

Notat om opbevaring af kajaker ved Strandens Hus

Baggrund:

Som led i udviklingsplanerne for Strandens Hus har der vist sig behov for afklaring af, i hvilket omfang Solrød Kommune direkte eller indirekte kan medvirke til, at der opbevares kajaker, der hhv. ejes af foreninger og foreningsmedlemmer.

Spørgsmålet angår både kommunens mulighed for at stille jord til rådighed for kajakklubbens nuværende kajakskur eller opførelse af et nyt kajakskur, samt muligheden for, at Solrød Kommune opfører et kajakskur, der efterfølgende stilles til rådighed for opbevaring af kajaker.

Strandens hus er tiltænkt at skulle opføres med henblik på at være en ny kommunal strandfacilitet, der skal være samlingspunkt for kommunens borgere, og rumme vandsportsudøvelse, vandhunde og alle andre, dvs. både organiserede og uorganiserede aktiviteter.

I notatet vil adgangen til at yde hhv. drifts- og anlægsstøtte til foreninger efter folkeoplysningsloven og kommunalfuldmagtsreglerne blive gennemgået, ligesom de retlige rammer for at stille kajakopbevaring til rådighed for foreningens medlemmer vil blive omtalt.

Sammenfatning og konklusion

Solrød Kommune kan efter vores vurdering godt indenfor kommunalfuldmagtsreglerne stille jord til rådighed for et kajakskur, der er ejet af kajakklubben, når det lægges til grund, at klubben alene varetager sædvanlige foreningsinteresser, og der er lige adgang for kommunens borgere til at være medlem efter saglige kriterier. Kommunen må ligeledes gerne opkræve markedsleje for jorden, såfremt kommunen ikke ønsker at yde driftstilskud.

Solrød Kommune kan tilsvarende yde anlægsstøtte ved at opføre et skur, der vederlagsfrit overdrages til kajakklubben eller ved at yde økonomisk støtte til kajakklubben til opførelse af et kajakskur.

Kommunen må gerne som led i drift- eller anlægsstøtte fastsætte vilkår herfor, når disse varetager en saglig kommunal interesse.

Foreningen må tilsvarende gerne, for eksempelvis at regulere brugen, opkræve brugerbetaling for medlemmernes opbevaring af egne kajaker. Solrød Kommune kan alene

administrere en sådan ordning – hvis dette er ønsket – såfremt Solrød Kommune ejer kajakskuret.

Det kræver hjemmel at yde kommunal støtte

Indledningsvist kan det bemærkes, at en kommune alene kan yde støtte til aktiviteter, hvis det har hjemmel i den skrevne eller uskrevne ret (kommunalfuldmagtsreglerne).

Kommunalfuldmagtsreglerne finder alene anvendelse, såfremt spørgsmålet om støtte ikke er reguleret i den skrevne lovgivning (dvs. i dette tilfælde folkeoplysningsloven).

Hvis kommunen gerne vil uddelegere opgaven til andre, opstår spørgsmålet, om kommunen lovligt kan give støtte til, at andre udfører aktiviteten. Der gælder et almindeligt princip om, at en kommune kan give støtte til aktiviteter, som udføres af andre, hvis kommunen selv lovligt kan udføre opgaven. Det beror dog på en konkret vurdering, herunder om det er en opgave, som kommunen kan delegere.

Opgaver, som en kommune *ikke* lovligt kan udføre eller give støtte til, kan omvendt heller ikke udføres lovligt af andre med kommunal støtte. Grænserne for det der lovligt kommunalt kan støttes kan med andre ord ikke udvides ved at indskyde et "mellemed".

Mulighed for støtte til kajakfaciliteter efter folkeoplysningsloven

Det lægges til grund, at kajakklubben er godkendt som folkeoplysende forening efter folkeoplysningsloven, dvs. at foreningen opfylder betingelserne i lovens §§ 3-5 og § 14. Det kræver, at foreningen er organiseret og har et formål i overensstemmelse med betingelserne i folkeoplysningsloven, og det er en sædvanlig kajakforening, hvortil der er knyttet deltagerbetaling (dvs. i modsætning til "forening/event virksomhed", der er drevet på kommercielle vilkår).

En kommune kan herefter efter folkeoplysningsloven være forpligtet til at anvise ledige lokaler/anlæg for foreningen. Denne forpligtelse kan dog ikke udstrækkes til en pligt til at opføre eller støtte opførelse af et nyt kajakskur, hvorfor støtte hertil vil skulle behandles efter kommunalfuldmagtsreglerne. Tilsvarende kan det ikke udstrækkes til at skulle stille jord til rådighed for kajakklubbens skur.

Kommunalfuldmagtsreglernes rammer til opførelse af kajakskur

De ulovbestemte grundsætninger om kommunalfuldmagten skabes af tilsynsmyndighedernes praksis (Ankestyrelsen (tidl. Statsforvaltningen) og Social- og Indenrigsministeriet). Grundsætningerne er dynamiske og kan derfor også ændre sig over tid som led i udviklingen af det samfundsmæssige behov, herunder hvad der er et relevant fælles behov i et lokalsamfund.

En grundlæggende forudsætning for at være indenfor rammerne af kommunalfuldmagten er, at der er en kommunal interesse i den aktivitet, som kommunen skal udføre eller

yde støtte til. Kommunen kan herudover som udgangspunkt kun varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Det følger af kommunalfuldmagten, at det som udgangspunkt er en kommunal interesse at sikre borgerne mulighed for fritidsaktiviteter, kulturelle aktiviteter og almindelige folkeforlystelser, samt at det også er en kommunal interesse at fremme idrætslivet og deltagelse i foreningslivet. Kultur- og fritidsområdet er således en del af kommunalfuldmagtens kerneområde.

I det foreliggende tilfælde kan støtten enten være et driftstilskud eller anlægstilskud til foreningen:

- Driftstilskud, såfremt kommunen ønsker at stille et nyopført kajakskur vederlagsfrit til rådighed for kajakklubben eller at stille jord vederlagsfrit til rådighed for kajakklubbens skur. Tilsvarende vil det være driftstilskud at give støtte i form af en leje til under markedslejen.
- Anlægstilskud, såfremt kommunen ønsker at yde økonomisk støtte med henblik på, at kajakklubben kan opføre et kajakskur, eller hvis kommunen opfører kajakskuret med henblik på vederlagsfrit at overdrage skuret til kajakklubben.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne vil der kunne ydes både driftstilskud og anlægstilskud til en idrætsforening/kajakklub, der varetager en almen kommunal interesse ved at fremme idrætslivet, forudsat at optagelse i foreningen ikke er begrænset til kriterier, som ikke er saglige i forhold til aktiviteten. Dette vil bero på en konkret vurdering.

Hvis en forening både har lovlige kommunale aktiviteter og aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte, vil driftstilskuddet dog skulle øremærkes til lovlige kommunale opgaver. Anlægsstøtte kan ikke øremærkes, og derfor kan der alene ydes anlægsstøtte til foreninger, der alene varetager lovlige kommunale aktiviteter.

Foreningen må således ikke f.eks. varetage kommercielle opgaver eller f.eks. være en "lukket klub", hvor alle borgere uanset at de opfylder de saglige kriterier ikke kan optages.

Det er kommunalbestyrelsen (byrådet) der afgør, hvilke aktiviteter kommunen ønsker at støtte, når støtten ligger udover det, kommunen er forpligtet til efter folkeoplysningsloven. Kommunen er derfor ikke forpligtet til at støtte samtlige sportsaktiviteter i kommunen.

En kommune er heller ikke forpligtet til at yde støtte til en bestemt aktivitet gennem samtlige de foreninger, der er i kommunen, og som udøver aktiviteten. En kommune kan således godt ud fra saglige kriterier beslutte, at den ønsker at støtte en bestemt aktivitet alene gennem en forening, såfremt den pågældende forening har et formål, som kommunen selv kunne have varetaget. Det er dog i så fald en forudsætning, at der opstilles

retningslinjer for brugen af faciliteterne, der sikrer, at borgere har lige adgang efter saglige kriterier (dvs. at der er frit medlemsoptag efter saglige kriterier).¹

I det foreliggende tilfælde er der oplistet følgende forslag til scenarier:

- A) At kajakklubbens nuværende skur bibeholdes på kommunens grund evt. suppleret af en lejeaftale
- B) Kajakklubben bygger et nyt kajaskur på kommunens grund og selv afholder udgifterne hertil, evt. suppleret af en lejeaftale
- C) Kommunen bygger et nyt kommunalt skur til kajakkerne på kommunens grund.

Under forudsætning af, at det er en sædvanlig kajakklub, der derfor også opfylder ovenstående kriterier, er der ikke noget til hinder for, at kommunen frit vælger mellem scenarierne A) til C). Der er endvidere ikke en pligt for kommunen til at yde drifts- eller anlægstilskud, og derfor er der heller ikke noget til hinder for, at areal stilles til rådighed ved at indgå lejeaftale. Vilkår skal dog være markedskonforme og saglige. Da der må ydes tilskud, kan grund og/eller skur også stilles vederlagsfrit til rådighed for foreningen, dvs. på bedre lejevilkår end markedsvilkår.

I det omfang det er sædvanligt i foreningen, at medlemmer også kan medtage egne kajakker, f.eks. fordi kajakklubben ikke råder over tilstrækkeligt materiel el.lign., ses det heller ikke at være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, at disse kajakker opbevares i kajaskuret i det omfang, der er plads. Tilsvarende kan det ikke være et krav for at støtte foreninger og idrætsaktiviteter, om medlemmerne eller foreningen er ejer af det materiel, som benyttes for at udøve idrætsfaciliteten. Forudsat at muligheden for at melde sig ind i klubben er åbne for alle, ses der ikke noget til hinder for, at kajaskuret også kan stilles til rådighed for medlemmernes kajakker.

Der er således vide rammer for en kommunes engagement i idrætsaktiviteter, da det er en kommunal interesse at fremme folkesundheden og idrætslivet samt at skabe rammerne for borgernes fritidsaktiviteter.

Det kommunalretlige lokalitetsprincip betyder, at den kommunale idrætsfacilitet primært skal være stillet til rådighed for kommunens egne borgere. Der kan derfor være behov for, at kommunen opstiller restriktioner for anvendelsen, hvorefter faciliteten f.eks. kun er forbeholdt kommunens borgere.

Tilsvarende kan der af hensyn til pladsen være behov for, at der opstilles andre restriktioner for at regulere brugen. Sådanne begrænsninger kan ligeledes opstilles under iagttagelse af det almindelige krav om saglig forvaltning.

Det fremgår, at kajakklubbens hidtidige praksis har været at opkræve betaling af medlemmerne for opbevaring af medlemmernes egne kajakker. Dette kan være en hensigtsmæssig måde at regulere brugen på, herunder begrænse antallet af kajakker der opstil-

¹ Jf. bl.a. Indenrigsministeriets udtalelse af 30. oktober 1990 – 2. k.kt., j.nr. 1989/1138/0622-1

les, ligesom det kan medvirke til betaling for den løbende drift i kajakklubben – som et middel til at holde kontingentet nede. Når foreningen alene varetager lovlige kommunale interesser, er der efter vores vurdering ikke noget til hinder for, at foreningen fortsætter opkrævning af brugerbetaling. Såfremt kommunen er ejer af kajaksuret, er der endvidere ikke noget til hinder for, at brugerbetaling sker direkte til kommunen, såfremt kommunen skulle ønske at administrere en sådan ordning. Derimod kan kommunen ikke opkræve brugerbetaling i et kajakskur, som ikke ejes af kommunen (scenarie A, litra c og Scenarie B, litra C i mail af 16. september 2019). Solrød Kommune kan i disse tilfælde imidlertid opkræve leje af kajakklubben for at stille jord til rådighed, såfremt kommunen ikke ønsker at yde driftstilskud.

Glostrup, den 23. september 2019

Line Kirketoft Justesen
Advokatfuldmægtig

Hans Christian Færch
Advokat

UDKAST