtalelse

1. Kommunens retningslinjer om udlån af lokaler til kulturelle og andre tilsvarende formål

Kommuner kan efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, udføre eller støtte en aktivitet i det omfang, der er en kommunal interesse i aktiviteten.

Et klassisk eksempel på aktiviteter, som kommuner kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, er fritids- og kulturaktiviteter. Kommuner kan derfor stille lokaler til rådighed til varetagelse af sådanne kommunale opgaver. Hvis den, der ønsker at anvende et lokale, alene varetager aktiviteter, som kommunen selv vil kunne varetage, kan kommunen udlåne lokalet uden at modtage betaling.

Ankestyrelsen har på den baggrund ikke bemærkninger til det, Københavns Kommune har oplyst om udlån af lokaler på rådhuset til kulturelle og andre tilsvarende formål.

2. Kommunens retningslinjer om udlejning af lokaler til kommercielle arrangementer

Ankestyrelsen har forstået det, kommunen har citeret fra indstillingen til retningslinjerne, sådan, at det ikke er udelukket, at et lokale på rådhuset udlejes til et arrangement, som ikke har relevans for Københavns Kommune.

Der er tradition for, at kommuner mod betaling kan stille kommunale lokaler til rådighed for private fester og sammenkomster, hvor borgerene selv sørger for serveringen.

Ankestyrelsen henviser til Kommunernes opgaver af Karsten Revsbech, 3. udgave, side 218-219, som kommunen også har henvist til, og hvor følgende videre fremgår:

”Dette har tilsyneladende sammenhæng med, at private pr. tradition har kunnet benytte forsamlingshuse, også kommunalt støttede forsamlingshuse, til private fester. En sådan udlejning anses ikke for konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. Det er generelt set velbegrundet, idet alternativet til festen eller sammenkomsten næppe er en fest mv. på kroen eller en restaurant, men en almindelig familiefest eller sammenkomst i hjemmet.”

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at udlejning af for eksempel Festsalen på Københavns Rådhus til en privat fest ligger ud over det, der kan anses for at være omfattet af den nævnte tradition. Alternativet til at leje Festsalen må formodes at være leje af et tilsvarende lokale i samme prisklasse og ikke en fest i hjemmet.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at drive erhvervsvirksomhed, herunder at udleje lokaler til arrangementer uden en kommunal interesse.

Kommuner kan dog på visse betingelser lovligt udnytte overskudskapacitet og dermed varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Ved vurderingen af, om der er tale om lovlig overskudskapacitet indgår blandt andet, om der er tale om en opgave, som i forvejen varetages på rimelig måde af private. Salg af overskudskapacitet skal ske til markedsprisen.

En kommune kan således i et vist begrænset omfang udleje enkelte ledige lokaler på markedsvilkår, når der er tale om lokaler, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. At det kun kan ske i begrænset omfang skyldes, at kommuner ejer så mange bygninger og lokaler, at udlejning kunne blive en meget omfattende aktivitet og dermed et uoverskueligt konkurrenceproblem i forhold til det private erhvervsliv.

Indenrigsministeriet har i brev af 23. juni 1999 efter en konkret vurdering accepteret, at en kommune udlejer festsale og aulaer på kommunes skoler. Det fremgår af sagen, at lokalerne primært anvendes til aktiviteter, der er knyttet til skolerne og til andre af kommunens arrangementer, og at de udlånes til kostprisen til foreninger, der er hjemmehørende i kommunen. Det fremgår videre, at lokalerne alene udlejes til andre aktiviteter, såfremt lokalerne ikke skal anvendes til skolernes eller kommunens andre arrangementer, og at en lejetilladelse kan tilbagekaldes, hvis kommunen selv skal bruge lokalerne.

Ankestyrelsen henviser til Kommunernes opgaver af Karsten Revsbech, 3. udgave, side 216.

Ankestyrelsen har derfor ikke bemærkninger til, at Københavns Kommune, som det fremgår af kommunens udtalelse, i enkelte og særlige tilfælde udlejer lokaler på rådhuset til kommercielle formål til markedsprisen.

Det er dog en forudsætning, at det pågældende lokale er ledigt, altså at det ikke skal bruges til kommunale opgaver, da der ellers ikke er tale om udlejning af overskudskapacitet.

Ved en henvendelse om leje af for eksempel Festsalen på Københavns Rådhus, skal kommunen derfor ikke alene konstatere, om lokalet umiddelbart er ledigt, men også foretage en vurdering af, om lokalet senere kan blive efterspurgt til kommunale formål.

Kommunen skal derfor være tilbageholdende med at indgå aftaler om udlejning langt ude i fremtiden, fordi kommunen i en sådan situation vil have vanskeligt ved at vurdere et eventuelt mellemkommende kommunalt behov. Kommunen skal herunder inddrage det forhold, at lokaler på Københavns Rådhus kan have helt særlige repræsentative formål.

Da det nu fremgår af kommunens retningslinjer, at en lejeaftale tilbagekaldes, hvis kommunen selv skal bruge det pågældende lokale, går Ankestyrelsen derfor ud fra, at ovenstående vurdering indgår i kommunens stillingtagen til, om en konkret udlejning kan godkendes, og at kommunen vil tilbagekalde en lejeaftale, når det er relevant.

På den baggrund er det vores vurdering, at Københavns Kommunes retningslinjer om udlejning er i overensstemmelse med reglerne om udlejning af overskudskapacitet.

3. Kommunens praksis om vederlagsfrit udlån af lokaler til medlemmer af Borgerrepræsentationen

Kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34 indeholder en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmers vederlæggelse. Det indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge medlemmer af kommunalbestyrelsen på anden måde, end hvad der følger af vederlagsreglerne.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at vederlagsfri anvendelse af lokaler på Københavns Rådhus til private formål udgør en økonomisk fordel for medlemmerne af Borgerrepræsentationen.

Det er derfor ikke i overensstemmelse med lovgivningen, at Københavns Kommune vederlagsfrit har udlånt Rådhusalen og Festsalen, som i øvrigt kan lejes mod betaling, til fire medlemmer af Borgerrepræsentationen til bryllupsreceptioner.

Det er heller ikke i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne, jf. ovenfor, da udleje af eventuel overskudskapacitet skal ske til markedsprisen.

Kommunens praksis er desuden en fravigelse af de vedtagne retningslinjer vedrørende brug af rådhusets lokaler, hvorefter kommunen

ikke kan stille lokaler vederlagsfrit til rådighed til blandt andet private arrangementer.

Den beskrevne praksis er ikke videreført i det nye, samlede administrationsgrundlag og Ankestyrelsen foretager derfor ikke videre vedrørende den nu ophørte praksis.

Som det fremgår under afsnittet om sagens baggrund, har kommunen oplyst, at den efter modtagelsen af denne udtalelse blandt andet vil vurdere, om der er juridisk grundlag for at kræve, at de medlemmer af Borgerrepræsentationen, der ikke på nuværende tidspunkt har betalt for leje af et lokale, betaler markedsprisen for de anvendte lokaler.

4. Øvrige forhold

Vederlagsreglerne afskærer ikke kommunale politikere fra at deltage i et arrangement, der ikke har til formål at honorere politikerne, men har til formål at varetage en kommunal interesse, f.eks. et repræsentationsarrangement. Afgørende for, om en kommune lovligt kan afholde udgifter til et arrangement, er således, om der foreligger en kommunal interesse heri.

Ankestyrelsen har derfor ingen bemærkninger til det, kommunen har anført om fødselsdage og jubilæer.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 156.

Ankestyrelsen har heller ingen bemærkninger til kommunens praksis for, at brudepar i forbindelse med vielser på Københavns Rådhus kan samles med de gæster, som har været til stede ved vielsen og drikke eksempelvis et glas medbragt champagne. Den beskrevne praksis, som kommunen har vurderet er en integreret del af kommunens funktion som vielsesmyndighed, omfatter ikke egentlige receptioner mv.

Denne udtalelse vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund