Ankestyrelsens brev til Esbjerg Kommune om støtte til vandrerhjem

16. august 2018

J.nr. 18-19778

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

Kommunal støtte til udbygning af Danhostle Ribe (Ribe Vandrerhjem)

Esbjerg Kommune har den 28. februar 2018 rettet henvendelse til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Esbjerg Kommune har anmodet Ankestyrelsen om at revurdere sagen om, hvorvidt kommunen inden for kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

Resumé

Det er Ankestyrelsen opfattelse, at Esbjerg Kommune ikke har fremsendt nye oplysninger, der giver grundlag for en ændret vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt kommunen inden for kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

Ankestyrelsen fastholder derfor vurderingen i Statsforvaltningens udtalelse af 24. august 2016, hvorefter Esbjerg Kommune ikke inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til Danhostel Ribe.

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

Sagens baggrund

Esbjerg Kommune bad den 7. juli 2015 Statsforvaltningen om en vejledende udtalelse om kommunal støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

Baggrunden var, at kommunen havde modtaget en ansøgning af 15. maj 2015 om anlægsstøtte til udbygning af Danhostel Ribes nuværende faciliteter med 25 værelser, mødesal til 150 personer og renovering af spise- og køkkenfaciliteter. Overslaget på denne byggeudgift er ca. 25-30 millioner kr.

Statsforvaltningen afgav den 24. august 2016 en vejledende udtalelse i sagen. Statsforvaltningen udtalte, at Esbjerg Kommune ikke inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

Følgende fremgår af Statsforvaltningens udtalelse:

> ”Statsforvaltningen har noteret sig Esbjerg Kommunes oplysninger om, at Danhostel Ribe tidligere har været klassificeret med 4 stjerner, at en omklassificering til de nuværende tre stjerner skyldes en ændring af klassifikationsreglerne hos landsforeningen Danhostel, samt at Danhostel Ribe fortsat efter en udbygning vil blive klassificeret som et tre-stjernet Danhostel.
>
> Statsforvaltningen har videre noteret sig oplysningerne om, at der ikke på baggrund af de nye klassifikationsregler kan ventes nye retningslinjer fra Social- og Indenrigsministeriet, der tager højde herfor.
>
> Dette understreger efter Statsforvaltningens opfattelse, at klassificeringen med stjerner må anvendes med en vis varsomhed ved vurderingen af, om en kommune kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem, og under alle omstændigheder kun kan danne udgangspunkt herfor, idet dette således endeligt må bero på en konkret vurdering af vandrerhjemmets standard og de faciliteter, der tilbydes.
>
> Der er ikke oplysninger i sagen, der for Statsforvaltningen indikerer, at Danhostel Ribe skulle have en standard, som indebærer, at Esbjerg Kommune i medfør af

kommunalfuldmagtsreglerne skulle kunne yde anlægstilskud til en udbygning af vandrerhjemmet, som netop sigter til en forbedring af vandrerhjemmets faciliteter med 25 værelser med eget bad/toilet, mødesal til 150 personer og renovering af vandrerhjemmets spise- og køkkenfaciliteter.

Uanset den fortsatte klassificering med 3 stjerner – og den usikkerhed, som det ændrede klassifikationssystem fra Danhostel kan give anledning til for forståelsen af det tidligere omtalte indenrigsministerielle notat af 26. maj 2003 – finder Statsforvaltningen således ud fra en samlet vurdering, at Danhostel Ribe har – og efter en udbygning fortsat vil have – en standard, som indebærer, at et kommunalt tilskud som det omhandlede ikke vil ligge inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne.

Selvom det således fremgår, at værelserne på Danhostel Ribe er enkle og bl.a. ikke er udstyret med TV, finder Statsforvaltningen det afgørende, at alle værelser – i dag og efter en udbygning – har eget bad og toilet, at vandrerhjemmet tilbyder en lang række forskellige faciliteter, herunder trådløst internet på hele vandrerhjemmet, opholdsrum til forskellige aktiviteter, kiosk og møntvaskeri samt adgang til sportshal og mulighed for at leje cykler.

Der henvises til journal nummer 2015-4463.

Ankestyrelsen har den 11. oktober 2017 afholdt møde med repræsentanter fra Esbjerg Kommune, Danhostel Ribe og Danhostel Danmark, hvor sagen blev drøftet.

Esbjerg Kommune har den 28. februar 2018 fremsendt en ny redegørelse til Ankestyrelsen i sagen. Kommunen har i den forbindelse anmodet Ankestyrelsen om at revurdere Statsforvaltningens udtalelse af 24. august 2016.

Det fremgår af kommunens redegørelse, at det er kommunens opfattelse, at de oplysninger, som Statsforvaltningen har haft til rådighed i forbindelse med udarbejdelsen af den vejledende udtalelse af 24. august 2016, ikke har været fyldestgørende og ikke har udgjort et retvisende billede af den standard og de faciliteter, der tilbydes på Danhostel Ribe.

Esbjerg Kommune finder derfor anledning til at præcisere og korrigere oplysningerne om de fysiske rammer på Danhostel Ribe.

Kommunen har oplyst følgende:

”Generelt om vandrerhjemmet:

Danhostel Ribe er et traditionelt vandrerhjem, som tilbyder enkel og billig overnatning. Det er udgangspunktet, at gæsterne selv medbringer sengelinned og selv sørger for forplejning og rengøring. Der er dog, som på alle andre vandrerhjem, mulighed for at tilkøbe sengelinned og bespisning, hvis det bestilles i forvejen. Bespisning er dog en mulighed, som primært tilbydes lejrskoler og større grupper.

Ca. 60 % af overnatningerne er lejrskoler. Den resterende del fordeler sig på idrætsklubber og turister.
Vandrerhjemmets værelser:

Vandrerhjemmet har 44 værelser, heraf 40 værelser med eget bad og toilet. Bad/toilet i tilknytning til værelserne er små og primitive. Værelserne fordeler sig på følgende måde:

- 4 stk. 2-sengs værelser
- 18 stk. 4-sengs værelser
- 12 stk. 5-sengs værelser
- 6 stk. "familieværelser”
- 4 stk. værelser med delt toilet og bad

Der er for størstedelens vedkommende tale om små værelser med køjesenge.

Vandrerhjemmets spisesal:

Vandrerhjemmets spisesal er på vandrerhjemmets hjemmeside betegnet som en restaurant. Denne betegnelse er misvisende. Spisesalen anvendes primært til bespisning af lejrskoler, idrætsforeninger og lignende, som på forhånd bestiller forplejning på vandrerhjemmet. Der serveres aftensmad og morgenmad, og der er mulighed for at lave smør-selv madpakker. For de øvrige gæsters vedkommende stilles et gæstekøkken til rådighed, hvor man selv kan tilberede enkle måltider.

Det fremgår af vandrerhjemmets hjemmeside, at morgenmad og madpakker også tilbydes til andre end

vandrerhjemmets gæster. Dette tilbud anvendes dog ikke i praksis.

Spisesalen er en af vandrerhjemmets store udfordringer. Spisesalen har 72 siddepladser, hvilket ikke er tilstrækkeligt i forhold til de lejrskoler, der benytter vandrerhjemmet. Det resulterer i, at skoleeleverne er nødt til at spise i hold, hvilket er meget uhensigtsmæssigt. Som følge heraf er en udvidelse af spisesalen et af de vigtigste elementer i den planlagte udbygning af vandrerhjemmet.

Vandrerhjemmets samlingsrum:

Det fremgår af vandrerhjemmets hjemmeside, at der kan arrangeres kurser, konferencer og møder på vandrerhjemmet. Vandrerhjemmet har 2 små og 2 større samlingsrum med plads til henholdsvis 24 personer og 50 personer. Realiteten er, at samlingsrummene primært benyttes af lejrskolerne samt lokale foreninger m.v. til møder og generalforsamlinger og altså ikke til kommercielle arrangementer som konferencer og lignende.

Kapaciteten i samlingsrummene er ikke tilstrækkelig til de lejrskoler, der benytter vandrerhjemmet. Det er derfor nødvendigt at opdele eleverne i forbindelse med undervisning og samvær, hvilket er meget uhensigtsmæssigt. Som følge heraf ønsker vandrerhjemmet i forbindelse med udvidelsen at etablere et større samlingsrum til brug for lejrskolerne. Etableringen af et større samlingsrum er således ikke rettet mod konferencer eller lignende.

Faciliteter, herunder internet:

Vandrerhjemmet stiller gratis internet til rådighed for gæsterne. Det er i 2018 helt sædvanligt at stille denne ydelse til rådighed, og selv 1-stjernede vandrerhjem tilbyder denne mulighed til sine gæster.

For så vidt angår sportshallen kan det oplyses, at denne i dagtimerne anvendes af Ribes folkeskoler, og uden for dette tidsrum anvendes hallen tillige af de lokale idrætsforeninger mv. Det er således kun i de begrænsede tidsrum, hvor hallen er ledig, at gæsterne kan benytte denne facilitet.

De øvrige faciliteter, herunder opholdsrum, kiosk (med begrænset udvalg og åbningstid), møntvask (selvbetjening) samt cykeludlejning er helt sædvanlige vandrerhjemsfaciliteter, som findes på de fleste vandrerhjem."

(...)

"Baggrunden for ønsket om en udvidelse af vandrerhjemmet er, at der særligt i perioderne marts-juni og august-oktober er en betydelig underkapacitet til lejrskoler, som medfører, at vandrerhjemmet hvert år må afvise et stort antal henvendelser fra lejrskoler, der ønsker at besøge Ribe. Hertil kommer, at Ribe som helhed mangler overnatningskapacitet i højsæsonen juli og august. Det kan i den forbindelse oplyses, at det samlede antal overnatninger i Ribe i 2017 ifølge Danmarks Statistik har været 13,7 % højere end i 2016.

Udvidelsen af vandrerhjemmet består ud over førnævnte udvidelse af spisesalen samt et større samlingsrum af en ny værelsesfløj med plads til yderligere minimum 50 overnattende gæster. Det fremgår af det foreliggende skitseforslag, at der ønskes etableret 25 dobbeltværelser. Der arbejdes imidlertid nu med en ændring af projektet, hvor der i stedet etableres et antal 4-sengs værelser i lighed med de eksisterende, primært til dækning af lejrskolernes behov.

Der er således ikke med udvidelsen tale om en opgradering af vandrerhjemmets standard, men om en udvidelse af vandrehjemmets kapacitet med uændret standard."

(...)

"Den ældste del af bygningsmassen er fra 1957 og er bygget op omkring den dengang opførte sportshal. Der er efterfølgende tilbygget værelsesfløje i 1986 og 1992. Værelserne er små og hovedsageligt indrettet med køjesenge. Bad og toiletter er ligeledes små og primitive. Vandrerhjemmets generelle stand og indretning bærer præg af den primære anvendelse til lejrskoler.

For så vidt angår serviceydelser er det Esbjerg Kommunes opfattelse, at disse ligeledes ikke afviger fra det niveau, der normalt tilbydes på et typisk vandrerhjem.

Vurderingen af, hvad der kan betegnes som "basale serviceydelser" er ikke nødvendigvis den samme i 2018, som den var i 2003, da ministeriets notat blev udarbejdet. Det er således kommunens opfattelse, at normen for, hvilken service der kan forventes, når man overnatter på et vandrer-hjem, har flyttet sig siden 2003. Der kan i den forbindelse henvises til, at der i ministeriets notat omtales en række forældede faciliteter som f.eks. "møderum med diasapparat" og "faciliteter til telefax".

(...)

”Der er efter Esbjerg Kommunes opfattelse ikke grundlag for at antage, at de faciliteter og den standard, som Ribe Vandrerhjem tilbyder sine gæster, hverken før eller efter udbygningen på nogen måde er sammenlignelig med de faciliteter og den standard, som efterspørges af hotelgæster.

Et af de kriterier, der lægges vægt på, er, at en stor del af vandrerhjemmets værelser har eget bad og toilet. Bad- og toiletforholdene kan dog på ingen måde sammenlignes med hotelstandard, idet toiletterne er små og skal deles af de 4-5 personer, som de fleste af værelserne er beregnet til. Det kan oplyses, at ifølge Danhostel Danmark har 82 % af alle værelser på danske vandrerhjem nu toilet og bad på værelset, hvilket derfor må betragtes som en helt sædvanlig del af de basale serviceydelser, der tilbydes på landets vandrerhjem.

Heller ikke værelserne har hotelstandard, da der hovedsageligt er tale om små 4-5 sengs stuer med køjesenge. I forbindelse med udvidelsen af vandrerhjemmet arbejdes der ligeledes med etablering af 4-sengs værelser.

Hverken bespisning, sengelinned eller rengøring er en del af det standardprodukt, der tilbydes. Bespisning tilbydes således fortrinsvis til lejrskoler og grupper og skal forudbestilles. For så vidt angår de øvrige faciliteter, der tilbydes, henvises til det ovenfor anførte. Der drives ikke restaurationsvirksomhed eller diner transportable fra vandrerhjemmet.

Esbjerg Kommune har oplyst, at det er kommunens opfattelse, at kommunen inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

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 vejledede udtalelse om lovligheden af en påtænkt disposition eller undladelse i henhold til den lovgivning, hvis overholdelse Ankestyrelsen er beføjet til at prøve.

Ankestyrelsens udtalelse

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 finansiel virksomhed.

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

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. Hertil kommer, at det efter de nævnte grundsætninger tillige antages, at en kommune kan varetage opgaver, der har til formål at fremme turismen i kommunen.

Det er dog efter de nævnte grundsætninger samtidig antaget, at en kommune i almindelighed ikke uden lovhjemmel kan drive eller yde støtte til hotelvirksomhed.

Kommunens formål med at drive eller yde støtte til et vandrerhjem må således alene være begrundet i varetagelsen af de nævnte hensyn til fremme af borgernes fritidsaktiviteter og turismen.

Det er endvidere antaget, at en kommune alene lovligt kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem, der fungerer på sådanne vilkår, der almindeligvis kendetegner vandrerhjem i modsætning til andre overnatningsfaciliteter som f.eks. hoteller, kroer og moteller. Det kendetegnende for vandrerhjem er, at det er et enkelt og billigt overnatningstilbud med en forholdsvis begrænset service og standard, som samtidig tilgodeser gæsternes behov for socialt samvær, oplevelser og aktiviteter. Kendetegnende for vandrerhjem er endvidere principperne for selvhusholdning, der indebærer, at gæsten, såfremt det ønskes, selv kan tilberede sin egen mad i gæstekøkkenet, medbringe eget sengelinned og selv rydde op efter sig.

Det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriet, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, har i notat af 26. maj 2003 givet kriterier for, hvornår der kan gives kommunal støtte til vandrerhjem. Følgende uddrag fremgår af notat:

> ”Der er en række forhold, der har betydning ved vurderingen af, om en kommune kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem. Det er nødvendigt at foretage en vurdering af, om vandrerhjemmet i henseende til bygninger, værelser, fællesarealer, indretning og basale serviceydelser har en forholdsvis begrænset service og standard, der almindeligvis kendetegner vandrerhjem. Landsforeningen Danmarks Vandrerhjem, der anvender logoet DANHOSTEL, har foretaget en kvalificering med 1-5 stjerner af de vandrerhjem, der er medlemmer af foreningen, ud fra en vurdering af de anførte forhold. Ved vurderingen af om en kommune kan drive eller yde støtte til et vandrerhjem, kan man således tage udgangspunkt i den klassificering, som det pågældende vandrerhjem har fået af DANHOSTEL, og som DANHOSTEL fører et vist tilsyn med. Det er dog nødvendigt at foretage en konkret vurdering af forholdene på det pågældende vandrerhjem. Såfremt vandrerhjemmet ikke er medlem af DANHOSTEL, skal bedømmelsen af vandrerhjemmets service og standard ligeledes ske ud fra en konkret vurdering af forholdene på det pågældende vandrerhjem ud fra nedennævnte kriterier.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse vil de vandrerhjem, der alene opfylder betingelserne for at blive klassificeret med 1, 2 eller 3 stjerner, som udgangspunkt ligge inden for det traditionelle vandrerhjemskoncept med begrænset service og standard, idet disse vandrerhjem er karakteriseret ved, at alene en del af værelserne har eget bad og toilet. Af yderligere faciliteter er der fælles gæstekøkken til egen madlavning. Det indebærer, at kommuner som udgangspunkt kan drive og yde støtte til sådanne vandrerhjem.

Hvis der derimod er tale om et vandrerhjem, der opfylder betingelserne for at blive klassificeret med 4 eller 5 stjerner, vil en kommune som udgangspunkt ikke kunne drive eller yde støtte til vandrerhjemmet, idet disse vandrerhjem ofte vil have en service og standard, som er på niveau med billigere hoteller. I 4-stjernede vandrerhjem har mindst 75 % af værelserne eget bad og toilet, og i 5-stjernede vandrerhjem har alle værelserne eget bad og toilet. Det er herudover en betingelse for at blive klassificeret med 4 eller 5 stjerner, at det pågældende vandrerhjem har en række yderligere faciliteter såsom møderum med diasapparat og faciliteter til telefax og fotokopiering samt vaskerum med vaskemaskine og tørretumbler. I 5-stjernede vandrerhjem skal der endvidere være opholdsrum indrettet til legerum/familieaktiviteter, ligesom der skal være mulighed for at købe varme og kolde drikkevarer i receptionens åbningstid.

Som nævnt er det nødvendigt at foretage en konkret vurdering af forholdene på det omhandlede vandrerhjem. Der kan således eksempelvis være tilfælde, hvor vandrerhjemmets klassificering ikke stemmer overens med vandrerhjemmets service og standard, hvis en væsentlig del af et 1, 2 eller 3 stjernet vandrerhjems værelser har eget bad og toilet, og/eller vandrerhjemmet på andre væsentlige områder har en service og standard svarende til 4 og 5 stjernede vandrerhjem. Kommunen vil i sådanne tilfælde ikke lovligt kunne drive eller yde støtte til det pågældende vandrerhjem. Der kan på den anden side være tale om, at 4 og 5 stjernede vandrerhjem i særlige tilfælde lovligt kan drives af kommunen eller modtage kommunal støtte, hvis vandrerhjemmets service og standard på væsentlige områder er ringere end den normale."

Ankestyrelsen bemærker, at reglerne for kommuners muligheder for at yde støtte til vandrerhjem ikke er ændret, siden Statsforvaltningen afgav sin udtalelse i 2016.

Ankestyrelsen har lagt til grund, at Statsforvaltningen har foretaget en konkret vurdering af forholdene på Danhostel Ribe, herunder vandrehjemmets service og standard.

Det er Ankestyrelsen opfattelse, at Esbjerg Kommune ikke har fremsendt nye oplysninger, der giver grundlag for en ændret vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt kommunen indenfor kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til udbygning af Danhostel Ribe.

Kommunens oplysning om, at der fortages en ændring af projektet, hvor der i stedet for 25 dobbeltværelser etableres et antal 4-sengs værelser for at dække lejrskolernes behov, ses ikke at kunne føre til et andet resultat.

Kommunen oplysning om, at der er eget bad og toilet på 40 af 44 værelser på vandrerhjemmet, ses heller ikke at kunne føre til et andet resultat, idet oplysningen betyder, at over 90 % af værelserne på vandrerhjemmet har eget bad og toilet. Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at vandrerhjemmet Danhostel Ribe i 2018 oplyser på sin hjemmeside på internettet, at alle værelser har eget bad/toilet.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Statsforvaltningens udtalelse er i overensstemmelse med Indenrigs- og Sundhedsministeriums notat af 26. maj 2003.

Ankestyrelsen er opmærksom på kommunens synspunkt om, at de kriterier for begrænset service og standard, der indgår i ministeriets notat, er forældede, fordi standarden på markedet for vandrerhjem har rykket sig siden udarbejdelsen af notatet.

Ankestyrelsen finder ikke, at der er grundlag for at fravige den gældende praksis på området.

Ud fra de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen således ikke grundlag for at nå til et andet resultat end det, som Statsforvaltningen nåede til i sin vurdering af sagen. Ankestyrelsen fastholder derfor Statsforvaltningens samlede vurdering af, ”at Danhostel Ribe har – og efter en udbygning fortsat vil have – en standard, som indebærer, at et kommunalt tilskud som det omhandlede ikke vil ligge inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne.”

Esbjerg Kommune har mulighed for at bede Økonomi- og Indenrigsministeriet om at tage sagen op til behandling efter kommunestyrelseslovens § 53.

Ankestyrelsen foretager ikke videre i sagen.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk .

Venlig hilsen

Christian Bernhard