

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

27. februar 2025

NOTAT OM UDLÅN AF LOKALER TIL HUMANITÆRE INDSAMLINGER

1. BAGGRUND

For så vidt angår baggrunden for dette notat henviser vi til vores tidligere notat af 20. februar 2025 om de retningslinjer, der gælder for Københavns Kommunes støtte ved udlån af lokaler til foreninger og konkrete arrangementer, hvor der kan blive fremsat udenrigspolitiske meningstilkendegivelser, som kommunen ikke selv ville kunne fremsætte.

Som det fremgår heraf, er det aftalt med Københavns Kommune, at vi udarbejder et selvstændigt notat om kommunens muligheder for at støtte humanitære indsamlinger ved udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen.

Dette notat indeholder vores vurdering af de retningslinjer, der gælder i følgende situationer/for følgende aktører i forbindelse med kommunens udlån af lokaler til humanitære indsamlinger:

1. For foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne
2. For foreninger, der 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.)

I notatet inddrages også betydningen af Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om Albertslund Kommunes støtte til et spillested, som afholdt en støttekoncert til fordel for ofrene i Gaza, og hvor de indsamlede midler gik ubeskåret til en organisations arbejde med dette formål.

Afsnit 2 indeholder vores konklusioner. I **afsnit 3** gennemgås Københavns Kommunes nuværende praksis om udlån af lokaler til humanitære indsamlinger. I **afsnit 4** redegøres for det retlige grundlag. I **afsnit 5** uddybes baggrunden for vores vurderinger.

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

Der er i dette notat og i den tilhørende materialesamling visse steder gentagelser i forhold til vores notat og materialesamling om udenrigspolitiske tilkendegivelser og udlån af lokaler af 20. februar 2025, da problemstillingerne og retsgrundlaget knyttet hertil til dels er sammenfaldende.

2. KONKLUSIONER

Det er på nuværende tidspunkt Københavns Kommunes praksis ved udlån af lokaler til humanitære indsamlinger, at der opkræves markedspris/markedsleje. Denne praksis skal ses i sammenhæng med, at formålet med en humanitær indsamling er at indsamle penge. Formålet er altså et andet end ved f.eks. debatarrangementer og lignende nærdemokratiske arrangementer, hvor formålet er at debattere et emne og udveksle synspunkter.

I sådanne tilfælde, hvor kommunens lokaler stilles til rådighed for foreninger mv., og hvor formålet med aktiviteten er at opnå en fortjeneste, stilles der som udgangspunkt krav om, at kommunen fører tilsyn med, at kommunens støtte alene anvendes til lovlige kommunale formål. I forhold til en humanitær indsamling betyder det, at når kommunen støtter den pågældende indsamling ved udlån af lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen, skal kommunen føre tilsyn med, at de indsamlede midler også rent faktisk går til et humanitært formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Man taler om, at man skal kunne "følge den kommunale krone".

Der findes dog kun i begrænset omfang praksis fra tilsynsmyndighederne og juridisk litteratur mv., som tager stilling til kommunernes muligheder for at udlåne lokaler til foreninger, som ønsker at afholde humanitære indsamlinger, herunder kommunernes forpligtelser i forhold til at sikre, at den kommunale støtte anvendes til lovlige kommunale formål.

Hertil kommer, at der ikke er praksis om kommuners udlån af lokaler, der er stillet til rådighed som led i en generel ordning med støtte til foreninger og foreningslivet som sådan (foreningsdannelsen), hvor der ikke stilles krav om øremærkning, og hvor foreninger ønsker at anvende lokalerne til humanitære indsamlinger.

Retstilstanden er derfor på visse punkter behæftet med tvivl.

Som uddybet nedenfor kan der derfor efter vores vurdering være grundlag for at gå i dialog med tilsynsmyndighederne og anmode Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse, herunder om flere af de spørgsmål, som Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 rejser. Rækkevidden af Ankestyrelsens udtalelse er behandlet nedenfor i afsnit 2.5 og 5.5.

På det foreliggende grundlag er det vores vurdering, at følgende retningslinjer kan lægges til grund.

2.1. Udlån af lokaler til humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne

Københavns Kommune har mulighed for politisk at beslutte en ordning, hvor kommunen støtter humanitære indsamlinger med udlån af lokaler. Det er efter vores vurdering en forudsætning for en sådan ordning:

- At støtten er begrænset (hvilket et udlån af lokaler typisk vil være)
- At støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse fra kommunens side, og
- At kommunen fører tilsyn med, at de indsamlede midler går til et humanitært formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

En sådan ordning vil indebære, at der skal afsættes administrative ressourcer med henblik på at sikre/føre tilsyn med, at de midler, som er indsamlet i forbindelse med den pågældende humanitære indsamling, også rent faktisk går til indsamlingsformålet.

Den pågældende forening vil fortsat skulle overholde Københavns Kommunes ordensregler og den øvrige lovgivning i forbindelse med en sådan indsamling, herunder reglerne i indsamlingsloven. Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at disse regler overholdes.

Vores begrundelse for denne vurdering er uddybet nedenfor under **afsnit 5.1**.

2.2. Videreudlån af lokaler til humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne

Det er vores vurdering, at medmindre andet fremgår af den drifts- eller brugsretsftale, som den pågældende forening har med kommunen, eller et støttetilsagn, har foreningen samme muligheder for at videreudlåne kommunale lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen til humanitære indsamlinger, som kommunen selv ville have haft.

Der skal således efter vores vurdering også i et sådant tilfælde føres tilsyn med, at de indsamlede midler fra en humanitær indsamling alene går til et humanitært formål, som kommunen selv ville kunne støtte. Efter vores vurdering vil det kunne aftales med den

pågældende forening, som videreudlåner kommunens lokaler til humanitære indsamlinger, hvordan det i sådanne tilfælde sikres, at der føres tilsyn med, at de indsamlede midler alene anvendes til lovlige kommunale formål.

Den pågældende forening vil fortsat skulle overholde Københavns Kommunes ordensregler og den øvrige lovgivning i forbindelse med en sådan indsamling, herunder reglerne i indsamlingsloven. Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at disse regler overholdes.

Vores begrundelse for denne vurdering er uddybet nedenfor under **afsnit 5.2**.

2.3. Udlån af lokaler efter folkeoplysningsloven

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

Det gælder efter vores vurdering, også i det omfang den pågældende forening vælger at afholde en humanitær indsamling, idet rammerne for den pågældende forenings aktiviteter her må vurderes ud fra folkeoplysningsloven og reglerne udstedt i medfør heraf.

Den pågældende forening mv. vil fortsat skulle overholde Københavns Kommunes ordensregler og den øvrige lovgivning i forbindelse med en sådan indsamling, herunder reglerne i indsamlingsloven. Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at disse regler overholdes.

Vores begrundelse for denne vurdering er uddybet nedenfor under **afsnit 5.3**.

2.4. Bortforpagtning af kommunale lokaler til cafédrift til markedspris og humanitære indsamlinger

Når kommunale lokaler bortforpagtes til cafédrift efter kommunalfuldmagtsreglerne skal dette ske på markedsvilkår, herunder til markedspris. Der er derfor ikke i sådanne tilfælde samme problemstilling i relation til at sikre, at den kommunale støtte anvendes til lovlige kommunale formål, da der ikke ydes nogen støtte.

Det er vores vurdering, at spørgsmålet om, hvorvidt en forpagter kan afholde en humanitær indsamling i kommunens lokaler i første række beror på den forpagtningsaftale, der er indgået mellem kommunen og forpagteren.

Der vil efter vores vurdering ofte kunne stilles krav om, at der ikke afholdes humanitære indsamlinger i forbindelse med café- og restaurationsdrift, da dette sædvanligvis vil stride imod formålet med bortforpagtningen – at drive café eller restaurant.

Hvis forpagteren alligevel afholder en humanitær indsamling, vil forpagteren i en sådan situation foruden forpagtningsaftalen skulle overholde Københavns Kommunes ordensregler og den øvrige lovgivning i forbindelse med en sådan indsamling, herunder reglerne i indsamlingsloven. Indsamlingsnævnet fører tilsyn med, at disse regler overholdes.

Vores begrundelse for denne vurdering er uddybet nedenfor under **afsnit 5.4**.

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

Vi vurderer ikke, at Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om Albertslund Kommune og afholdelsen af en støttekoncert for ofrene i Gaza i sig selv vil kunne være retningsgivende for en generel praksis, hvor Københavns Kommune yder støtte i form af lokaleudlån til humanitære indsamlinger, uden at der føres tilsyn med, at de indsamlede midler går til formål, som kommunen selv kan støtte.

Vi lægger navnlig vægt på:

- **at** Ankestyrelsens udtalelse ikke omhandler en kommunes støtte til en humanitær indsamling (støttekoncerten), men derimod om støtte til selve spillestedet, som varetog et lovligt kommunalt formål (kultur) ved at afholde en koncert,
- **at** støtten fra kommunen ifølge det oplyste i Ankestyrelsens udtalelse blev ydet som driftsstøtte til spillestedet, som normalt kan øremærkes lovlige kommunale formål, og ikke i form af udlån af lokaler til en pris under markedsprisen,
- **at** udtalelsen er meget kortfattet, hvilket skal ses i lyset af, at der er tale om en sag, hvor Ankestyrelsen afviser at gå nærmere ind i sagen,
- **at** udtalelsen ikke kommer nærmere ind på de krav, som normalt stilles til kommunernes kontrol med, at kommunal støtte anvendes til lovlige kommunale formål, og
- **at** social- og indenrigsministeren til sammenligning i anden sammenhæng har udtalt (på et spørgsmål om en kommunes mulighed for at stille lokaler til rådighed for en velgørende forening, hospitalsklovne), at en kommune skal opkræve markedsløse, hvis foreningen skal bruge lokalet til ikke-kommunale formål.

Det anførte ændrer ikke ved, at Ankestyrelsens udtalelse kan give anledning til tvivl om bl.a. rækkevidden af kommunens tilsynsforpligtelser i forhold til at sikre, at kommunens støtte i form af udlån af lokaler alene anvendes til lovlige formål.

Vi anbefaler derfor, at Københavns Kommune anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om bl.a. rækkevidden af styrelsens udtalelse af 29. januar 2025.

Vores begrundelse for denne vurdering er uddybet nedenfor under **afsnit 5.5**.

3. KOMMUNENS PRAKSIS OM LOKALEUDLÅN TIL HUMANITÆRE INDSAMLINGER

Københavns Kommunes nuværende praksis om udlån af lokaler til humanitære indsamlinger er nærmere beskrevet i Økonomiforvaltningens notat af 9. september 2024 om

”Kommunens muligheder for at yde nødhjælpsbistand”. Notatet blev godkendt af Borgerrepræsentationen den 10. oktober 2024.

For så vidt angår udlån af lokaler på Rådhuset fremgår det bl.a. (MS side 10-11):

”5. Indsamlinger i kommunale bygninger

Økonomiforvaltningen har forstået spørgsmålet sådan, at det handler om, hvorvidt kommunen må facilitere indsamlinger i kommunale bygninger, fx ved at give en forening lov til at stå for en indsamling eller ved at låne en lokalitet ud til brug for en indsamling.

5.1. Rådhuset

Borgerrepræsentationen vedtog i 2021 de nuværende retningslinjer for udlån af lokaler på Københavns Rådhus. Retningslinjerne omfatter brug af rådhuset til officielle modtagelser, jubilæer, pressemøder, vielser, borgerrepræsentanternes brug af lokaler, lokale foreningers mulighed for brug af lokaler samt udlån af lokaler til kulturelle og andre ikke kommercielle formål.

Det er Protokollen i Økonomiforvaltningen, som varetager opgaven med behandling af ansøgninger om udlån af lokaler i forbindelse med officielle modtagelser og jubilæer samt pressemøder. Det er desuden Protokollen, der forelægger ansøgninger om lokaleudlån af Rådhushallen og Festsalen for Modtagelsesudvalget.

Protokollen inddrager i fornødent omfang relevante forvaltninger i vurderingen af, om der ved det pågældende arrangement varetages et sagligt, kommunalt formål (kommunal interesse), således at kommunen kan yde direkte eller indirekte støtte til arrangementet.

Lokale foreninger, herunder politiske foreninger kan vederlagsfrit låne et lokale på Københavns Rådhus til møder. Udlånet skal have relevans for Københavns Kommune, dvs. der skal være tale om arrangementer eller lign. om kommunale emner og opgaver. Som eksempler på denne type arrangementer kan nævnes,

- politiske partiers møder, hvor der behandles kommunale emner der har relevans for Københavns Kommune
- debat- og orienteringsmøder om kommunale emner og opgaver, der har relevans for Københavns Kommune
- opstillingsmøder, f.eks. i forbindelse med kommunalvalg,
- generalforsamlinger eller bestyrelsesmøder i lokale foreninger, som Københavns Kommune kan yde anlægsstøtte til.

Rådhusets lokaler kan desuden udlånes til kulturelle og andre tilsvarende ikke kommercielle formål. Ved kulturelle arrangementer skal der lægges

vægt på, at der er tale om arrangementer, som har relevans for Københavns Kommune.

Retningslinjerne omhandler ikke udlån af rådhusets lokaler til indsamlinger. Protokollen oplyser, at de ikke er bekendt med, at der har været afholdt arrangementer på rådhuset med det formål. Dog kan det oplyses, at Københavns Bagerlaug har lånt Rådhushallen i forbindelse med Kagens Dag, som har til formål både at fremvise det, som branchen kan formå, men også at støtte kræftsyge børn ved at give entreindtægterne til Børnecancerfonden.

Hvorvidt der kan ske udlån af rådhusets lokaler til brug for indsamlinger, vil blive afgjort konkret efter de almindelige regler, herunder at kommunen hverken direkte eller indirekte yder støtte til formål, der kan karakteriseres som udenrigspolitiske tilkendegivelser.”

Videre fremgår det under et afsnit om ”Indsamlinger mv. i Kultur- og Fritidsforvaltningens institutioner” (MS side 14):

”5.2.8. Indsamlinger mv. i Kultur- og Fritidsforvaltningens institutioner

Ud over, at kommunerne rent undtagelsesvist kan yde et beløbsmæssigt begrænset direkte tilskud til humanitære indsamlinger, viser praksis i Kultur- og Fritidsforvaltningen, at kommunale lokaler også anvendes til indsamlinger til humanitære formål, der forestås af foreninger el.lign.

Mens kommunen ved et evt. direkte tilskud kan stille de nødvendige krav for at sikre, at bidraget udelukkende anvendes til de konkrete humanitære formål og ikke ledsages af udenrigspolitiske tilkendegivelser o. lign., har kommunen ikke de samme kontrolmuligheder, når foreninger o. lign. anvender de kommunale kulturhuse mv. til humanitære indsamlinger. Derfor er det helt centralt, at kommunen ikke yder et indirekte tilskud til disse indsamlinger ved at udlåne/udleje lokaler til arrangøren til under markedspris.”

I det materiale vi har modtaget, indgår bl.a. en række spørgsmål stillet af medlemmer af Borgerrepræsentationen om, hvilke arrangementer som i 2023-2024 er blevet mødt med kravet om at betale markedspris for lokaleudlån, og som for nogle arrangementers vedkommende har betydet, at arrangementet ikke er blevet gennemført.

Det fremgår heraf, at størstedelen af disse arrangementer har været enkeltstående arrangementer, som har haft til formål af indsamle midler til humanitære formål. I et svar af 14. januar 2025 på et skriftligt spørgsmål fra den 17. december 2024 fremgår bl.a.:

”Følgende arrangementer blev mødt med krav om betaling af markedsleje:

Nørrebro

Oktober 2023:

- Arrangementet "Dyk ned i hjertet af Palæstina, når Det Danske Hus Palæstina (DHIP), Mads Gdahl og Michael Irving Jensen åbner dørene for en aften fyldt med viden og underholdning" blev henvist til at leje sig ind til markedsleje, da overskud fra arrangementet gik til DHIPs arbejde i Palæstina. (...)

November 2023:

- En lokal beboer ville gerne leje Korsgadehallen til reduceret pris for at lave støttebegivenhed for Gazas børn. Arrangementet var et fundraising-arrangement og formålet var at indsamle midler til Gazas børn. (...)

December 2023:

- United Aid ville gennemføre et velgørenhedsevent til fordel for Palæstina med et marked med forskellige boder, og arrangementets formål var at indsamle penge til fordel for Palæstina. (...)

September 2024:

- Bydelsmødrene ville holde loppemarked med aktiviteter for børn. Arrangementets formål var at indsamle penge, idet overskuddet skulle gå til nødhjælp i Gaza. (...)

Oktober 2024:

- Familiegruppen ville holde loppemarked med aktiviteter for børn. Arrangementets formål var at indsamle penge, idet overskuddet skulle gå til nødhjælp i Gaza. (...)

Oktober 2024:

- Støttearrangement for ofre for oversvømmelserne i Valencia. Arrangementets formål var at indsamle penge til ofre for oversvømmelserne. (...)

November 2024:

- Støttearrangement for civile i Libanon. Arrangementets formål var at indsamle penge til de civile ofre i Libanon. (...)"

4. REGLER OG RETNINGSLINJER OM HUMANITÆRE INDSAMLINGER

4.1. Indsamlingsloven, indsamlingsbekendtgørelsen og Indsamlingsnævnet

Rammerne for at gennemføre indsamlinger, herunder humanitære indsamlinger, er nærmere reguleret i indsamlingsloven og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse.

Ved indsamlinger forstås ifølge indsamlingslovens § 1, stk. 1, enhver form for opfordring til at yde bidrag til et forud angivet formål (MS side 17).

Ifølge § 1, stk. 3, anses salg også som indsamling, når det i umiddelbar tilknytning til salget tilkendes, at en del af købesummen går til et forud angivet formål (MS side 17). Som et eksempel herpå fremgår det af Justitsministeriets vejledningsmateriale (MS side 300):

”Eksempel:

Hvis du i forbindelse med salg af billetter til et arrangement oplyser, at overskuddet fra billetsalget går til et velgørende formål, skal du have nævnets tilladelse.”

Til sammenligning indebærer dette, at en støttekoncert som omtalt i Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 som udgangspunkt er omfattet af indsamlingsloven. Dette er naturligvis ikke i sig selv en garanti for, at indsamlingslovens krav bl.a. om, at der skal indhentes en tilladelse, blev overholdt i forbindelse med det konkrete arrangement. Tilsynet med, at disse regler overholdes, føres af Indsamlingsnævnet, jf. nedenfor.

En række typer af indsamlinger er ifølge indsamlingslovens § 2 undtaget fra lovens anvendelsesområde, herunder ifølge bestemmelsens stk. 1, nr. 1-2 (MS side 17):

”1) Private indsamlinger, hvorved forstås indsamlinger, hvor opfordringen rettes til indsamlerens bekendte eller til fysiske eller juridiske personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet.

2) Indsamlinger af brugte ting af ringe værdi. (...)”

De private indsamlinger nævnt i indsamlingslovens stk. 1, nr. 1, opdeles i to kategorier:

For det første vil en indsamling være privat, hvis opfordringen rettes til nogen, der er indsamleren bekendt. Det kan ifølge forarbejderne til bestemmelsen f.eks. være en indsamling blandt de ansatte i en virksomhed til en afskedsgave eller en indsamling blandt venner og bekendte til en persons sygdomsbehandling i udlandet (MS side 43-44).

Det vil bero på en konkret vurdering, om en indsamling er privat. Der lægges vægt på antallet af personer, som opfordringen om at yde bidrag er sendt til, og den tilknytning, disse har til indsamleren. En indsamling på Facebook blandt ”venner” vil ikke nødvendigvis være en indsamling, som er privat i indsamlingslovens forstand (MS side 43-44).

For det andet vil en indsamling være privat, hvis opfordringen rettes til personer, som har særlig tilknytning til indsamlingsformålet. Som et typisk eksempel nævnes i forarbejderne indsamlinger, der iværksættes af foreninger blandt foreningens medlemmer til fordel for et foreningsformål. Foretages en indsamling inden for et begrænset lokalt område, vil indsamlingen ofte være privat i indsamlingslovens forstand. I tvivlstilfælde vil man kunne rette henvendelse til Indsamlingsnævnets Sekretariat og få vejledning (MS side 44).

Undtagelsen i indsamlingslovens § 2, stk. 1, nr. 2, om indsamlinger af brugte ting af ringe værdi har især betydning for indsamlinger af brugte ting, der sælges på loppemarkeder

og lignende. Det er værdien af de enkelte ting, der indsamles, og ikke indsamlingens resultat, der er afgørende for, om indsamlingen er omfattet af undtagelsen (MS side 44).

Hvis en indsamling er omfattet af loven, kræves der tilladelse fra Indsamlingsnævnet for at gennemføre indsamlingen. Der er gebyr forbundet med ansøgningen. Der gælder herudover en række regler om gennemførelsen af indsamlingen, når indsamlingen er omfattet af lovens anvendelsesområde, herunder om anbringelsen af de indsamlede midler, om aflæggelse af regnskab samt særregler om hus- og gadeindsamlinger. Der er ikke et loft over, hvor mange penge der må indsamles (MS side 299-306).

Indsamlingsnævnet fører efter indsamlingslovens § 10 (MS side 18) tilsyn med, at indsamlinger foretages i overensstemmelse med loven, herunder at de indsamlede midler er anvendt i overensstemmelse med det formål, som er angivet i ansøgningen, og at formålet er lovligt. Hvis Indsamlingsnævnet får mistanke om et strafbart forhold, skal nævnet anmelde forholdet til politiet.

Indsamlingsnævnet er en statslig myndighed, der fører tilsyn med indsamlinger på nationalt niveau efter reglerne i indsamlingsloven og reglerne udstedt i medfør heraf. Indsamlingsnævnet er således ikke i sine vurderinger underlagt de samme lovkrav og retningslinjer som kommunerne.

Det gælder bl.a. kommunernes pligt til at føre tilsyn med, at kommunal støtte til foreningers aktiviteter udelukkende anvendes til lovlige kommunale aktiviteter. Det gælder også kommunernes pligt til at sikre, at der ikke ydes støtte til foreninger, der modarbejder demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder efter folkeoplysningslovens § 4 a (folkeoplysende foreninger) og folkeoplysningslovens § 44 a (øvrige foreninger).

Kommuner, der ønsker at give tilladelse til en indsamling, kan derfor ikke forlade sig på kravene i indsamlingsloven og Indsamlingsnævnets tilsyn. Kommunerne skal selv sikre, at kommunens tilsynsforpligtelser er opfyldt, og at de regler, der gælder for brugen af kommunale lokaler mv., overholdes.

4.2. Kommuners muligheder for selv at støtte humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne

Der er i tilsynsmyndighedernes praksis flere gange taget stilling til kommuners muligheder for selv at støtte humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne ved egne donationer og lignende. Disse muligheder er senest gennemgået i en generel vejledende udtalelse af 13. juni 2024 fra Ankestyrelsen om kommuners involvering i udenrigspolitiske anliggender og i en udtalelse af 29. januar 2025 om Albertslund Kommune.

Det følger af tilsynsmyndighedernes praksis og af den juridiske litteratur, at kommunerne som altovervejende hovedregel ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke angår kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser. Støtte i form af lokaleudlån til en indsamling kan have karakter af en sådan udenrigspolitisk meningstilkendegivelse.

Særligt for så vidt angår humanitære indsamlinger skal dette udgangspunkt ses i sammenhæng med det såkaldte lokalitetsprincip. Princippet er udtryk for, at en kommune som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område, hvilket humanitære indsamlinger sjældent er.

Som en begrænset undtagelse til dette udgangspunkt antages det, at kommuner under visse betingelser kan yde humanitær bistand. Det er efter praksis en betingelse, at der er tale om begrænsede bidrag, og at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk meningstilkendegivelse. Kommunen skal desuden sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål.

Af den førstnævnte generelle udtalelse fra Ankestyrelsen af 13. juni 2024 fremgår bl.a. herom (MS side 92 og side 111-112):

”Konklusion

Som det fremgår af den under afsnit 2 foretagne gennemgang af udmeldt praksis om kommuners involvering i udenrigspolitik, er den altovervejende hovedregel, at kommunerne ikke lovligt kan beskæftige sig med udenrigspolitiske forhold, herunder fremkomme med meningstilkendegivelser, der ikke vedrører kommunen eller kommunalbestyrelsens beføjelser.

I nogle helt særlige tilfælde kan dette udgangspunkt dog fraviges.

Således kan kommunerne inden for de udstukne rammer yde støtte til humanitær bistand i udlandet.

(...)

3.1 Nødhjælp og humanitære hjælpeaktioner

At varetage humanitære formål i udlandet inden for de i praksis udstukne rammer er en opgave, som kommunerne lovligt kan varetage.

Det er som udgangspunkt en forudsætning for kommunal støtte til nødhjælp og humanitære indsamlinger, at der er tale om begrænsede bidrag. Begrænsningen skal ses i lyset af kommunalfuldmagtsreglerne, hvor der ved humanitær støtte i udlandet er tale om en fravigelse af lokalitetsprincippet.

Ved vurderingen af, hvor stort et bidrag en kommune kan yde, kan der blandt andet lægges vægt på, at staten også har bidraget til det konkrete formål – jo mere staten yder, desto mere kan kommunerne også yde. Hvis staten ikke bidrager til formålet, kan en kommune stadig yde støtte, men alene i form af et bagatelagtigt bidrag.

Støtten kan bestå i en donation i form af naturalier såsom personaletimer eller køretøjer, ligesom den kan gives i form af en sum penge. Kommunen skal sikre, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål. Kommunen kan eksempelvis udbetale sit bidrag til en humanitær hjælpeorganisation.

Derudover fremgår det entydigt af praksis, at det som udgangspunkt er en forudsætning for at yde nødhjælp eller tilsvarende humanitær bistand, at støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

(...)

Vi bemærker, at udvælgelsen af modtagere af nødhjælp og humanitær bistand kan fremstå som en subjektiv stillingtagen. Dette kan efter Ankestyrelsens opfattelse dog ikke i sig selv indebære, at udvælgelsen af en konfliktzone eller et nødlidende område i det enkelte tilfælde kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse. Vi henviser i den forbindelse til den under afsnit 2.2.2.3 beskrevne tilsynspraksis om, at forudsætningen om, at produktion af Fairtrade-mærkede varer i de omfattede lande ikke nødvendigvis foregår under ansvarlige forhold, ikke i sig selv fører til, at en indkøbspolitik om prioritering af køb af Fairtrade-mærkede varer kan anses for at være en udenrigspolitisk tilkendegivelse.”

Fra tilsynsmyndighedernes praksis kan særligt nævnes følgende sager:

I et brev af 16. januar 1985 (MS side 214) udtalte Indenrigsministeriet, at Silkeborg Kommune lovligt kunne yde støtte til en landsdækkende indsamling, som Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Røde Kors afholdt for at skaffe midler til hjælpearbejdet i en række tørkeramte lande i Afrika. Det var ifølge Indenrigsministeriet en forudsætning, at bidraget blev betalt til en humanitær hjælpeorganisation, der sikrer, at hjælpen fordeles på upartisk vis og i overensstemmelse med det humanitære formål, og at bidraget blev ydet uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse.

I en udtalelse af 26. oktober 1989 (MS side 212) udtalte Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at Frederiksberg Kommune lovligt kunne yde støtte til bevarelse af regnskoven. Ministeriet udtalte, at kommunal støtte til bevarelse af regnskoven måtte sidestilles med humanitær støtte. Ministeriet lagde herudover vægt på, at der var tale om et ”helt ubetydeligt beløb” på 9.000 kr. Ministeriet forudsatte desuden, at støtten blev ydet uden nogen form af udenrigspolitisk tilkendegivelse.

Karsten Revsbech m.fl. omtaler i Kommunernes opgaver, 2023, side 434 (MS side 289) en mundtlig udtalelse af 5. januar 2005 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet om kommunernes muligheder for at yde bidrag til indsamlinger for ofrene for flodbølge-katastrofen i Asien i december 2024. Ministeriet skal i den forbindelse have oplyst, at et eventuelt bidrag skulle ydes uden en udenrigspolitisk tilkendegivelse, ligesom kommunerne skulle sikre, at bidraget alene blev anvendt til det pågældende humanitære formål. Det blev

samtidig fremhævet, at der er en relativ snæver grænse for, hvor store støttebeløb der kunne ydes, hvilket imidlertid måtte bero på en konkret vurdering i de enkelte tilfælde.

I en udtalelse af 26. oktober 2011 (MS side 182-183) udtalte Statsforvaltningen Hovedstaden, at Københavns Kommune lovligt kunne yde en donation i form af skraldebiler og personaletimer til en værdi af 420.000 kr. til en del af et udviklingsprogram i Mozambique. Statsforvaltningen lagde vægt på, at donationen var af mindre økonomisk værdi, og at støtten blev ydet som led i et dansk bistandsprojekt forestået af den danske ambassade.

I en udtalelse af 6. marts 2020 (MS side 167-175) vurderede Ankestyrelsen, at Hørsholm Kommune ikke lovligt kunne indgå en partnerskabsaftale om køb af carbon-offset med henblik på at gøre kommunen CO₂-neutral. I udtalelsen overvejede Ankestyrelsen om praksis vedrørende kommuners støtte til humanitære formål kunne føre til en fravigelse af lokalitetsprincippet. Det afviste Ankestyrelsen imidlertid henset til, at kommunen efter det oplyste over tre år som minimum ville anvende 200.000 kr. årligt. Der var derfor efter Ankestyrelsens vurdering ikke "tale om støtte af bagatelagtig karakter."

Fra den juridiske litteratur om kommuners muligheder for at støtte humanitære formål kan navnlig henvises til Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 2023, side 94-99 og side 433-435 (MS side 260-265 og side 288-290) og Karsten Revsbech m.fl. i Kommunalret, 2023, side 52-53 (MS side 294-295) samt Hanna Ege og Hans B. Thomsen i Forvaltningsret, 2018, side 757-758 (MS side 297-298).

4.3. Udlån af lokaler til foreninger efter kommunalfuldmagtsreglerne

For så vidt angår kommunernes muligheder for at udlåne lokaler vederlagsfrit eller til en pris under markedsprisen efter kommunalfuldmagtsreglerne henviser vi til gennemgangen i vores notat af 20. februar 2025, notatets afsnit 2.1 og 3.2.

Der sondres mellem støtte til en forenings konkrete aktiviteter og støtte til foreninger og foreningslivet som sådan (traditionelt benævnt "foreningsdannelsen").

Støtte til foreningers konkrete aktiviteter, herunder til humanitære indsamlinger

Er der tale om støtte til en forenings aktiviteter, f.eks. et konkret foreningsarrangement, og har foreningen aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte, skal kommunen øremærke støtten til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage.

Særligt om tilfælde, hvor foreningen har til formål at opnå en fortjeneste, som skal anvendes til ikke-kommunale formål, antages det, at kommunen som udgangspunkt alene kan stille lokaler til rådighed mod betaling af markedspris.

I den forbindelse kan f.eks. henvises til social- og indenrigsministerens svar på spørgsmål nr. 237 af 26. april 2016 (MS side 177-181). Ministeren blev i den forbindelse stillet følgende spørgsmål (MS side 177):

”Kan ministeren bekræfte, at der ikke er noget lovgivningsmæssigt, eksempelvis kommunalfuldmagten, til hinder for at kommuner som Kolding Kommune kan udlåne sale gratis til velgørende foreninger som eksempelvis hospitalsklovne?”

Hertil anførte ministeren bl.a. (MS side 178):

”For så vidt angår kommunalfuldmagtsreglerne, kan jeg videre generelt oplyse, at en kommune med hjemmel i disse regler kan yde tilskud og/eller stille lokaler til rådighed for foreninger, som varetager kommunale opgaver, for eksempel opgaver vedrørende kultur og idræt.

Kommunalfuldmagtsreglerne indeholder ingen pligt for kommuner til at give støtte (for eksempel i form af lokaleudlån) til foreninger i kommunen. Det er således op til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, hvorvidt adgangen til at låne kommunale lokaler skal være åben for alle eller ej. I sidstnævnte tilfælde skal kommunalbestyrelsen dog fastsætte betingelser for udlån af lokalerne, der sikrer en saglig og ligelig behandling af foreninger, som ønsker at gøre brug af lokalerne.

Det er en betingelse for den kommunale støtte, at foreningens aktiviteter stilles til rådighed for alle eller for en sagligt afgrænset gruppe af borgere i kommunen. Det er endvidere en betingelse, at samtlige de aktiviteter, som varetages af foreningen, lovligt ville kunne udføres af kommunen selv, eller at støtten ydes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage. Kommunen skal i sidstnævnte tilfælde sikre, at støtte, for eksempel ved øremærkning, alene kan anvendes til formål, som kommunen selv kan varetage.

Der antages endvidere efter kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune kan stille kommunale lokaler, såsom for eksempel musikhus og teatersale, til rådighed fra private virksomheder, foreninger m.v., som udfører kulturelle aktiviteter, for eksempel gennemføres af en koncert. **Hvis den private virksomhed, forening m.v. har til formål at varetage aktiviteten med henblik på at opnå en fortjeneste, som skal anvendes til ikke-kommunale formål, kan kommunen alene stille lokaler til rådighed mod betaling af markedsleje.”**

Den sidst fremhævede formulering er også gengivet af Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 2023, side 403-404 (MS side 275-276).

Der kan også henvises til Rikke Søgaard Berth i Kommunalret for Praktikere, 2024, side 167-172 (MS side 243-246), om kommuners udlån af lokaler til aktører, som udøver både lovlige og ikke-lovlige kommunale opgaver. Som anført her har kommuner, som udlåner lokaler til foreninger mv., pligt til at sikre, at støtten alene anvendes til lovlige kommunale opgaver. Dette skal ske ved at øremærke støtten, så kommunen sikrer, at den kommunale støtte kun bruges til lovlige kommunale opgaver, som aktøren har.

Kan dette ikke sikres, er konsekvensen, at kommunen skal opkræve markedsleje.

Fra praksis kan i den forbindelse f.eks. henvises til Ankestyrelsens udtalelse af 2. marts 2020 (MS side 158-166). I denne udtalelse vurderede Ankestyrelsen, at Ballerup Kommune lovligt kunne yde driftsstøtte til Foreningen Radio Ballerup under den forudsætning, at støtten blev øremærket til lovlige kommunale formål.

Ballerup Kommune kunne derimod ikke stille kommunale lokaler vederlagsfrit til rådighed for foreningen, efter at foreningen havde fået en kommerciel sendetilladelse. Baggrunden var, at det ikke var muligt at øremærke anlægsstøtten i form af lokaleudlån således, at lokalerne alene blev anvendt til formål, som kommunen lovligt kunne støtte.

Støtte til foreninger og foreningslivet om sådan (foreningsdannelsen)

Når kommuner vælger at støtte foreninger og foreningslivet som sådan, er det ikke foreningens konkrete aktiviteter, der støttes. Støtteformålet er derimod her selve det forhold, at borgerne har et aktivt foreningsliv. Det er også baggrunden for, at det ikke i forbindelse med støtte til foreninger og foreningslivet som sådan (foreningsdannelsen) er et krav, at foreningen alene har aktiviteter, som kommunen lovligt selv kunne udøve. Vi henviser til gennemgangen i vores notat af 20. februar 2025, notatets side 15-20.

Af samme grund er der ikke her krav om, at støtten skal øremærkes. Vi kan i den forbindelse henvise til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 20. januar 2023 om kommuners anlægsstøtte til private aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver (MS side 151-152):

”3.2.4. Generelt om støtte til foreninger

Det antages i tilsynsmyndighedernes praksis og den juridiske litteratur, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler kan yde støtte til foreninger.

Der sondres i den forbindelse mellem støtte til foreningsdannelsen og støtte til foreningens aktiviteter.

3.2.4.a. Støtte til foreningsdannelsen

Det antages i tilsynsmyndighedernes praksis og den juridiske litteratur, at en kommune lovligt kan yde støtte til selve det forhold, at borgerne som led i nærdemokratiet organiserer sig i foreninger og har et aktivt foreningsliv, uanset hvilke aktiviteter foreningerne varetager. Adgangen til at yde støtte efter kommunalfuldmagtsregler omfatter således også foreninger, som varetager ikkekommunale opgaver.

Denne form for støtte er traditionelt betegnet støtte til foreningsdannelsen. Efter praksis angår støtten typisk angår den løbende drift. **Støtten antages således at omfatte kontorlokaler, telefon, annoncer mv. Det er et krav, at der er tale om begrænset støtte.**

Hvis kommunen beslutter at yde foreningsstøtte, skal dette ske efter ensartede, saglige kriterier til alle foreninger, der opfylder kravene ifølge disse kriterier. Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at den gives til bestemte kategorier af foreninger, f.eks. kulturelle foreninger, idrætsforeninger mv.

Når kommuner yder støtte til foreningsdannelsen, gælder der ikke et krav om øremærkning, uanset om foreningen helt eller delvis varetager ikke-kommunale opgaver. Det skyldes, at det i den situation ikke er specifikke aktiviteter, der støttes, men derimod borgernes, herunder **foreningers, behov for faciliteter til mødevirksomhed samt andre kulturelle formål, idræt m.v.”**

4.4. 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 led 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.

For så vidt angår foreningers muligheder for at videreudlåne kommunale lokaler efter kommunalfuldmagtsreglerne, herunder mellemledsgrundsætningen, henviser vi til vores notat af 20. februar 2025, notatets afsnit 2.2 og 3.2.5.

4.5. Udlån af lokaler efter folkeoplysningsloven

For så vidt angår rammerne for kommuners udlån af lokaler efter folkeoplysningsloven henviser vi til vores notat af 20. februar 2025, notatets afsnit 2.3.

Som det fremgår heraf, skal kommunerne stille lokaler til rådighed for folkeoplysende foreninger i overensstemmelse med reglerne i folkeoplysningsloven, folkeoplysningsbekendtgørelsen og kommunens tilskudsmodel. Der er tale om en pligt og ikke en ret.

Folkeoplysende foreninger planlægger og tilrettelægger selv deres aktiviteter og indholdet af disse inden for folkeoplysningslovens rammer og de fastsatte retningslinjer. Herudover stilles der som udgangspunkt ikke krav til foreningens aktiviteter.

5. UDDYBENDE OM BAGGRUNDEN FOR VORES VURDERINGER

5.1. Udlån af lokaler til humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne

Som anført ovenfor under afsnit 2.1 er det vores vurdering, at Københavns Kommune har mulighed for politisk at beslutte en ordning, hvor kommunens lokaler udlånes til en pris under markedsprisen.

Det kræver dog efter vores vurdering, at denne støtte ydes inden for de rammer, der efter praksis gælder for kommuners støtte til humanitære formål, herunder særligt, at kommunen fører tilsyn med, at de indsamlede midler alene går til formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Dette kan bl.a. sikres ved, at støtten gøres betinget af kommunens gennemgang af regnskabsbilag eller ved en revisorerklæring om de indsamlede midlers anvendelse, således at det sikres, at de indsamlede midler alene går til formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

En sådan ordning vil indebære, at der skal afsættes administrative ressourcer med henblik på at sikre, at de midler, som er indsamlet i forbindelse med en humanitær indsamling, som kommunen har støttet ved lokaleudlån, også rent faktisk går til lovlige kommunale formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Eksempelvis vil Københavns Kommune – hvis en sådan ordning beslattes – kunne yde støtte ved lokaleudlån til et konkret humanitært indsamlingsarrangement til støtte for ofrene for oversvømmelserne i Valencia.

Der vil i givet fald også kunne ydes støtte til en humanitær indsamling til støtte for ofrene i Gaza. Det gælder dog som udgangspunkt ikke, hvis indsamlingen er målrettet ofrene på den ene side af konflikten, f.eks. palæstinensere.

I forbindelse med, at kommunen yder en sådan støtte med udlån af lokaler, skal det sikres:

- At støtten er begrænset (hvilket et udlån af lokaler typisk vil være)
- At støtten ydes uden nogen form for udenrigspolitisk tilkendegivelse fra kommunens side, og
- At kommunen fører tilsyn med, at de indsamlede midler alene går til det humanitære formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Særligt om kommunens tilsynsforpligtelse

I forhold til forpligtelsen for kommunen til at føre tilsyn med, at de indsamlede midler alene går til formål, som kommunen selv ville kunne støtte, bemærkes, at der ikke i praksis

eller i øvrigt ses at være taget stilling til, om dette krav om tilsyn også vil gælde, hvis kommunens støtte i form af lokaleudlån ikke er ydet som støtte til et konkret arrangement, men lokaleudlånet derimod er sket som led i en generel ordning, hvor kommunen støtter foreninger og foreningslivet som sådan (foreningsdannelsen).

Der ses heller ikke at være taget stilling til, om en sådan generel ordning kan ydes i sammenhæng med, at der også ydes øremærket driftsstøtte til f.eks. en forening.

Som uddybet i vores tidligere notat af 20. februar 2025 er det en forudsætning, at en sådan ordning med lokaleudlån administreres efter ensartede og saglige vilkår.

Hvis Københavns Kommune vælger at anmode Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om rækkevidden af Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025, vil der som led i en sådan anmodning kunne stilles spørgsmål om kommunens tilsynsforpligtelser i forbindelse med lokaleudlån til humanitære indsamlinger, som kommunen ikke selv afholder, samt mulighederne for at kombinere støtte til foreningsdannelsen med driftsstøtte.

Lokaleudlån til indsamlinger, som kommunen ikke selv kan støtte, herunder til humanitære indsamlinger, der afholdes af holdningsbaserede foreninger

Det anførte ovenfor om Københavns Kommunes tilsynsforpligtelser med humanitære indsamlinger har også relevans, når det handler om lokaleudlån til humanitære indsamlinger, som afholdes af holdningsbaserede foreninger (udenrigspolitiske, partipolitiske, klimapolitiske, religiøse eller lignende).

Spørgsmålet vil f.eks. have relevans, hvis en propalæstinensisk forening ønsker at afholde en humanitær indsamling til støtte for ofrene i Gaza, hvor de indsamlede midler samtidig er målrettet de palæstinensiske ofre i konflikten. Et sådant arrangement vil kommunen som udgangspunkt ikke selv kunne støtte, hvis støtten gives som støtte til den konkrete indsamling, da en sådan støtte ville indebære en udenrigspolitisk tilkendegivelse fra kommunens side.

Som anført ovenfor kan det efter vores vurdering ikke udelukkes, at kommunens støtte med udlån af lokaler til humanitære indsamlinger kan være lovlig, hvis lokaleudlånet sker som led i en generel ordning med udlån af lokaler til foreninger og foreningslivet som sådan, og uden at kommunen fører tilsyn med, at de indsamlede midler alene går til humanitære formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Som også anført ovenfor er der ikke taget stilling til spørgsmålet i praksis eller i øvrigt, herunder samspillet mellem de retningslinjer der gælder i forhold til kommunernes muligheder for at støtte foreninger og foreningslivet som sådan, og de retningslinjer, der gælder for kommuners muligheder for at yde humanitær bistand.

Hvis Københavns Kommune vælger at anmode Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om rækkevidden af Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025, vil der som led i en sådan anmodning også kunne stilles spørgsmål om kommunens tilsynsforpligtelser i forbindelse

med lokaleudlån til humanitære indsamlinger, som kommunen ikke selv ville kunne støtte, herunder kravene til kommunens tilsyn i sådanne tilfælde.

5.2. Videreudlån af lokaler til humanitære indsamlinger efter kommunalfuldmagtsreglerne

Den såkaldte mellemledsgrundsætning indebærer, at en kommune ikke kan udvide kredsen af aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, ved at skyde et led 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 brugsretsftale.

Problemstillingen er her, hvilke retningslinjer der gælder ved videreudlån og -udleje af kommunens lokaler til humanitære indsamlinger.

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

Der henvises til det anførte ovenfor under afsnit 2.2. Disse rammer gælder efter vores vurdering tilsvarende i forbindelse med udlån af lokaler til en forening, som viderelåner eller -udlejer kommunens lokaler til humanitære indsamlinger.

Som anført her vil det efter vores vurdering kunne aftales med den pågældende forening, som videreudlåner kommunens lokaler til humanitære indsamlinger, hvordan det i sådanne tilfælde sikres, at der føres tilsyn med, at de indsamlede midler alene anvendes til lovlige kommunale formål.

5.3. Københavns Kommune 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.

Der er her tale om en pligt og ikke en ret. Kommunen har således 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.

Det gælder efter vores vurdering også i det omfang, den pågældende forening vælger at afholde en humanitær indsamling, idet rammerne for den pågældende forenings aktiviteter her må vurderes ud fra folkeoplysningsloven og reglerne udstedt i medfør heraf.

Den pågældende forening vil fortsat skulle overholde de regler, der i øvrigt gælder, herunder reglerne i indsamlingsloven og Københavns Kommunes ordensregler.

Mulighederne for at støtte folkeoplysende foreninger begrænses af folkeoplysningslovens § 4 a. 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 i § 4 a svarer indholdsmæssigt til folkeoplysningslovens § 44 a, men omfatter foreninger, som er omfattet af lovens anvendelsesområde.

5.4. Bortforpagtning af lokaler til cafédrift til markedspris og humanitære indsamlinger

Spørgsmålet angår rammerne for – og kommunens tilsyn med – at der afholdes humanitære indsamlinger 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.

I sådanne tilfælde vil der således ikke opstå spørgsmål om, hvorvidt forpagteren skal betale markedspris for lån af kommunens lokaler, da dette allerede er en følge af selve aftaleforholdet, herunder forpagtningsaftalen med kommunen.

Forholdet mellem Københavns Kommune og den pågældende forpagter er i første række reguleret i den forpagtningsaftale, som er indgået.

Der vil efter vores vurdering typisk kunne stilles krav til forpagteren om, at denne ikke selv arrangerer humanitære indsamlinger, 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.

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

Som beskrevet i vores notat af 20. februar 2025 udsprang Ankestyrelsens udtalelse 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.

Udtalelsen omhandler to spørgsmål.

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 ikke kommunens egen støtte til humanitære formål. Denne del af udtalelsen omhandlede derimod Albertslund Kommunes driftsstøtte til et spillested, som afholdt en støttekoncert for Gaza.

Om indsigelsen herimod fremgår det af udtalelsen (MS side 89):

"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."

Det fremgår endvidere af Ankestyrelsens udtalelse om indsigelsen imod støtten til spillestedet (MS side 90):

"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 88-89):

”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.

Som uddybet i vores notat af 20. februar 2025, notatets afsnit 2.5, skal udtalelsen imidlertid næppe forstås på den måde. 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.

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 Københavns Kommunes støttemuligheder. Det gælder også for så vidt angår kommunens støtte i form af lokaleudlån til humanitære indsamlinger, som afholdes af foreninger mv.

Særligt for så vidt angår udtalelsens betydning i forhold til Københavns Kommunes praksis om udlån af lokaler til humanitære indsamlinger er det væsentligt at være opmærksom på, at den del af Ankestyrelsens udtalelse, som omhandler en støttekoncert, ikke angik Albertslund Kommunes støtte ved udlån af lokaler til selve til støttekoncerten. Støtten blev ifølge de oplysninger, der fremgår af selve udtalelsen, ydet af Albertslund Kommune som driftsstøtte til spillestedet.

Ankestyrelsens udtalelse er på dette punkt begrundet med henvisning til, at der var tale om støtte til spillestedet som sådan (modsat støtte til det konkrete arrangement), og at støtte til et spillested, som ikke har et erhvervsøkonomisk formål, som udgangspunkt er et lovligt kommunalt formål.

Udtalelsen kan allerede af den grund efter vores vurdering ikke tages til indtægt for, at kommunerne lovligt kan støtte konkrete humanitære indsamlinger ved udlån af lokaler, selv om indsamlingen går til formål, som kommunen ikke lovligt selv ville kunne støtte.

Vi henviser i den forbindelse også til det ovenfor citerede svar fra social- og indenrigsministeren på spørgsmål nr. 237 af 26. april 2016. Som anført anfører ministeren i dette svar bl.a. i relation til lokaleudlån til konkrete aktiviteter, herunder i forhold til en kommunes udlån af lokaler til netop en koncert (MS side 178):

”Hvis den private virksomhed, forening m.v. har til formål at varetage aktiviteten med henblik på at opnå en fortjeneste, som skal anvendes til ikke-kommunale formål, kan kommunen alene stille lokaler til rådighed mod betaling af markedsleje.”

Som også uddybet ovenfor antages det normalt, at kommuner i forbindelse med kommunens egen humanitære bistand bl.a. har pligt til at sikre, at den ydede støtte alene anvendes til det pågældende humanitære formål. Efter vores vurdering er der ikke tilstrækkelige holdepunkter for, at dette krav ikke skulle gælde, når kommunens støtte ydes i form af udlån af lokaler til en konkret humanitær indsamling.

En sådan kontrol vil kræve, at der afsættes administrative ressourcer med henblik på at sikre, at de indsamlede midler anvendes til det lovlige kommunale formål. Dette kan bl.a. sikres ved, at kommunens lokaleudlån betinges af kommunens gennemgang af regnskabsbilag eller af en revisorerklæring om midlernes anvendelse.

Der er imidlertid efter vores opfattelse et tilstrækkeligt sikkert grundlag – og dermed også et politisk handlerum – til at beslutte en sådan ordning.

Sammenfattende vurderer vi ikke, at Ankestyrelsens udtalelse af 29. januar 2025 om Albertslund Kommune og afholdelsen af en støttekoncert for ofrene i Gaza i sig selv vil kunne være retningsgivende for en generel praksis, hvor Københavns Kommune yder støtte i form af lokaleudlån til humanitære indsamlinger, uden at det sikres/føres tilsyn med, at de indsamlede midler går til formål, som kommunen selv ville kunne støtte.

Dette skal ses navnlig ses i sammenhæng med følgende:

- Den del af Ankestyrelsens udtalelse, som omhandler kommunens støtte til et spillested, som afholdt en støttekoncert for ofrene i Gaza, angik ikke Albertslund Kommunes eller spillestedets udlån af lokaler til selve støttekoncerten.

Udtalelsen er i forhold til dette spørgsmål derimod begrundet med henvisning til, at der var tale om **støtte til spillestedet** – modsat støtte til det konkrete arrangement, herunder støtte til den konkrete indsamling. Udtalelsen er samtidig begrundet med, at driftsstøtte til et spillested som sådan, der ikke varetager et erhvervsøkonomisk formål, som udgangspunkt er et lovligt kommunalt formål. Udtalelsen er derimod ikke begrundet med, at støtte til den konkrete indsamling i forbindelse med støttekoncerten ville være lovlig.

- Albertslund Kommunes støtte blev ud fra de oplysninger, der fremgår af selve udtalelsen, ydet som **driftsstøtte** til spillestedet og ikke som støtte i form af udlån af lokaler til det konkrete arrangement. En sådan driftsstøtte kan normalt øremærkes lovlige kommunale formål, mens det samme normalt ikke er tilfældet med hensyn til udlån af lokaler til foreninger, som varetager både kommunale og ikke-kommunale formål.
- **Udtalelsen er meget kortfattet**, hvilket skal ses i lyset af, at der er tale om et tilfælde, hvor Ankestyrelsen afviser at rejse tilsynssag.

Som anført i vores notat af 20. februar 2025 kan udtalelsen efter sin ordlyd læses på den måde, at selve det forhold, at der er tale om kommunal støtte til et spillested, indebærer, at der er frie rammer for arrangementer, foreningen kan afholde, selv om foreningen modtager støtte fra kommunen.

En sådan forståelse kan imidlertid efter vores vurdering ikke være rigtig, jf. som eksempel social- og indenrigsministerens svar på spørgsmål nr. 237 af 26. april

2016 om muligheden for at udlåne lokaler vederlagsfrit til velgørende foreninger (hospitalsklovne), der er gengivet ovenfor.

- Ankestyrelsens udtalelse er formuleret på en måde, hvor det i det mindste er **tvivlsomt**, i hvilket omfang Ankestyrelsen har været opmærksom på, at den organisation, som skulle fordele de indsamlede midler fra støttekoncerten (Team Gaza) ifølge offentligt tilgængelige oplysninger har til formål ”at levere nødhjælp til de mest sårbare palæstinensere”.

Der er således ifølge disse oplysninger ikke blot tale om, at det kommunalt støttede spillested har videreudlånt lokaler til en neutral organisation, som leverer nødhjælp til Gaza, og som kommunen selv ville kunne støtte.

Det anførte understreger og ændrer dermed ikke ved, at udtalelsen efter vores vurdering er vidtgående.

Det skyldes, at det er vanskeligt at forstå udtalelsen på anden måde, end at kommunerne ikke i alle tilfælde vil have pligt til at sikre, at den støtte, der ydes (driftsstøtte i sagen), går til lovlige kommunale formål.

Herunder er det vanskeligt at forstå udtalelsen på anden måde, end at der efter Ankestyrelsens vurdering i visse tilfælde vil kunne afholdes humanitære indsamlinger, hvor kommunen ikke har pligt til at sikre, at de indsamlede midler udelukkende anvendes til formål, som kommunen selv lovligt ville kunne støtte.

Vi anbefaler derfor, at Københavns Kommune anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse i medfør af § 50 om rækkevidden af kommunens tilsynsforpligtelser i tilfælde, hvor kommunen udlåner lokaler til humanitære indsamlinger, herunder om:

- pligten for kommunen til at føre tilsyn med, at de indsamlede midler anvendes til humanitære formål, som kommunen selv ville kunne støtte,
- muligheden for at udlåne lokaler til humanitære indsamlinger, som kommunen som udgangspunkt ikke selv kan støtte (indsamlinger, der afholdes af holdningsbaserede foreninger), og
- eventuelt udvidede muligheder i tilfælde, hvor kommunen udlåner lokaler til foreninger mv., som videreudlåner kommunens lokaler.

Som anført ovenfor vil der som led i en sådan anmodning også kunne anmodes om en vejledende udtalelse vedrørende kommunens eventuelle muligheder for at kombinere støtte ved udlån af lokaler til foreninger mv. som led i en generel ordning med støtte til foreninger og foreningslivet som sådan (foreningsdannelsen) og samtidig yde driftsstøtte.

København, den 27. februar 2025
Anders Valentiner-Branth

Lau Franzmann Berthelsen