

Københavns Kommune
Kultur- og Fritidsforvaltningen

Anders Valentiner-Branth
Advokat (H), partner

Lau Franzmann Berthelsen
Advokat (L), partner

Sendt pr. mail til:

Klaus Vollstedt, klvoll@kk.dk

Sagsnr. 1540

20. februar 2025

NOTAT VEDRØRENDE UDENRIGSPOLITISKE TILKENDEGIVELSER OG UDLÅN AF LOKALER

1. BAGGRUND

Særligt siden den aktuelle konflikt mellem Israel og Hamas tog sin begyndelse den 7. oktober 2023, har Københavns Kommune i forskellige sammenhænge skullet vurdere, hvilke rammer der gælder for, at foreninger, som låner kommunale lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, kan fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser.

Der er tale om meningstilkendegivelser, som kommunen ikke selv lovligt ville kunne fremsætte. Der henvises til Ankestyrelsens udtalelse af 13. juni 2024 om kommuners involvering i udenrigspolitiske forhold. Som det fremgår af denne udtalelse, gælder der snævre rammer for, at kommuner lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder for, at kommuner lovligt kan fremsætte udenrigspolitiske meningstilkendegivelser.

Der er i en række sammenhænge opstået tvivl om, hvorvidt Københavns Kommune har pligt til at sikre, at de foreninger mv., som kommunen støtter ved udlån af lokaler og i øvrigt, overholder samme retningslinjer for udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen selv er underlagt.

Københavns Kommune har på den baggrund anmodet om vores vurdering af, hvilke retningslinjer der gælder i følgende situationer/for følgende aktører i forbindelse med kommunens udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen:

1. For foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne
2. For foreninger, som driver et kommunalt ejet kulturhus eller lignende på kommunens vegne, og videreudlåner kommunale lokaler (mellemledsgrundsætningen)

3. For foreninger efter folkeoplysningsloven
4. For forpagtere, som driver café eller lignende i kommunens lokaler (forpagtere betaler markedspris for at anvende kommunens lokaler mv.)

Københavns Kommune har anmodet os om at inddrage betydningen af Ankestyrelsens i alt fem udtalelser af 29. januar 2025, herunder særligt udtalelsen vedrørende Albertslund Kommunes støtte til spillested, som arrangerede en støttekoncert for ofre i Gaza.

I **afsnit 2** sammenfattes vores vurderinger med særligt fokus på de spørgsmål, som efter det oplyste har givet anledning til tvivl. I **afsnit 3** gennemgås det retlige grundlag om kommuners involvering i udenrigspolitiske forhold samt om kommunal støtte til foreninger ved udlån af lokaler. I dette afsnit uddybes også baggrunden for vores vurderinger.

Vi har til brug for det videre arbejde med at udarbejde vejledningsmateriale mv. om kommunens tilsyn i forbindelse med udlån af lokaler udarbejdet en juridisk materialesamling (herefter "MS"), der vedlægges dette notat. Nedenfor henvises der løbende hertil.

2. SAMMENFATNING

2.1. Udlån af lokaler til foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne

I forbindelse med Københavns Kommunes støtte i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen har kommunen pligt til at føre tilsyn med, at støtten anvendes til det formål, som Borgerrepræsentationen har besluttet at yde støtten til.

Der gælder ikke generelle regler for, hvordan tilsynet skal føres. Dette vil således bero på en konkret vurdering. I det omfang der ydes en såkaldt øremærket aktivitetsstøtte til en forening, der også varetager aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte, skal kommunen sikre sig, at den økonomiske støtte, den yder, alene anvendes til den støttede aktivitet. Dette kan bl.a. sikres ved at gøre støtten betinget af kommunens gennemgang af regnskabsbilag eller en revisorerklæring om midlernes anvendelse.

Københavns Kommune vil herudover som led i sit tilsyn kunne afslå lokaleudlån eller tilskud til en aktivitet/et arrangement, som indebærer en overtrædelse af lovgivningen, f.eks. af injurie- eller ophavsretslovgivningen eller straffelovens § 266 b om racediskrimination. Er der tale om klare lovovertrædelser, må det antages, at Københavns Kommune efter omstændighederne også vil kunne være forpligtet til at skride ind heroverfor.

Ved siden af Københavns Kommunes forpligtelse i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne til at føre tilsyn med de aktiviteter, som kommunen yder støtte til, følger det af folkeoplysningslovens § 44 a, at Københavns Kommune har pligt til at påse, at der ikke ydes støtte i form af udlån af lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Særligt om udlån af lokaler til debatarrangementer

Forarbejderne til folkeoplysningsloven indeholder en række kriterier og eksempler til at vurdere, om et debatarrangement kan siges at modarbejde eller underminere demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne, at bestemmelsen ikke sigter til sædvanlige debatarrangementer, herunder debatarrangementer, hvor der udveksles yderligtgående synspunkter. Tværtimod betones i forarbejderne vigtigheden af, at sådanne arrangementer fortsat kan afholdes og støttes.

Ifølge forarbejderne til folkeoplysningsloven skal tilsynet med, at bestemmelsen overholdes, tilrettelægges på baggrund af en risikobaseret tilgang, som sikrer, at tilsynet bliver målrettet de foreninger, hvor der er størst risiko for, at loven eller regler fastsat i medfør heraf bliver overtrådt. Det er ikke tanken med bestemmelsen, at den skal medføre en forøget tilsynsindsats fra kommunernes side.

Det er efter vores vurdering ikke en betingelse for at yde støtte til en forening eller et konkret debatarrangement i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, at der i forbindelse med et sådant arrangement alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen selv ville kunne fremsætte. Der kan heller ikke stilles krav om, at et debatarrangement skal være repræsentativt/afbalanceret, ligesom et debatarrangement ikke skal forhåndsgodkendes af kommunen.

Københavns Kommune er efter vores vurdering berettiget til at stille krav om, at foreninger og borgere, der låner kommunens lokaler, sikrer, at en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse eller lignende ikke fremstår som værende udtryk for en tilkendegivelse fra kommunens side.

Særligt om lokaleudlån til holdningsbaserede foreninger

Særligt for så vidt angår støtte i form af lokaleudlån mv. til arrangementer og møder, der afholdes af holdningsbaserede foreninger (udenrigspolitiske, partipolitiske, klimapolitiske, religiøse og lignende), og hvor arrangementets formål ikke er at udveksle synspunkter, men derimod angår foreningens egne forhold (interne møder, undervisning, forelæsninger, oplysningskampagner og lignende), er det vores vurdering, at Københavns Kommune også vil kunne støtte sådanne foreninger/arrangementer med udlån af lokaler.

Vælger Københavns Kommune at yde en sådan støtte, vil der være tale om, at støtten ydes til foreninger og foreningslivet som sådan. Støtten er her rettet mod det lovlige kommunale formål, at kommunens borgere har et aktivt foreningsliv. I forbindelse med en sådan generel støtteordning, er kommunen forpligtet til at yde støtten (udlåne lokaler) efter ensartede og saglige kriterier til alle foreninger, der opfylder disse kriterier.

Heller ikke i et sådant tilfælde er det efter vores vurdering en betingelse, at der i forbindelse med den pågældende forenings arrangementer alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser mv., som kommunen selv ville kunne fremsætte.

Særligt om lokaleudlån til kulturelle aktiviteter

Særligt for så vidt angår kommunal støtte til kulturelle aktiviteter, herunder ved støtte i form af lokaleudlån, antages det, at kommunen ikke må styre det kunstneriske indhold af den kulturelle aktivitet. Kommunen er dog berettiget – og i et vist omfang forpligtet – til at påse, at aktiviteten ikke overtræder lovgivningen.

Heller ikke i et sådant tilfælde er det efter vores vurdering en betingelse, at der i forbindelse de kulturelle aktiviteter alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser mv., som kommunen selv ville kunne fremsætte.

2.2. Foreningers videreudlån af lokaler efter kommunalfuldmagtsreglerne

Den såkaldte mellemledsgrundsætning indebærer, at en kommune ikke kan udvide kredsen af aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, ved at skyde et mellemlid ind mellem sig og aktiviteten. Mellemledsgrundsætningen skal samtidig sikre, at den støtte, som kommunen giver til eksterne aktører f.eks. i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen udelukkende anvendes til lovlige kommunale opgaver.

Spørgsmålet om mellemledsgrundsætningens rækkevidde aktualiseres bl.a., når en forening på Københavns Kommunes vegne driver et kommunalt ejet kulturhus og i den forbindelse får kommunens bygninger stillet vederlagsfrit til rådighed og eventuelt tillige modtager driftsstøtte. Spørgsmålet opstår også for foreninger, der efter kommunalfuldmagtsreglerne får stillet bygninger til rådighed via en brugsretsaftale. Problemstillingen er her, hvilke retningslinjer der gælder ved videreudlån og -udleje af kommunens lokaler.

Det er vores vurdering, at medmindre andet fremgår af den drifts- eller brugsretsaftale, den pågældende forening har med kommunen, eller et støttetilsagn, har den pågældende forening samme muligheder for at (videre)udlåne eller -udleje de kommunale lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, som kommunen selv ville have haft.

Heller ikke i dette tilfælde er det således efter vores vurdering en betingelse for at yde støtte til den forening, der administrerer en kommunal bygning på kommunens vegne og i den forbindelse udlåner lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, at foreningen sikrer sig, at der kun udlånes lokaler til arrangementer, hvor der ikke fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen selv ville kunne fremsætte.

Der henvises til det anførte ovenfor under afsnit 2.1, herunder for så vidt angår kommunens tilsyn med en forenings aktiviteter. Disse rammer gælder efter vores vurdering tilsvarende i forbindelse med udlån af lokaler til en forening, som viderelåner eller -udlejer kommunens lokaler, dvs. i det efterfølgende led.

Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 (MS side 43-49) vedrørende Albertslund Kommunes støtte til et spillested, som afholdt en støttekoncert for ofre i Gaza, peger efter vores vurdering i retning af, at tilsynsmyndighederne ikke vil anlægge en restriktiv tilgang i forhold til, hvilke foreninger og aktiviteter kommunerne kan støtte med lokaleudlån, hvis

der i øvrigt er tale om en forening, der efter sit formål og generelt set udfører lovlige kommunale aktiviteter.

Udtalelsen viser efter vores vurdering samtidig, at der ikke er sammenfald mellem kommunernes muligheder for at komme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser og mulighederne for de foreninger, som kommunen støtter ved lokaleudlån eller i øvrigt.

Rækkevidden af udtalelsen er dog ikke klar. Der henvises til det anførte nedenfor under afsnit 2.5 om denne udtalelse.

2.3. Udlån af lokaler efter folkeoplysningsloven

Københavns Kommune skal som tilskudsmyndighed efter folkeoplysningsloven stille lokaler og udendørsanlæg til rådighed for folkeoplysende foreninger i overensstemmelse med reglerne i loven, folkeoplysningsbekendtgørelsen og kommunens tilskudsmodel.

Kommunen har pligt til at anvise ledige lokaler til foreninger, der opfylder lovens betingelser og overholder de fastsatte retningslinjer i kommunens tilskudsmodel.

Folkeoplysende foreninger planlægger og tilrettelægger selv deres aktiviteter og indholdet af disse inden for lovens rammer og de fastsatte retningslinjer. På folkeoplysningsområdet stilles der som udgangspunkt ikke krav til foreningernes aktiviteter herudover.

Mulighederne for at støtte folkeoplysende foreninger begrænses af folkeoplysningslovens § 4 a (MS side 7). Der kan ifølge bestemmelsen ikke ydes tilskud eller anvises lokaler til folkeoplysende foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Kommunen skal føre tilsyn med, at dette overholdes. Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til folkeoplysningslovens § 44 a (MS side 12), men omfatter modsat foreninger, som er omfattet af lovens anvendelsesområde.

Heller ikke i et sådant tilfælde er det efter vores vurdering en betingelse, at der i forbindelse med den pågældende forenings arrangementer alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser mv., som kommunen selv ville kunne fremsætte.

2.4. Bortforpagtning af lokaler til cafédrift til markedspris

Spørgsmålet angår rammerne for – og kommunens tilsyn med – at der fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser i kommunale lokaler (offentlige kulturhuse, idrætsanlæg og lignende), som er bortforpagtet til café- og restaurationsdrift.

Café- og restaurationsdrift i tilknytning til kommunale institutioner er et typisk eksempel på såkaldt accessorisk virksomhed, som efter en konkret vurdering lovligt vil kunne varetages indenfor rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne. En betingelse for, at kommuner kan varetage café- eller restaurationsdrift i en kommunalt ejet institution, er, at kommunen søger disse opgaver bortforpagtet på markedsvilkår, herunder til markedspris.

Forholdet mellem Københavns Kommune og den pågældende forpagter i første række er reguleret i den forpagtningsaftale, som er indgået. En sådan aftale vil efter omstændighederne kunne indeholde et vilkår om, at caféen generelt skal holde åbent for offentlig adgang og dermed ikke kan lukkes til brug for en enkelt forenings arrangementer.

Der vil efter vores vurdering også ofte kunne stilles krav til forpagteren om, at forpagteren ikke selv arrangerer f.eks. debatarrangementer med et udenrigspolitisk indhold, da dette sædvanligvis vil stride mod formålet med forpagtningsaftalen (café og restaurationsdrift). Dette vil dog bero på en konkret vurdering af omstændighederne sammenholdt med den indgåede forpagtningsaftale.

Forpagteren af en kommunal café eller restaurant vil naturligvis kunne tage imod gæster i caféen eller restauranten, herunder foreningsmedlemmer, som debatterer udenrigspolitiske forhold.

2.5. Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om Albertslund Kommune

Ankestyrelsen afgav den 29. januar 2025 i alt fem udtalelser om konkrete tilfælde, hvor rammerne for kommunernes involvering i udenrigspolitiske forhold var problematiseret.

De fire udtalelser angik kommuners egen involvering i udenrigspolitiske forhold. Disse gennemgås nedenfor under afsnit 3.1. Den sidste sag (MS side 43-49) angik derimod det, som bl.a. er konteksten for dette notat, nemlig rammerne for en kommunalt støttet forenings (et spillesteds) involvering i udenrigspolitiske forhold. Spillestedet modtog støtte fra Albertslund Kommune i form af driftsstøtte.

Sagen udsprang af en konkret indsigelse om, at Albertslund Kommune på forskellige måder drev udenrigspolitik i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, bl.a. ved at give nødhjælp samt ved at give støtte til et spillested, som arrangerede en støttekoncert for Gaza.

For så vidt angik det første spørgsmål i sagen – kommunens egen støtte på 50.000 kr. til én eller flere humanitære organisationer – var det oplyst, at der var tale om en donation, som skulle ydes med henblik på at fordele hjælpen til civilbefolkningen i Gaza.

Ankestyrelsen afviste indsigelsen og udtalte, at en nærmere undersøgelse i forhold til denne nødhjælp ikke ville føre til en konstatering af, at kommunen havde involveret sig i udenrigspolitik eller i øvrigt havde handlet i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at der var tale om et forholdsvis lille beløb, og at staten i samme periode havde givet betydelige beløb til nødhjælp i området. Ankestyrelsen lagde også vægt på, at det fremsatte forslag havde til formål at "hjælpe civilbefolkningen i Gaza", og at forslaget ikke sås at være ledsaget af udenrigspolitiske tilkendegivelser.

Det andet spørgsmål i sagen angik Albertslund Kommunes støtte til et spillested, som afholdt en støttekoncert for Gaza. Om indsigelsen herimod fremgår det af udtalelsen (MS side 47):

”Endvidere vil jeg gøre opmærksom på at Albertslund Kommune delvist finansierer Spillestedet [A], som d. 22/2 har annonceret en støttekoncert for Gaza. Af opslaget på Facebook fremgår det tydeligt at det er politisk støtte til Palæstina der er tale om. Angiveligt skal de indsamlede penge gå til en organisation ved navn "[B]", som jeg ikke har kunnet finde noget information om - Ved en googlesøgning fremkommer information om Hamas. Jeg vedhæfter skærmfoto af begivenheden.”

I Ankestyrelsens udtalelse er det yderligere oplyst, at der ifølge Facebook-opslaget var tale om en støtteevent ”for at samle penge ind til ofrene i Gaza”, og at ”alle indtægter ville gå ”ubeskåret til [en organisations] arbejde med at hjælpe Gazas befolkning gennem indkøb og levering af livsnødvendige ressourcer såsom ambulancer, mad, vand og mere.”

Videre fremgår det af Ankestyrelsens udtalelse om indsigelsen imod støtten til spillestedet (MS side 48):

”Albertslund Kommune favoriserer helt åbenlyst Palæstina, og jeg er svært bekymret over at mine skattepenge skal finansiere f.eks. "[organisationen]", som tidligere har modtaget donationer fra kulturinstitutionen [spillestedet] - [organisationen] hjælper udelukkende Palæstina, og må vel derfor anses for at være en politisk organisation?”

Ankestyrelsen afviste også at rejse tilsynssag i relation til dette forhold. Ankestyrelsen anfører i den forbindelse følgende (MS side 46-47):

”Støtte til et spillested

Kommunernes engagement på kulturområdet er i dag reguleret ved lov i stor udstrækning. Det antages, at denne lovgivning ikke udtømmende gør op med kommunernes muligheder for at varetage eller støtte de pågældende kulturelle aktiviteter. Kommunerne kan således også engagere sig på musikområdet med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Vi henviser til Kommunernes opgaver – 4 kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech m.fl., Djøf Forlag, 4. udgave 2023, s. 439-440.

Vi vurderer, at en nærmere undersøgelse af Albertslund Kommunes driftsstøtte til spillestedet [A] ikke vil føre til en konstatering af, at kommunen har involveret sig i udenrigspolitik og på den måde har handlet i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi lægger i den forbindelse særligt vægt på, at støtte til et spillested som udgangspunkt er et lovligt kommunalt formål. Det fremgår af [spillestedet]s hjemmeside, at stedet drives af en forening. Foreningen ses ikke at have et

erhvervsøkonomisk formål. Foreningen ses at have et lovligt kommunalt formål. Der ses således at være tale om en forening, som kommunen lovligt kan yde driftsstøtte til.”

Ankestyrelsens udtalelse er meget kortfattet, hvilket skal ses i lyset af, at der er tale om et tilfælde, hvor styrelsen ikke rejser en tilsynssag.

Efter sin ordlyd kan udtalelsen forstås på den måde, at selve det forhold, at der er tale om støtte til et spillested (kultur), som har et lovligt kommunalt formål, indebærer, at der er frie rammer for de arrangementer, foreningen kan afholde, uanset at foreningen modtager støtte fra kommunen.

Sådan skal udtalelsen imidlertid næppe forstås. Var der f.eks. klare oplysninger om, at spillestedet favoriserede bestemte holdningsbaserede arrangementer, herunder eksempelvis ved kun at medvirke til afholdelsen af støttekoncerter til fordel for Palæstina, burde resultatet efter vores vurdering have været et andet.

I et sådant tilfælde ville kommunen ikke lovligt kunne yde støtte til foreningen efter kommunalfuldmagtsreglerne – hverken i form af støtte til foreningens aktiviteter eller i form af støtte til foreningen og foreningslivet som sådan. Der henvises til det anførte ovenfor under afsnit 2.1 om støtte til foreninger og foreningslivet som sådan, herunder om, at en sådan støtte skal ydes efter ensartede og saglige kriterier.

Udtalelsen skal derimod formentlig ses i lyset af de konkrete oplysninger og omstændigheder i sagen samt Ankestyrelsens vurdering af, at Albertslund Kommunes støtte har været til spillestedet/foreningen, og at indsamlingsmomentet blev vurderet som værende uvæsentligt i forhold til arrangementets hovedformål – at afholde en koncert.

Udtalelsen kan formentlig mere generelt ses som en indikation på, at tilsynsmyndighederne næppe vil anlægge en meget restriktiv tilgang i forhold til, hvilke foreninger og aktiviteter kommunerne kan støtte, når foreningen efter sit formål og generelt set udøver lovlige kommunale aktiviteter. Udtalelsen viser samtidig, at der ikke er sammenfald mellem kommunernes muligheder for at komme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser og de muligheder, som kommunalt støttede foreninger har for at komme med udenrigspolitiske meningstilkendegivelser.

Rækkevidden af udtalelsen er dog ikke klar og kan derfor efter vores vurdering ikke på et generelt plan ses som værende retningsgivende for kommunernes støttemuligheder.

Det er aftalt med Københavns Kommune, at vi i et særskilt notat belyser kommunens muligheder for at støtte foreninger med udlån af lokaler til indsamlingsformål. I dette notat vil vi komme nærmere ind på, at der i forbindelse med støttekoncerten nævnt ovenfor efter det oplyste blev indsamlet 80.000 kr. til den pågældende organisation. Af offentligt tilgængelige oplysninger fremgår det om denne organisation, at organisationen har til formål ”at levere nødhjælp til de mest sårbare palæstinensere, især i Gaza-striben”.

3. KOMMUNERS UDENRIGSPOLITISKE TILKENDEGIVELSER OG UDLÅN AF LOKALER

3.1. Kommuners involvering i udenrigspolitiske forhold

Der findes efterhånden en righoldig praksis fra tilsynsmyndighederne om rammerne for kommunernes muligheder for at involvere sig i udenrigspolitiske forhold. Disse muligheder er gennemgået i en generel udtalelse fra Ankestyrelsens af 13. juni 2024 (MS side 86-111).

Som uddybet i denne udtalelse følger det af tilsynsmyndighedernes praksis samt af den juridiske litteratur, at kommunerne som altovervejende hovedregel ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

Der gælder nogle begrænsede undtagelser til dette udgangspunkt. Kommunerne kan således på visse nærmere betingelser varetage udenrigspolitiske hensyn, herunder særligt:

- I forbindelse med, at kommunen yder humanitær bistand i udlandet. Det er en betingelse, at der er tale om begrænsede bidrag, hvilket må vurderes fra sag til sag samt i forhold til størrelsen af statens eventuelle bidrag. Støtten må desuden ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.
- I forbindelse med manifestationer, som er direkte begrundet i humanitære forhold i udlandet. Formålet med en sådan manifestation af humanitær karakter må ikke være at fremkomme med en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse forstået som synspunkter om fremmede staters dispositioner og unkladelser.
- I forbindelse med tilrettelæggelsen af kommunens indkøbspolitik, f.eks. som led i kommunens iagttagelse af miljøhensyn eller samfundsansvar.
- I helt ekstraordinære situationer, hvis det sker på opfordring fra regering og med bred opbakning i Folketinget.

Senest har Ankestyrelsen har den 29. januar 2025 afgivet i alt fem udtalelser om konkrete problemstillinger, som udmønter ovennævnte retningslinjer.

I en udtalelse af 29. januar 2025 vurderede Ankestyrelsen, at Byrådet i Næstved Kommunes beslutning om at fordømme "Ruslands præsident og hans styre" på baggrund af Ruslands Invasion af Ukraine var en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse fremsat i strid med kommunalfuldmagtsreglerne (MS side 67-70).

I en udtalelse af 29. januar 2025 vurderede Ankestyrelsen, at kommunalbestyrelsen i Albertslund Kommune handlede i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, da den vedtog et forslag om at sende en appel til Folketinget og regeringen om, at "Danmark tilslutter sig FN's opfordring til våbenhvile og overholdelse af international lov". Opfordringen var relateret til den udenrigspolitiske situation mellem Israel og Palæstina og måtte betragtes

som en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse uden for de tilladte rammer (MS side 50-66).

I en udtalelse af 29. januar 2025 vurderede Ankestyrelsen som uddybet ovenfor, at der ikke var grundlag for at rejse en tilsynssag overfor Albertslund Kommune i anledning af en beslutning i kommunalbestyrelsen om at donere 50.000 kr. eller som følge af, at Albertslund Kommune delvist gav økonomisk støtte til et spillested, som havde annonceret en støttekoncert for Gaza (MS side 43-49). Der henvises til gennemgangen ovenfor under afsnit 2.5.

I en udtalelse af 29. januar 2025 vurderede Ankestyrelsen ikke, at der var grundlag for at rejse en tilsynssag over for Københavns Kommune i anledning af et forslag om at navngive et areal på Nørrebro Palæstinas Plads. Ankestyrelsen lagde vægt på, at det omhandlede navngivningsforslag ikke umiddelbart sås at varetage udenrigspolitiske hensyn eller andre hensyn, som kommunerne ikke kan varetage. Ankestyrelsen bemærkede for en god ordens skyld, at det ville være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis en kommune besluttede at navngive en plads eller et område med henblik på at anerkende dette som stat i strid med regeringens og Folketingets holdning (MS side 71-81).

I en udtalelse af 29. januar 2025 fandt Ankestyrelsen ikke grundlag for at rejse en tilsynssag over for Ishøj Kommune i anledning af, at der på et byrådsmøde den 27. august 2024 blev afholdt et minuts stilhed med henvisning til ofrene i Gazakonflikten. Ankestyrelsen anførte, at der ikke var grundlag for at antage, at byrådets manifestation blev gennemført med et andet formål end at vise respekt for ofrene for konflikten (MS side 82-85).

3.2. Kommuners udlån af lokaler mv. efter kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunerne har efter kommunalfuldmagtsreglerne vide muligheder for at støtte foreninger og foreningslivet som sådan, herunder ved udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen. Der skal i den forbindelse sondres mellem støtte til en forenings aktiviteter og støtte til foreninger og foreningslivet som sådan.

De foreninger, som låner kommunens lokaler, skal overholde kommunens ordensregler. Herudover skal kommunen i et vist omfang føre tilsyn med, at den gældende lovgivning overholdes, herunder at der ikke ydes støtte til foreninger, som modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder.

Særligt for så vidt angår støtte i form af lokaleudlån mv. til kulturelle aktiviteter antages det, at kommunerne ikke er berettiget til at styre det kunstneriske indhold.

Generelt om kommuners støtte til foreninger og foreningslivet

Kommunerne har efter kommunalfuldmagtsreglerne vide muligheder for at støtte foreninger og foreningslivet som sådan, herunder ved udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen.

Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til det anførte i Betænkning 1153/1988 om Kommunerne og Erhvervspolitikken, side 88 (MS side 37):

”Kommunerne har altid kunnet stille kommunale lokaler vederlagsfrit til rådighed for at imødekomme borgernes behov for fælles faciliteter til mødevirksomhed samt til andre kulturelle, idrætslige og lignende formål. Kommunerne har ligeledes altid kunnet yde tilskud til etablering og drift af private lokaler til sådanne fælles formål, typisk forsamlingshuse og i nyere tid medborgerhuse. (...)

Begrundelsen for, at kommunerne har kunnet påtage sig denne opgave, har været, at kommunerne traditionelt har indtaget en aktiv rolle med hensyn til at skabe rammerne for det kulturelle og politiske liv mv. – specielt som det udfolder sig i de lokale foreninger.”

Der kan også henvises til gennemgang i udkastet til lovforslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed af 11. marts 2019, hvor det generelt anføres i lovforslagets afsnit 3.1.1.2.2.7 om ”Udleje af fast ejendom m.v.” (MS side 40):

”Kommuner kan med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler stille kommunale lokaler til rådighed for borgerne i kommunen og lokale foreninger til varetagelse af kommunale opgaver, f.eks. mødevirksomhed og kulturelle formål. Baggrunden herfor er kommunernes almene interesse i at stille de fysiske rammer til rådighed for borgernes kulturelle og politiske liv. I den forbindelse kan en kommune stille lokalerne vederlagsfrit til rådighed eller kræve et beløb, der højst må svare til de af kommunens samlede omkostninger, der er forbundet med lånet.”

Herudover kan der henvises til gennemgangen af gældende ret i relation til lokaleudlån efter kommunalfuldmagtsreglerne i lovforslag nr. L 13 af 5. oktober 2016 om ændring af folkeoplysningsloven, bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 9 (bemærkningerne til lovens § 44 a) (MS side 34):

”Det antages, at kommunalbestyrelsen – som supplement til folkeoplysningsloven – med hjemmel i almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, under nærmere betingelser kan yde aktivitetsstøtte til foreninger, der varetager kommunale opgaver, foreningsstøtte til foreninger, samt støtte til debatskabende eller nærdemokratiske arrangementer. (...)

Det antages, at kommunalbestyrelsen i et vist begrænset omfang efter kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til selve det formål, at kommunens borgere som led i foreningslivet og som led i nærdemokratiet i kommunen samler sig i foreninger. I det omfang foreningen opfylder betingelsen i den foreslåede bestemmelse, vil en kommunalbestyrelse på grundlag heraf ek-

sempelvis kunne beslutte at udlåne lokaler til en religiøs forening, som ønsker at låne et lokale til brug for sine religiøse aktiviteter, under forudsætning af, at anmodninger fra andre religiøse foreninger om lokale lån også imødekommes.”

Se også gennemgangen i lovforslagets almindelige bemærkninger (MS side 24-25).

Generelt om rammerne for kommuners udlån af lokaler kan også henvises til Rikke Søgaard Berth i Kommunalret for praktikere – I, 2024, kapitel 9 (MS side 244-266).

Kommuners støtte til en forenings aktiviteter

Som det bl.a. fremgår af citatet fra forarbejderne til folkeoplysningsloven ovenfor, antages det, at kommunerne – som supplement til folkeoplysningsloven – med hjemmel i de såkaldte kommunalfuldmagtsregler kan yde aktivitetsstøtte til foreninger, der varetager kommunale opgaver, og yde støtte til debatskabende eller nærdemokratiske arrangementer. Støtten kan bl.a. være i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen. Der er tale om en ret for kommunerne og ikke en pligt.

Foreningens aktiviteter skal stilles til rådighed for alle eller en sagligt afgrænset gruppe af borgere i kommunen. Hvis foreningen foruden lovlige kommunale aktiviteter har aktiviteter, som kommunen ikke selv lovligt ville kunne varetage, skal kommunen øremærke støtten til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage. Har foreningen til formål at opnå en fortjeneste, som skal anvendes til ikke-kommunale formål, kan kommunen som udgangspunkt alene stille lokaler til rådighed mod betaling af markedspris.

Der kan herom f.eks. henvises til social- og indenrigsministerens svar på spørgsmål nr. 237 af 26. april 2016 om vederlagsfrit udlån af lokaler til velgørende foreninger (hospitalsklovne) (MS side 131-135) samt til Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 2023, side 403 (MS side 274).

Kommunerne har pligt til at føre tilsyn med, at den støtte, der ydes, anvendes til det formål, som støtten er givet til. I det ovenfor nævnte lovforslag til folkeoplysningsloven af 5. oktober 2016 beskrives tilsynsforpligtelsen på følgende måde (MS side 34):

”Det antages, at en kommunalbestyrelse, der yder støtte til en forening efter kommunalfuldmagtsreglerne, er forpligtet til at føre tilsyn med, at støtten anvendes til det eller de formål, som kommunalbestyrelsen har besluttet at yde støtten til. Der gælder ikke generelle regler for, hvordan et sådan tilsyn skal føres, og dette vil således bero på en konkret vurdering. I det omfang der ydes en såkaldt øremærket aktivitetsstøtte til en forening, der også varetager aktiviteter, som kommunalbestyrelsen ikke lovligt kan støtte, skal kommunalbestyrelsen sikre sig, at den økonomiske støtte, den yder, alene anvendes til den støttede aktivitet. Dette kan kommunalbestyrelsen bl.a. sikre sig ved at gøre støtten betinget af kommunens gennemgang af regnskabsbilag eller en revisorerklæring om midlernes anvendelse.”

I forbindelse med Københavns Kommunes udlån af lokaler vil foreningen – foruden kommunens ordensregler – skulle overholde lovgivningen i øvrigt. Det må antages, at Københavns Kommune f.eks. som led i sit tilsyn vil kunne afslå lokaleudlån eller tilskud til en aktivitet (et arrangement), som indebærer en klar overtrædelse f.eks. af injurie- eller op-havsretslovgivningen eller straffelovens § 266 b om racediskrimination, jf. f.eks. Morten Engberg i Forvaltningsret, 2002, side 714-715 (MS side 336-337), og Hanna Ege og Hans B. Thomsen i Forvaltningsret, 2018, side 803, om støtte til foreninger med kulturelle aktiviteter (MS side 327).

Det er efter vores vurdering ikke en betingelse for at yde støtte til en forening eller et konkret debatarrangement i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, at der i forbindelse med et sådant arrangement alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen selv ville kunne fremsætte.

Der kan efter vores vurdering heller ikke stilles krav om, at et debatarrangement skal være repræsentativt/afbalanceret, ligesom et debatarrangement ikke skal forhåndsgodkendes af kommunen, jf. også det anførte nedenfor om støtte til kulturelle aktiviteter.

Københavns Kommune er derimod efter vores vurdering berettiget til at stille krav om, at foreninger og borgere, der låner kommunens lokaler, sikrer, at en udenrigspolitisk meningstilkendegivelse eller lignende ikke fremstår som værende udtryk for en tilkendegivelse fra kommunens side.

Ved siden af Københavns Kommunes forpligtelse i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne til at føre tilsyn med, at kommunens lokaler anvendes til lovlige aktiviteter, følger det af folkeoplysningslovens § 44 a (MS side 12), at Københavns Kommune har pligt til at påse, at der ikke ydes støtte til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Denne bestemmelse omfatter tilfælde, hvor der ydes kommunalt tilskud og sker udlån eller udleje af lokaler til foreninger på andet grundlag end efter folkeoplysningsloven.

Bestemmelsen sigter ifølge bestemmelsens forarbejder ikke til debatarrangementer, herunder debatarrangementer, hvor der udveksles yderligtgående synspunkter. Sådanne arrangementer vil fortsat kunne støttes, herunder ved udlån af lokaler. I forarbejderne betones tværtimod vigtigheden af, at sådanne arrangementer kan afholdes og støttes. Der henvises til lovforslag nr. L 13 af 5. oktober 2016, de almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2, hvor det bl.a. anføres (MS side 18):

”Det er ikke hensigten med lovforslaget at gribe ind i den frie debatkultur, der hersker i de folkeoplysende foreninger. Danmark er – og skal fortsat være – et åbent og oplyst samfund, hvor der skal være plads til, at meninger kan brydes og argumenterne fremmes på grundlag af folkeoplysende virksomhed. Der vil således med lovforslaget fortsat være mulighed for, at folkeoplysende foreninger kan modtage støtte til debatarrangementer, hvor der f.eks. udveksles yderligtgående synspunkter.”

Forarbejderne til folkeoplysningsloven indeholder en række kriterier, som skal anvendes til at vurdere, om en forening efter sit formål eller sin adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Det fremgår heraf, at der ved afgørelsen af, om støtte til et debatarrangement skal afslås, navnlig vil skulle lægges vægt på fire kriterier (MS side 31):

1. Om debatarrangementet retter sig mod en bredere målgruppe, og at det ikke er forbeholdt en på forhånd afgrænset kreds af personer.
2. Om der under debatarrangementet udveksles synspunkter, eller at dette har været formålet med arrangementet. Undervisning og forelæsninger kan ikke karakteriseres som debatarrangementer.
3. Det må accepteres, at der fremføres yderligtgående synspunkter. Det gælder dog ikke ytringer, som er strafbare.
4. Hvad der er formålet med debatarrangementet. F.eks. vil et debatarrangement om ytringsfrihedens vilkår skulle accepteres. Derimod vil et debatarrangement om, hvordan ytringsfriheden kan afskaffes, være i strid med bestemmelsen.

Herudover indeholder forarbejderne en række eksempler på forhold, der falder henholdsvis indenfor og udenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Som eksempler på handlinger, der modarbejder og underminerer demokrati, nævnes udtalelser om, at det danske demokrati bør afskaffes og erstattes af en kalifatstat samt opfordringer til at bryde loven. Som eksempler, som falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, nævnes kritiske udtalelser om den siddende regering og den førte politik (MS side 30).

Endelig fremgår det af forarbejderne, at kommunernes tilsyn med, at bestemmelsen overholdes, bør tilrettelægges på baggrund af en risikobaseret tilgang, som sikrer, at tilsynet bliver målrettet de foreninger, hvor der er størst risiko for, at loven eller regler fastsat i medfør heraf bliver overtrådt. Samme sted fremgår også, at det ikke er tanken med bestemmelsen, at kommunernes samlede tilsynsvirksomhed skal forøges.

Der henvises til lovforslag nr. L 13 af 5. oktober 2016, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 2 og 9 (bemærkningerne til lovens § 4 a og § 44 a) (MS side 30-31 og 34-35).

Om støtte til foreningers aktiviteter kan fra den juridiske litteratur i øvrigt henvises til Karsten Revsbech m.fl. i *Kommunernes opgaver*, 2023, side 403-412 (MS side 274-283), Karsten Revsbech m.fl. i *Kommunalret*, 2023, side 44-47 (MS side 306-309), samt Hanna Ege og Hans B. Thomsen i *Forvaltningsret*, 2018, side 807-810 (MS side 331-334).

Kommuners støtte til foreninger og foreningslivet som sådan ("foreningsdannelsen")

Foruden at yde støtte til foreningers aktiviteter antages det, at kommunerne herudover kan yde støtte til foreninger og foreningslivet som sådan. Støtten er her rettet mod det lovlige kommunale formål, at kommunens borgere har et aktivt foreningsliv.

Ved en sådan støtte er det ikke den pågældende forenings aktiviteter, der støttes, men foreningen og foreningslivet som sådan. Denne type støtte er traditionelt blevet betegnet støtte til "foreningsdannelsen". Denne formulering er imidlertid ikke retvisende eller hensigtsmæssig, da den kan give det indtryk, at det kun er selve dannelsen/etableringen af foreninger, som lovligt kan støttes i medfør af disse retningslinjer. Hans B. Thomsen og Hanna Ege udtrykker det f.eks. på følgende måde i Forvaltningsret, 2018, side 808 (MS side 332):

"Denne form for støtte er traditionelt betegnet støtte til "foreningsdannelsen", hvilket er lidt misvisende, idet støtten efter praksis typisk angår den løbende drift."

Efter disse retningslinjer vil en kommune også kunne yde støtte, herunder i form af lokaleudlån, til holdningsbaserede foreninger, f.eks. til foreninger med bestemte udenrigspolitiske-, (parti)politiske-, klimapolitiske- eller religiøse holdninger.

Ved støtte til foreninger og foreningslivet som sådan med f.eks. lokaleudlån er det efter praksis ikke en betingelse for at yde støtte, at de aktiviteter, som den modtagende forening udøver, kunne være udøvet af kommunen selv.

Hvis en kommune vælger at yde støtte til foreninger og foreningslivet som sådan, er kommunen forpligtet til at yde støtte (udlåne lokaler mv.) efter ensartede, saglige kriterier til alle foreninger, der opfylder kravene ifølge disse kriterier.

Praksis om kommunal støtte til foreningsdannelsen i form af lokaleudlån mv. til holdningsbaserede foreninger er begrænset.

I en tilsynsudtalelse af 30. juni 2000 (MS side 166-184) tog Indenrigsministeriet stilling til en klage over, at Rødovre Kommune på kommunens bibliotek fremlagde materiale vedrørende Socialdemokratiet i Rødovres afholdelse af såkaldte "sildemøder".

Klagen angik også det forhold, at kommunen støttede afholdelse af arrangementer ved at udlåne lokaler og biograf i Rødovre Kommunes kulturhus til politiske møder og arrangementer. Klageren anførte bl.a., at anvendelsen af det kommunale kulturhus til et politisk sildemøde var ulovligt "allerede af den grund, at et politisk "sildemøde" ikke ville være lovligt som kommunalt formål.

Indenrigsministeriet vurderede, at både fremlæggelsen af partipolitisk materiale vedrørende "sildemøder" på kommunens bibliotek samt lokalestøtten til afholdelse af politiske møder og arrangementer i det kommunale kulturhus var lovligt.

For så vidt angik Rødovre Kommunes udlån eller udleje af lokaler til private foreninger udtalte Indenrigsministeriet, at spørgsmålet måtte afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne samt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og lighedsgrundsætningen. Videre udtalte ministeriet, at det som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave at udlåne eller udleje kommunens lokaler til private foreninger.

Som en undtagelse til dette udgangspunkt anførte Indenrigsministeriet (MS side 180-182):

”Det er dog fast antaget i den juridiske litteratur og i tilsynsmyndighedernes praksis, at en kommune på visse betingelser uden lovhjemmel kan yde støtte til private foreningers varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt ville kunne varetage. Det er endvidere antaget, at en kommune på visse betingelser kan yde støtte til foreninger, herunder til selve foreningsdannelsen, alene med henblik på at fremme, at kommunens borgere som led i foreningslivet og nærdemokratiet i kommunen samvirker i foreninger.

Det er tillige fast antaget i den juridiske litteratur og i tilsynsmyndighedernes praksis, at kommuner vederlagsfrit eller mod helt eller delvis dækning af kommunens omkostninger herved efter de ovennævnte kommunalretlige grundsætninger lovligt kan stille kommunale lokaler til rådighed for at imødekomme borgernes, herunder foreningers behov for fælles faciliteter til mødevirksomhed samt til andre kulturelle, idrætslige og lignende formål.
(...)

Det er en forudsætning for en kommunes adgang til at yde støtte som den ovenfor beskrevne til foreninger med henblik på at fremme borgernes deltagelse i foreningslivet og nærdemokratiet i kommunen, at kommunen ikke herved direkte eller indirekte yder støtte til eller i øvrigt deltager i erhvervs-mæssige aktiviteter.

Det er endvidere en betingelse for kommunens adgang til at yde støtte til borgernes samvirke i foreninger, at kommunen yder støtte til alle foreninger i kommunen, eller i tilfælde, hvor adgangen til at modtage kommunal støtte ikke er åben for alle foreninger, at betingelserne for at modtage støtte er sagligt begrundede.
(...)

Særligt for så vidt angår foreninger, der hviler på et bestemt ideologisk grundlag, skal Indenrigsministeriet bemærke følgende:

Kommuner kan efter ovennævnte kommunalretlige grundsætninger og offentligtretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen ikke uden lovhjemmel varetage eller yde støtte til partipolitiske, religiøse eller andre holdningsprægede formål.

(...)

Dette indebærer imidlertid ikke, at en kommune som led i kommunens ydelse af støtte som den ovenfor beskrevne generelt til foreningslivet og nærdemokratiet i kommunen er afskåret fra på tilsvarende vis at yde en vis, begrænset støtte til politiske partier og andre foreninger, der hviler på et bestemt holdningspræget grundlag. **Der må herved lægges vægt på at der ikke herved er tale om en støtte, der vedrører det partipolitiske, religiøse eller andet holdningsprægede formål for det pågældende politiske parti eller den pågældende forening.** Almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder retsgrundsætningen om ligelig forvaltning, vil dog i sådanne tilfælde ofte føre til, at kommunen ville være forpligtet til på samme vilkår at imødekomme ansøgninger om tilsvarende støtte fra andre holdningsprægede foreninger." [Vores fremhævning]

I forhold til den konkrete sag lagde Indenrigsministeriet navnlig vægt på, at det fremgik af Rødovre Kommunes "Regler for foreningers lån/leje af kulturhuset Viften", at enhver forening med lokal tilknytning kunne låne kulturhusets lokaler.

I Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 25. februar 2015 (MS side 136-148) tog ministeriet generelt stilling til kommuners udlån af lokaler til politiske partiers interne møder. Udtalelsen udsprang af en henvendelse fra Stevns Kommune, hvis forståelse var, at lovgivningen ikke hjemlede et sådant lokaleudlån til interne politiske aktiviteter.

Økonomi- og Indenrigsministeriet udtalte, at folkeoplysningsloven hjemler en adgang for kommuner til udlån af lokaler til politiske partier, og at kommuner også herudover efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan udlåne lokaler til politiske partiers interne møder. Omfattet heraf er også lokaler til aktiviteter, der kan karakteriseres som egentlig partipolitiske.

Det var efter ministeriets opfattelse ikke en betingelse, at det arrangement, som lokaleudlånet skulle dække, var åbent for alle. Derimod ville en kommunes lokaleudlån til politiske partier som udgangspunkt føre til, at kommunen ville være forpligtet til på samme vilkår at imødekomme ansøgninger om tilsvarende lokaleudlån fra andre politiske partier eller andre holdningsprægede foreninger.

Særligt om kommunernes udlån af lokaler efter kommunalfuldmagtsreglerne udtalte Økonomi- og Indenrigsministeriet (MS side 143-147):

"2.2.2. Støtte til foreningsdannelse

Med hensyn til kommunal støtte i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne til foreninger sondres mellem støtte til selve foreningsdannelsen og støtte til foreningens aktiviteter.

CIVITAS

ADVOKATER

Kommunal støtte til en forenings aktiviteter, som ydes i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne, forudsætter, at der er tale om aktiviteter, som kommunen selv kunne varetage. Det antages, at kommuner ikke uden lovhjælp kan yde støtte til partipolitiske aktiviteter.

Med støtte til selve foreningsdannelsen støttes det lovlige kommunale formål, at kommunens borgere har et aktivt foreningsliv. **Det er ikke en betingelse for støtte til foreningsdannelse som sådan, at de aktiviteter, som den modtagende forening udøver, kunne være udøvet af kommunen selv.**

Det er således ikke en forudsætning for lovligheden af kommunal støtte til foreninger, som sker i form af lokaleudlån, at de aktiviteter, som foreningens lokalebehov skal dække, er aktiviteter, som kommunen selv ville kunne udøve, hvis støtten har til formål at fremme, at kommunens borgere som led i foreningslivet i kommunen samvirker i foreninger. Det skyldes, at støtten ydes til selve foreningsdannelsen og ikke til foreningens aktiviteter.
(...)

Det er således antaget i kommunal tilsynspraksis, at en kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne har mulighed for at udlåne lokaler (også) til foreninger, som hviler på et holdningspræget grundlag, når det sker med henblik på at fremme, at kommunens borgere som led i foreningslivet og nærdemokratiet i kommunen samvirker i foreninger.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sådant lokaleudlån også er muligt, selvom den aktivitet, som skal udøves i de lånte lokaler, kan karakteriseres som værende af partipolitisk karakter – dvs. aktiviteter, som en kommune ikke lovligt kan støtte – hvis kommunens formål med lokaleudlånet er at fremme borgernes deltagelse i foreningslivet mv. Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den begrænsede støtte til et politisk parti eller anden holdningspræget forening, et sådant lokaleudlån er udtryk for, kan ske som led i kommunens almindelige støtte til fremme af foreningslivet i kommunen.

Et krav om, at lokaleudlånet ikke må ske til arrangementer med egentlige partipolitiske aktiviteter, ville indebære, at kommuner ikke i form af kommunalt lokaleudlån vil kunne støtte foreningsdannelsen som sådan for partipolitiske foreninger – hvis medlemmer netop samles om partipolitik – mens lokaleudlån med henblik på borgernes foreningsdannelse i foreninger med aktiviteter, som kommunen selv ville kunne varetage – f.eks. på idrætsområdet – vil være lovlig.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, er der ikke grundlag for en sådan afgrænsning af, hvad der kan betragtes som lovlig kommunal støtte til foreningsdannelse som sådan, som endvidere ville kunne opfattes som vilkårlig.

Det er på den baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunal fuldmagtsreglerne ikke udelukker kommunal støtte til foreningsdannelse i form af lokaleudlån, selvom den aktivitet, som foreningens lån af lokaler skal dække, kan karakteriseres som egentlig partipolitisk. Det kan være arrangementer, hvor temaet f.eks. er fastlæggelsen af en lokal partiforenings politiske program eller drøftelse af et partis stilling til forskellige lokalpolitiske spørgsmål.

Det anførte indebærer bl.a., at en kommunes udlån af lokaler til politiske foreninger ikke er begrænset til lokaleudlån til arrangementer med henblik på partipolitiske diskussioner i forbindelse med et kommunalvalg eller i forbindelse med generelle politiske debatter, som behandlingen af spørgsmålet visse steder i den juridiske litteratur kan give indtryk af.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er en forudsætning, at den pågældende forening ikke har til formål at begå ulovligheder.

2.2.3. Overvejelser om bl.a. de almindelige forvaltningsretlige grundsætningers betydning for spørgsmålet om lokaleudlån

Det er i praksis fra de kommunale tilsynsmyndigheder antaget, at det er en betingelse for en kommunes adgang til at yde en sådan støtte til foreningsdannelse, som er beskrevet ovenfor, at kommunen yder støtte til alle foreninger i kommunen, eller i tilfælde, hvor adgangen til at modtage kommunal støtte ikke er åben for alle foreninger, at betingelserne for at modtage støtte er sagligt begrundede.

(...)

Det er således ministeriets opfattelse, at en kommunes lokaleudlån til et politisk parti som udgangspunkt fører til, at kommunen vil være forpligtet til på samme vilkår at imødekomme ansøgninger om tilsvarende lokaleudlån fra andre politiske partier eller fra andre holdningsprægede foreninger.

Det kan derimod ikke antages, at det er en nødvendig betingelse, at det arrangement, som lokaleudlånet skal dække, er åbent for alle, herunder åbent for alle borgere i kommunen. Det er således ministeriets opfattelse, at det ikke kan være en forudsætning for, at et lokaleudlån kan ske med henblik på at understøtte borgernes forenings dannelse, jf. herved ovenfor, at det arrangement, som lokaleudlånet skal dække, er åbent for alle.

Det er indgået i ministeriets vurdering heraf, at forskellige foreningers arrangementer ofte – og naturligt – vil være forbeholdt en afgrænset kreds af deltagere – f.eks. foreningens medlemmer eller eventuelt kun en snævrere kreds heraf.

Det er endvidere indgået i ministeriets vurdering, at mulighederne for at yde kommunal støtte i form af lokaleudlån med det formål at understøtte borgernes foreningsdannelse reelt ville være meget begrænsede, hvis det var en forudsætning, at der var adgang, hvor hvem der måtte ønske at deltage i det arrangement, som lokaleudlånet skal dække.

Det anførte indebærer bl.a., at en kommune med på at henblik på at understøtte borgenes foreningsdannelse og under iagttagelse af de ovenfor nævnte forvaltningsretlige grundsætninger om ligelig behandling vil kunne udlåne kommunale lokaler til f.eks. en lokal politisk forenings generalforsamling, hvor kun foreningens medlemmer har adgang, eller til møder i bestyrelsen for en sådan forening.” [Vores fremhævning]

Fra den juridiske litteratur kan henvises til Hans Gammeltoft Hansen m.fl. i Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 717 (MS side 337), Hanna Ege og Hans B. Thomsen i Forvaltningsret, 2018, side 808-809 (MS side 332-333), og Karsten Revsbech m.fl. i Kommunerne opgaver, 4. udgave (2023), side 399-415 (MS side 270-286).

Særligt om støtte til kulturelle aktiviteter

Særligt for så vidt angår støtte til kulturelle aktiviteter, herunder kulturelle begivenheder, kan kommunerne stille krav til den kulturelle aktivitets art, omfang og geografiske lokalisering. Det antages derimod, at kommunen er afskåret fra nærmere at regulere det kunstneriske indhold af den kulturelle aktivitet.

Rammerne for kommunernes kontrolmuligheder og -forpligtelser er af Hanna Ege og Hans B. Thomsen beskrevet på følgende måde i Forvaltningsret, 2018, side 803 (MS side 327):

”Kommunen må ikke styre det kunstneriske indhold af den kulturelle aktivitet. Denne begrænsning gælder dog ikke kommunens adgang til at stille ønsker om en bestemt forestilling eller ønsker til indholdet af et musikalsk repertoire, når kommunen køber en kulturel ydelse (teaterforestilling eller koncert), som den stiller til rådighed for borgerne. Kommunen kan fastsætte andre betingelser, som ikke vedrører den kunstneriske frihed, såsom den kulturelle aktivitets art, omfang og geografiske lokalisering samt dens tidsmæssige udstrækning, ligesom kommunen vil kunne påse, at den kulturelle aktivitet ikke overtræder lovgivningen. En kommune må således formentlig kunne afslå lokaleudlån eller tilskud til en kulturel aktivitet, som indebærer en (klar) overtrædelse af injurie- eller ophavsretslovgivningen eller bestemmelserne i straffelovens § 264 d (privatlivets fred) eller § 266 b (forhånelse pga. race, etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering). Kommunen må også antages at være forpligtet til at give afslag ved andre former for ulovligheder, f.eks. hvis foreningen tilsidesætter reguleringslovgivning.

En kommune kan endvidere som følge af § 4 a og § 44 i folkeoplysningsloven

ikke udleje lokaler til foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskeret-tigheder (...).”

Der kan også henvises til Morten Engberg i Forvaltningsret, 2002, side 714-715 (MS side 336-337), samt til Karsten Revsbech m.fl. i Kommunalret, 2023, side 54 (MS side 316). hvor samme vurdering af retstilstanden fremgår.

3.2.5. Mellemledsgrundsætningen og videreudlån af lokaler

Den såkaldte mellemledsgrundsætning indebærer, at en kommune ikke kan udvide kredsen af aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, ved at skyde et mellemlid ind mellem sig og aktiviteten. Mellemledsgrundsætningen skal samtidig sikre, at den støtte, som kommunen giver til eksterne aktører – f.eks. i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen – udelukkende anvendes til lovlige kommunale opgaver.

Mellemledsgrundsætningen er fastslået i både praksis og i den juridiske litteratur. Fra den juridiske litteratur kan f.eks. henvises til Hanna Ege og Hans B. Thomsen i Forvaltningsret, 2018, side 764 og side 790 (MS side 323 og 325), Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 4. udgave (2023), side 289-290 (MS side 267-268), og Rikke Søgaard Berth i Kommunalret for praktikere, 2024, side 53-55, hvor praksis tillige er gennemgået (MS side 201-203).

Spørgsmålet om mellemledsgrundsætningens rækkevidde aktualiseres bl.a., når en forening på Københavns Kommunes vegne driver et kommunalt ejet kulturhus og i den forbindelse får bygningerne stillet vederlagsfrit til rådighed og eventuelt tillige modtager driftsstøtte. Spørgsmålet opstår f.eks. også for foreninger, der efter kommunalfuldmagtsreglerne får stillet bygninger til rådighed via en brugsretsftale. Problemstillingen er her, hvilke retningslinjer der gælder ved videreudlån og -udleje.

Som anført ovenfor under afsnit 2.2 er det vores vurdering, at medmindre andet fremgår af drifts- eller brugsretsftale med kommunen, har den pågældende forening i sådanne tilfælde samme muligheder for at videreudlåne og -udleje de kommunale lokaler, som kommunen selv ville have haft.

Det indebærer bl.a., at det efter vores vurdering ikke er en betingelse for at yde støtte til en forening eller et konkret debatarrangement i form af udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, at der i forbindelse med et sådant arrangement alene fremsættes udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen selv ville kunne fremsætte.

Det indebærer også, at der efter vores vurdering heller ikke kan stilles krav om, at et debatarrangement skal være repræsentativt/afbalanceret, ligesom et debatarrangement ikke skal forhåndsgodkendes af kommunen.

CIVITAS

ADVOKATER

København, den 20. februar 2025

Anders Valentiner-Branth

Lau Franzmann Berthelsen