



Ankestyrelsens brev til Høje-Taastrup Kommune

Tilsynsudtalelse om udlejning af et areal til cafédrift

Høje-Taastrup Kommune har den 20. december 2022 bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt kommunen lovligt kan udleje et areal til cafédrift.

Resumé

Ankestyrelsen er enig med Høje-Taastrup Kommune i, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan udleje et areal i Kvarterhuset til en privat, der vil drive café.

Sagens oplysninger

Følgende fremgår bl.a. af Høje-Taastrup Kommunes henvendelse af 20. december 2022:

"Baggrund

Gadehavegård er et almennyttigt boligområde som indtil 2019 var en såkaldt hård ghetto. Som følge af Folketingets vedtagelse af lov om parallelsamfund, der indeholder flere skærper overfor de udsatte boligområder, var Høje-Taastrup Kommune og boligselskabet DFB forpligtede til at udarbejde en udviklingsplan for Gadehavegård.

Det er et lovkrav, at udviklingsplanen skal indeholde en plan for hvordan andelen af almene familieboliger nedbringes til højst 40 procent inden 2030. Udviklingsplanerne kan dog også indeholde andre elementer, der bidrager til et attraktivt boligområde.

28. februar 2023

J.nr. 22-60769

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Høje-Taastrup Kommune ønsker at ændre området, så det udover boliger også har uddannelsesinstitutioner, erhverv, café og kultur med det formål at ændre boligområdet fra et socialt udsat boligområde til en attraktiv bydel, idet både forskning og resultater i praksis viser, at multifunktionalitet i et beboelsesområde skaber liv og tryghed samt åbner boligområderne op for den omkringliggende by, og bidrager til at nedbryde de mentale, sociale og fysiske barrierer mellem de private og almene bebyggelser, som kendetegner Gadehavekvarteret i lighed med andre socialt udsatte boligområder.

Kvarterhuset

Kvarterhuset er et af de åbningstræk, der skal bidrage til at igangsætte kvarterets forandring, og Kvarterhuset skal således give attraktionsværdi til kvarteret og bidrage til at tiltrække og være mødested for borgere fra hele kommunen. Huset forventes at stå færdigt i 2026, og er resultatet af et tæt samarbejde mellem det almene boligselskab DFB som ejer ejendommene i Gadehavekvarteret og Høje-Taastrup Kommune. Huset bygges og de store fællesarealer drives af parterne i fællesskab, mens der herudover er 2 ejerlejligheder i særskilt eje af parterne.

Kvarterhuset er tænkt som et nyt mødested i Gadehavekvarteret for beboere og borgere fra hele kommunen. Sammen med et nyt campusområde vil kvarterhuset blive en del af vidensbyen, som kobler sig til Høje-Taastrup Station, gymnasiet og Teknologisk Institut. Det multifunktionelle hus på 1800 m² skal rumme mange forskellige funktioner og brugere. Med sin centrale placering mellem boligområder, togstation, skoler, uddannelsesinstitutioner og park bliver huset det naturlige samlingspunkt for kvarterets sociale liv og et vibrerende videns- og læringsmiljø for alle kvarterets aktører og beboere

Byrådet i Høje-Taastrup Kommune har d. 19.05.2020 besluttet, at kommunens del af kvarterhuset skal rumme Linie 10 (kommunens 10. klasser), aftenskoleundervisning samt omklædning og klubmiljø til fodboldklubben. DFB har besluttet, at Kvarterhuset skal rumme ejendomskontoret og den boligsociale helhedsplan samt erstatte det eksisterende beboerhus, så aktiviteter herfra flyttes ind i kvarterhuset.

Caféen

Den ønskede café er tænkt som Kvarterhusets hjerte, og har en afgørende betydning for området udvikling frem imod at være en attraktiv bydel, som tiltrækker mennesker på tværs af bydele og skaber bro over kulturforskelle. Caféen skal derfor være åben for alle: Både brugere af huset og gæster fra både Gadehavekvarteret og den omkringliggende by, og cafeen skal afspejle husets karakter, så den inspirerer brugerne af huset gennem udstilling og åbenhed til samvær og udnyttelse af de øvrige fællesfunktioner samt uderum.

I det ønskede setup vil Kvarterhuset tiltrække brugere på tværs af bydele, og succeskriteriet for huset er, at det vil blive en så integreret del af byen, at brugerne helt naturligt også mødes i huset til mere uformelt samvær uden at deltage i et på forhånd annonceret arrangement. Derved bliver caféen en naturlig del og afrunding af samtlige af alle husets forskellige aktiviteter og initiativer. Cafeens åbningstider skal derfor både tilpasses det tidsrum, hvor der er aktiviteter i huset samt give mulighed for møder udenfor almindelig arbejdstid for at opnå den ønskede effekt, og der er således samlet set tale om åbningstider, som går udover almindelig åbningstid.

Caféens placering i -og betydning for Kvarterhuset evalueres løbende, og engagementet opsiges, såfremt at det vurderes at caféen ikke længere har den ovenfor beskrevne betydning for områdets fortsatte udvikling.

[...]

Høje-Taastrup Kommune og det almene boligselskab DFB ønsker, at Kvarterhuset, skal rumme en café. Høje-Taastrup kommune har indvilliget i, at caféen kan etableres i en del af kommunens areal, og Kommunalbestyrelsen skal derfor træffe beslutning om at udleje et areal i Kvarterhuset til markedsleje til en privat part, som ønsker at forestå cafédriften.

[...]

Caféens mange forskellige funktioner har hver for sig forskelligt hjemmelsgrundlag som kantine for folkeskolens 10. klasser der har hjemmel i folkeskoleloven, mødested for både aftenskolens kursister, deltagerne i Kvarterhusets kulturelle arrangementer samt

de sportsudøvere der har udnyttet omklædnings- og mødefaciliteterne som en naturlig afrunding af disse aktiviteter i overensstemmelse med accessorisk virksomhed i traditionel forstand.

Derudover er det Høje-Taastrup Kommunes vurdering, at byudviklingshensyn med afsæt i udviklingsplanen for Gadehavekvarteret er en tungtvejende og saglig kommunal interesse, som kan begrunde udlejning af de nyopførte faciliteter til markedsleje for området.

Dette støttes af Høje-Taastrup kommunes vurdering af, at cafédriften i huset er en nødvendig forudsætning for at realisere formålet med Kvarterhuset som grundsten for områdets forandring fra socialt udsat til en attraktiv bydel, hvor caféen forventes at udgøre et samlende midtpunkt for borgere på tværs af bydele, kulturer etc.

Det erhvervsmæssige aspekt ved udlejningen er uden betydning for beslutningen om etablering af en café, idet de bærende hensyn har et ensidigt socialt og byudviklingsorienteret sigte, som er saglige kommunale hensyn efter aktuel kommunalfuldmagtspraksis. Der er efter Høje-Taastrup Kommunes vurdering ikke skrevet lovgivning, som er til hinder for den ønskede løsning.

Da udlejning skal ske til markedsleje for området, er der ikke tale om støtte.

Det er dermed samlet set Høje-Taastrup Kommunes vurdering, at der ved det anvendte byudviklingshensyn er tale om et tungtvejende sagligt hensyn, som er udtryk for at udlejning i dette konkrete tilfælde er en lovlig kommunal opgave i lighed med Aarhus Kommunes udlejning af lokaler i boligområdet Gelleruppark og Toveshøj til private til cafédrift jf. Tilsynets udtalelse af 19.08.2014 journalnummer: 2014613/1575."

Regler og praksis

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til

uden hjemmel i den skrevne lovgivning at gennemføre eller at yde støtte til foranstaltninger bl.a. at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Det indebærer bl.a., at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Følgende fremgår af Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 70-71 og side 217:

“Også byplan- og byudviklingsmæssige forhold anses traditionelt for en kommunal interesse (hvilket i øvrigt har sammenhæng med kommunens opgaver som planmyndighed efter planloven).

[...]

I en konkret sag har det endvidere været nævnt som en kommunal interesse, at kommunen kunne få samlet en række uddannelsesaktiviteter – også aktiviteter, der ikke blev varetaget af kommunen – i samme bygning.

[...]

Udlejning af kommunale lokaler kan ikke alene ske ud fra synspunkter om salg/udleje af overskudskapacitet på markedet. Udlejning kan ligeledes - også ulovbestemt - ske, hvis der herved i øvrigt varetages et sagligt, kommunalt formål (kommunal interesse).”

Følgende fremgår bl.a. af den udtalelse, som Høje-Taastrup Kommune har henvist til (udtalelsen er offentliggjort i Ankestyrelsens udtalelsesdatabase og er af 19. juni 2014):

“Statsforvaltningen har forstået de faktiske forhold således, at kommunen ønsker at deltage i opførelsen af en ejendom, hvor kommunen udlejer lokaler til en privat erhvervsvirksomhed på de for området gældende markedsvilkår. Lokalerne skal anvendes til bispising og have meget vide åbningstider. [...]

Det er ikke en kommunal opgave at drive café eller at udleje lokaler til private erhvervsvirksomheder, som driver café virksomhed.

Reglerne om overskudskapacitet kan ikke finde anvendelse, da der er tale om en nyopførelse af lokaler, som dimensioneres med plads til bispisningsfaciliteterne.

Reglerne om accessorisk virksomhed giver kommunen mulighed for at drive eller udleje lokaler til private til cafédrift i tilknytning til de mødeaktiviteter, som påtænkes opført i stueetagen. Reglerne om accessorisk virksomhed giver imidlertid ikke kommunen hjemmel til at udleje lokaler til cafédrift i det omfang, som kommunen ønsker, med åbningstider også hvor der ikke er mødeaktiviteter.

[...]

Kommunens begrundelse for at udleje lokaler til cafédrift i det ønskede omfang er, at en sådan cafédrift er et led i den vedtagne helhedsplan for boligområdet Gelleruppark og Toveshøj. Helhedsplanen har til formål at ændre boligområdet fra et socialt udsat boligområde til en attraktiv bydel.

Statsforvaltningen finder, at Aarhus Kommune har en saglig kommunal interesse i at gennemføre helhedsplanen og i den forbindelse udleje lokaler til privat cafédrift i det ønskede omfang.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at en sådan cafédrift ifølge det oplyste er nødvendig som led i at området kan ændres fra et socialt udsat boligområde til en attraktiv bydel. Ifølge det oplyste skal caféen anvendes i forbindelse med de forskellige mødeaktiviteter i ejendommen af kommunal og kulturel art, og caféen skal medvirke til at åbne området op for alle borgere i byen.

Statsforvaltningen har lagt til grund, at udlejningen sker på de for området gældende markedsvilkår.

[...]

Endelig er det en forudsætning, at kommunen som oplyst vil afstå engagementet, hvis områdets karakter ændres væsentligt, så der ikke længere er behov herfor."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen har på baggrund af oplysningerne fra Høje-Taastrup Kommune lagt til grund, at spørgsmålet om, hvorvidt kommunen lovligt

kan udleje et areal i det kommende Kvarterhus til cafédrift, ikke er reguleret i den skrevne lovgivning.

Spørgsmålet må derfor vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen er enig med Høje-Taastrup Kommune i, at kommunen efter disse regler lovligt kan udleje et areal i Kvarterhuset til en privat, der skal drive en café.

Ankestyrelsen lægger vægt på kommunens oplysninger om, at cafédriften er en nødvendig forudsætning for at realisere formålet med Kvarterhuset som led i områdets forandring fra et socialt udsat boligområde til en attraktiv bydel, hvor caféen forventes at udgøre et samlende midtpunkt.

Ankestyrelsen vurderer, at der således er en lovlig kommunal interesse i udlejningen, da formålet er byudvikling af området.

Vi har også lagt vægt på, at udlejning vil ske til markedsprisen.

Ankestyrelsen har noteret, at udlejningen vil ophøre, hvis kommunen vurderer, at caféen ikke længere har den beskrevne betydning for områdets fortsatte udvikling.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse
(kommunestyrelsesloven)