



Københavns Kommune
Borups Allé 177
2400 København NV

Att.: Philip Danneskiold-Samsøe

**Tilsynsudtalelse om mulighed for at yde støtte til vandrerhjem –
Københavns Kommunes sagsnr. 2019-0316151**

11. maj 2021

J.nr. 21-11206

Københavns Kommune har den 26. februar 2021 skrevet til
Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Kommunen har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om,
hvorvidt kommunen kan yde støtte til vandrerhjemmet Danhostel
Copenhagen Bellahøj i forbindelse med, at kommunen skal indgå en ny
aftale om bortforpagtning af vandrerhjemmet.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune kan yde støtte til
vandrerhjemmet Danhostel Copenhagen Bellahøj. Vi vurderer dog, at
støtten skal øremærkes til driften af vandrerhjemmet og ikke må gå til
de tilknyttede konferenceaktiviteter mv.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Af Københavns Kommunes anmodning af 26. februar 2021 fremgår bl.a.
følgende:

"KK ejer vandrerhjemmet DCB beliggende Herbergvejen 8, 2700
Brønshøj.

DCB har tre stjerner [...]

Der skal laves en ny forpagtnings-/lejeaftale vedr. DCB.

[...]

Tvivilsspørgsmålet vedrører, hvorvidt KK må yde kommunal støtte ifm. bortforpagtning/udlejning af DCB eller om DCB skal bortforpagtes/udlejes på markedsvilkår.

[...]

DCB har tre stjerner og mindre end halvdelen af værelserne har eget bad/toilet (fire ud af 39 værelser har eget bad/toilet), hvilket taler for, at vandrerhjemmet må støttes.

De øvrige faciliteter omfatter konferencelokaler (med lydanlæg, projektor, storskærm), tv-stue, selskabslokaler, kursuslokaler, indendørs legeområde, gæstekøkken, grill og grillplads, gratis wifi, gratis parkering, aktivitetsrum, vaskeri, rengøring, linned, morgenmadsbuffet etc.

Det er uklart for KK, hvorvidt DCB's faciliteter ligger ud over hvad der kan støttes ifølge Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 9. oktober 2019."

På Danhostel Copenhagen Bellahøjs hjemmeside, som Københavns Kommune har henvist til, er oplyst følgende faciliteter:

- Konferencefaciliteter: Lydanlæg, projektor, storskærm, trådløs mikrofon
- Sportsfaciliteter: Afmærkede cykleruter, løberuter og vandreruter, cykling, svømmehal, svømning, vandring
- Udendørsfaciliteter: Borde/bænke/havemøbler, bordtennis, gårdhave, legeplads, rygeområde
- Vandrerhjemsfaciliteter: Gratis wi-fi, aktivitetsrum, barnestol tilgængelig, butik/kiosk, børnevenligt/familievenligt, gratis parkering, grill og grillplads, gæstekøkken, indendørs legeområde, kursuslokaler, selskabslokaler, TV-stue, vaskeri

Af hjemmesiden fremgår også, at alle overnatningspriser er inklusiv sengelinned og håndklæder. Herudover fremgår det, at gæsterne kan booke seng på et fællesværelse uden bad og toilet eller kan booke et værelse enten med eller uden bad og toilet. Det er samtidig oplyst, at der for lejrskoler og studieture, ud over adgang til morgenmadsbuffet, også er aftensmad og mulighed for at smøre madpakker på vandrerhjemmet.

Københavns Kommune har den 23. marts 2021 supplerende oplyst følgende:

”Udlejning af DCB’s konferencefaciliteter er ikke begrænset til specifikke virksomheder eller kommunale formål, hvorfor Københavns Kommune umiddelbart vurderer, at konferencefaciliteterne ikke kan støttes kommunalt med henvisning til lov om folkeoplysning eller kommunalfuldmagtsreglerne. Derudover er det Københavns Kommunes umiddelbare vurdering, at DCB’s konferencefaciliteter heller ikke kan støttes efter § 14 i lov om erhvervsfremme, idet konferencefaciliteterne ikke varetager lokale erhvervsfremmeaktiviteter omfattet af erhvervsservice og erhvervsudvikling.

Det er umiddelbart Københavns Kommunes vurdering, at der ikke kan ydes kommunal støtte til DCB’s konferencefaciliteter, hvorfor kommunal støtte til DCB skal øremærkes og holdes adskilt fra konferencefaciliteterne [...]

Hvis Ankestyrelsen finder, at DCB kan støttes kommunalt, er Københavns Kommune ligeledes interesseret i Ankestyrelsens vurdering af om DCB’s konferencefaciliteter kan støttes kommunalt.”

Reglerne

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune lovligt kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning.

Spørgsmålet skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det er almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter disse grundsætninger som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Det er endvidere antaget, at en kommune som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan yde tilskud til enkeltpersoner eller til enkelte virksomheder.

En kommune kan i almindelighed ikke uden lovhjemmel drive eller yde støtte til hotelvirksomhed.

Det er imidlertid antaget, at en kommune lovligt kan opføre og drive et vandrerhjem. En kommune kan endvidere yde støtte til etablering og drift af et privat vandrerhjem, såfremt det sikres, at støtten alene går til vandrerhjemmet eller varetagelse af andre kommunale opgaver.

Baggrunden herfor er kommunernes almindelige interesse i at tilvejebringe og stille faciliteter til rådighed for borgernes fritidsaktiviteter, og at en kommune kan varetage opgaver, der har til formål at fremme turismen i kommunen. Vi henviser til Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 228 f.

Det daværende Social- og Indenrigsministerium afgav den 9. oktober 2019 en generel vejledende udtalelse om de gældende rammer for kommuners mulighed for at drive eller yde støtte til vandrerhjem (ministeriets sagsnr. 2019-313). Denne udtalelse behandler de samme forhold som afsnit 1 i det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriums notat af 26. maj 2003 om kommunal støtte til vandrerhjem (ministeriets sagsnr. 2003-2117/515-2). De øvrige afsnit i notatet af 26. maj 2003 udgør fortsat de gældende retlige rammer med forbehold for eventuelle lovændringer.

Det fremgår af udtalelsen, at det efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse er afgørende for, om en kommune kan yde støtte til eller drive et vandrerhjem, at vandrerhjemmet samlet set ikke har en standard, der er sammenlignelig med standarden på et billigere hotel, kro eller motel.

Efter ministeriets opfattelse skal der i forhold til en kommunes mulighed for at drive eller yde støtte til et vandrerhjem lægges særlig vægt på vandrerhjemmets værelsesudbud og karakteren af værelserne, samt om værelserne har eget bad og toilet.

Det fremgår også af udtalelsen, at ministeriet fandt, at Danhostels gældende klassifikationskrav ikke i så tilstrækkelig grad tager højde for ovenstående, at det er muligt at opstille udgangspunkter alene på baggrund af Danhostels krav til bygning og drift ved inddeling af vandrerhjem i 1 til 5 stjerner. Ministeriet fandt derfor behov for at supplere Danhostels gældende klassifikationskrav i forhold til vurderingen af, om et vandrerhjem har en forholdsvis begrænset service og standard.

Det vil efter ministeriets opfattelse altid bero på en konkret vurdering af de samlede forhold på det pågældende vandrerhjem, om vandrerhjemmet kan anses for at have en sådan forholdsvis begrænset service og standard, at en kommune lovligt vil kunne yde støtte eller forestå driften af det pågældende vandrerhjem.

Til brug for vurderingen skal der ifølge udtalelsen lægges vægt på følgende:

- Standarden og karakteren af det pågældende værelsestilbud, herunder om de fleste af værelserne har eget toilet og bad.
- Standarden af forplejningstilbud, de faciliteter, der traditionelt er en del af et vandrerhjem såsom gæstekøkken, opholdsstue, egen rengøring og anvendelse af eget eller lejet sengelinned m.v. At gæsten selv kan rede sin seng med medbragt eller lejet linned samt selv foretage rengøring er kendetegnende for vandrerhjem.
- Om vandrerhjemmet i øvrigt stiller ydelser til rådighed, der kan sammenlignes med f.eks. hoteller, kroer og moteller, eller som i øvrigt går ud over, hvad der må betegnes som forholdsvis begrænset service og standard. Det kan f.eks. være i forhold til morgenmad og øvrige kost- og drikkevaretilbud, om det er muligt at vaske på vandrerhjemmet, kvaliteten og størrelsen af fællesarealerne og andre ydelser og forhold på vandrerhjemmet.

Et væsentligt element i vurderingen af standarden og karakteren af det pågældende vandrerhjems værelsestilbud skal efter ministeriets opfattelse være andelen af vandrerhjemmets værelser, der er omfattet af enten Danhostels kategorier "sovesale/fællesværelser" eller "familieværelser (hytter) uden bad og toilet". Kategorien "sovesale/fællesværelser" omfatter rum, hvor gæsten alene køber sengeplads, og kategorien "familieværelser (hytter) uden bad og toilet" omfatter rum, hvor gæsten køber hele værelset. Værelser i disse to kategorier har derfor efter ministeriets opfattelse en standard og karakter, som ikke kan sammenlignes med et billigere hotel, kro eller motel.

Det fremgår af udtalelsen, at det var ministeriets vurdering, at det vil tale væsentligt imod en kommunes mulighed for at drive eller yde støtte til et vandrerhjem med 3 stjerner, hvis mere end halvdelen af vandrerhjemmets værelser har eget bad og/eller toilet. Har mere end

halvdelen af værelserne ikke eget bad og/eller toilet, vil en kommune således som udgangspunkt kunne drive eller yde støtte til vandrerhjemmet. Med eget bad og/eller toilet menes sådanne faciliteter, som er i umiddelbar tilknytning til et værelse, og som alene anvendes af de overnattende gæster på det pågældende værelse.

I 2. afsnit af det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriums notat af 26. maj 2003 er der redegjort for kommuners muligheder for at drive eller yde støtte til supplerende faciliteter, såsom udstillings-, konference-, møde- og forsamlingslokaler i tilknytning til et kommunalt drevet eller støttet vandrerhjem.

Det fremgår af notatet, at en kommune kan drive eller yde støtte til en ejendom, hvor der er både vandrerhjem og supplerende faciliteter, hvis kommunen lovligt kan yde støtte til begge faciliteter. Kan kommunen ikke lovligt yde støtte til de supplerende faciliteter, men til vandrerhjemmet, vil kommunen kunne yde øremærket støtte til driften af vandrerhjemmet. Det skal sikres, at den kommunale støtte ikke går til aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte. Kommunen vil være forpligtet til at føre et vist tilsyn med vandrerhjemmets anvendelse af støtten, således at det sikres, at støtten ikke går til de ikke-kommunale aktiviteter. Dette kan f.eks. sikres ved, at aktiviteter adskilles organisatorisk og regnskabsmæssigt.

Sådan vurderer vi sagen

Værelsestilbud

Det er Ankestyrelsens vurdering, at værelsestilbuddet på Danhostel Copenhagen Bellahøj ikke kan sammenlignes med standarden af værelserne på et billigere hotel, kro eller motel.

Vi har lagt vægt på, at der alene er 4 ud af 39 værelser, der har eget bad og toilet, og at de resterende værelser på vandrerhjemmet er i Danhostels kategorier "familieværelser (hytter) uden bad og toilet" og "sovesale/fællesværelser".

Forplejningstilbud

Det taler for, at Danhostel Copenhagen Bellahøj er et traditionelt vandrerhjem, at der er aktivitetsrum, TV-stue og indendørs legeområde, der kan sammenlignes med opholdsstuer, samt gæstekøkken.

At der er linned og håndklæder på alle Danhostel Copenhagen Bellahøjs værelser samt rengøring taler for, at vandrerhjemmet har en standard og service på niveau med billigere hoteller, kroer og moteller.

Øvrige ydelser

At der på Danhostel Copenhagen Bellahøj er mulighed for at købe morgenmad, vaske tøj og adgang til svømmehal er efter Ankestyrelsens opfattelse ydelser, som er sammenlignelige med ydelser på hoteller, kroer og moteller.

Da det alene er gæster på lejrskoler og studieture, som har mulighed for at smøre madpakker og få aftensmad på vandrerhjemmet, finder vi ikke, at dette er en ydelse, der kan sammenlignes med ydelser på hoteller, kroer og moteller.

Konferencefaciliteter mv.

Københavns Kommune har oplyst, at der ud over konferencefaciliteter er selskabs- og kursuslokaler på vandrerhjemmet.

Ankestyrelsen finder ikke grundlag for at tilsidesætte Københavns Kommunes vurdering af, at kommunen ikke kan støtte de konferencefaciliteter, der er knyttet til vandrerhjemmet Danhostel Copenhagen Bellahøj. Vi lægger vægt på, at kommunen har oplyst, at konferencefaciliteterne ikke kun kan anvendes til kommunale formål eller formål, der er omfattet af folkeoplysningsloven og erhvervsfremmeloven.

Vi finder, at dette ligeledes er gældende for vandrerhjemmets selskabs- og kursuslokaler.

Ankestyrelsen er derfor enig i Københavns Kommunes vurdering af, at en eventuel støtte til vandrerhjemmet skal øremærkes.

Konklusion

Ankestyrelsen finder ud fra en samlet konkret vurdering af de foreliggende oplysninger, at vandrerhjemmet Danhostel Copenhagen Bellahøj ikke har en sådan service og standard, at det kan sammenlignes med et billigere hotel, kro eller motel.

Vi lægger særlig vægt på, at det kun er 4 ud af 39 værelser på Danhostel Copenhagen Bellahøj, der har eget bad og toilet. Vi finder, at

standarden af værelsestilbuddene må vægtes højere end standarden for vandrerhjemmets forplejningstilbud og de øvrige faciliteter på vandrerhjemmet.

Det er derfor Ankestyrelsens vurdering, at Københavns Kommune kan yde støtte til Danhostel Copenhagen Bellahøj i forbindelse med en ny forpagtningsaftale.

Det er dog Ankestyrelsens opfattelse, at den eventuelle kommunale støtte skal øremærkes til vandrerhjemmet og ikke må bruges til konferenceaktiviteterne, herunder selskabs- og kursuslokalerne.

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

Signe Madsen

Vi har anvendt:

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