

Stevns Kommune
stevns@stevns.dk


Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
Fax 72 28 24 01
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2014 - 16497

Doknr.
161514

Dato
25-02-2015

Udtalelse om kommuners udlån af lokaler til politiske partiers interne møder

Stevns Kommune har henvendt sig til Økonomi- og Indenrigsministeriet om kommunens adgang til at udlåne lokaler til politiske partiers interne politiske aktiviteter.

Det er kommunens forståelse, at lovgivningen ikke hjemler sådant lokaleudlån. Kommunen har i den forbindelse henvist til en udtalelse fra Statsforvaltningen om spørgsmålet.

Kommunen har på den baggrund vedtaget et regelsæt, der indebærer, at politiske partiers mulighed for at låne kommunens lokaler til interne politiske aktiviteter begrænses.

Idet Stevns Kommune ønsker at have mulighed for at udlåne kommunale lokaler til partiernes egne møder, har kommunen anmodet ministeriet om en afklaring af retstilstanden og om evt. at tage initiativ til en ændring af gældende ret på området.

En besvarelse af dette spørgsmål indebærer bl.a. en vurdering af, hvorvidt de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) giver mulighed for sådant lokaleudlån.

Idet de nævnte kommunalfuldmagtsregler henhører under Økonomi- og Indenrigsministeriets ansvarsområde, skal ministeriet udtale følgende, idet det bemærkes, at ministeriet alene har forholdt sig til det generelle spørgsmål om, hvorvidt lovgivningen hjemler adgang for kommuner til udlån af lokaler til politiske partiers interne møder. Ministeriet har således ikke forholdt sig til de retningslinjer, som Stevns Kommune konkret har vedtaget for udlån af kommunens lokaler:

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at lovgivningen hjemler adgang for kommuner til udlån af lokaler til politiske partiers interne møder. Det er således ministeriets vurdering, at en kommunalbestyrelse efter reglerne i folkeoplysningslovens § 21, herunder om prioriteret rækkefølge, anviser lokaler til politiske foreningers interne møder, hvis foreningen efter en konkret vurdering opfylder betingelserne for tilskud til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde efter folkeoplysningslovens § 4, stk. 3, herunder at foreningen som udgangspunkt er åben for alle.

Det er endvidere ministeriets vurdering, at en kommune herudover efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan udlåne lokaler til politiske partiets interne møder. Omfanget heraf er også lokaleudlån til aktiviteter, der kan karakteriseres som egentlig partipolitiske.



Det er efter ministeriets opfattelse ikke en betingelse, at det arrangement, som lokaleudlånet skal dække, er åbent for alle. Derimod vil en kommunes lokaleudlån til politiske partier som udgangspunkt føre 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.

Ministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at foretage yderligere.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund, det relevante retsgrundlag samt ministeriets nærmere overvejelser.

1. Baggrund

Stevns Kommune har den 23. maj 2014 henvendt sig til Økonomi- og Indenrigsministeriet med et spørgsmål om kommuners adgang til at udlåne lokaler til politiske partiers interne politiske aktiviteter.

Det fremgår af kommunens henvendelse, at kommunen under henvisning til, at kommunalfuldmagtsreglerne ikke hjemler sådant lokaleudlån, har vedtaget et regelsæt, der indebærer, at politiske partiers mulighed for at låne kommunens lokaler til interne politiske aktiviteter begrænses.

Kommunen har i den forbindelse henvist til Statsforvaltningens brev af 17. marts 2014 til kommunen om dette spørgsmål samt en opfølgende korrespondance af 28. marts 2014 mellem kommunen og Statsforvaltningen.

Af Statsforvaltningens brev af 17. marts 2014 fremgår bl.a., at et kommunalbestyrelsesmedlem har henvendt sig til Statsforvaltningen med en klage over kommunens fortolkning af reglerne for udlån af lokaler til politiske partier med henblik på afholdelse af interne møder. Det fremgår videre, at Statsforvaltningen – efter en gennemgang af bl.a. kommunens retningslinjer for udlån af kommunens lokaler – besluttede ikke at rejse en tilsynssag, idet Statsforvaltningen ikke fandt grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen ville føre til en konstatering af, at kommunen har overtrådt den lovgivning, som Statsforvaltningen påser overholdelsen af. Det fremgår, at Statsforvaltningen ved sin besvarelse af henvendelsen har lagt til grund, at der ved interne møder forstås sådanne møder, der ikke er tilgængelige for alle, eller hvor den primære aktivitet i arrangementet er en egentlig lukket partipolitisk aktivitet.

Af Statsforvaltningens brev af 17. marts 2014 fremgår endvidere bl.a. følgende:

”Det er fast antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan yde støtte til formål af partipolitisk karakter...

Den gældende lovgivning om folkeoplysning og partistøtte indeholder ej heller hjemmel til, at et politisk parti kan kræve, at en kommune stiller kommunale lokaler til rådighed for afholdelse af møder med partipolitiske formål, hvortil ikke alle har adgang eller hvor den primære aktivitet i arrangementet er en egentlig lukket partipolitisk aktivitet.

Kommuner kan dog stille lokaler til rådighed i forbindelse med et kommunalvalg og i forbindelse med generelle politiske debatter, ligesom kommunen i øvrigt kan støtte foreningsdannelse- og aktiviteter i det omfang kommunen selv lovligt vil kunne udøve aktiviteten inden for kommunalfuldmagtens rammer, i praksis især inden for fritidsområdet.

Der er kommunalbestyrelsen, som afgør, om der skal ydes kommunal støtte til en foreningsaktivitet udover, hvad loven kræver, ligesom det er kommunalbestyrelsen, der afgør hvilke nærmere aktiviteter kommunen vil støtte, så længe det sker i overensstemmelse med lovgivningen.



Kommunalbestyrelsen kan således selv træffe bestemmelse om, i hvilke tilfælde og på hvilke betingelser, kommunen vil støtte partipolitiske aktiviteter, herunder ved udlån af kommunale lokaler, i det omfang det i øvrigt måtte være lovligt...”

Af den efterfølgende korrespondance mellem Statsforvaltningen og kommunen fremgår, at det er Statsforvaltningens opfattelse, at der ikke i folkeoplysningsloven, partistøtteloven eller andre love er hjemmel til, at en kommune stiller lokaler til rådighed for politiske møder af intern karakter.

Af Statsforvaltningens e-mail af 28. marts 2014 til Stevns Kommune fremgår således bl.a. følgende:

”Vi har svaret, at vi ikke rejser en tilsynssag, fordi vi finder kommunens retningslinjer i overensstemmelse med lovgivningen, idet kommunalbestyrelsen ikke kan yde støtte til interne partipolitiske aktiviteter.

Der er ikke i hverken folkeoplysningsloven, partistøtteloven eller i andre love hjemmel til, at kommuner stiller lokaler til rådighed for politiske møder af intern karakter, og det er derfor ikke lovligt. Kommunalbestyrelsen kan derfor heller ikke beslutte dette.

Kommunen kan HERUDOVER selv beslutte, hvilke foreningsmæssige aktiviteter kommunen vil støtte og i hvilket omfang, så længe dette **sker i overensstemmelse med lovgivningen** – og altså også dermed i overensstemmelse med gældende ret, hvorefter kommunen ikke lovligt kan yde støtte til interne politiske aktiviteter, herunder møder...”

Idet Stevns Kommune ønsker at have mulighed for at udlåne kommunale lokaler til partiernes egne møder, har kommunen anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om en afklaring af retstilstanden og om evt. at tage initiativ til en ændring af gældende ret på området.

Ved e-mail af 24. juni 2014 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet kommunen om kopi af det omhandlede regelsæt for kommunens udlån af lokaler. Ministeriet bad endvidere med henblik på belysning af det behov, som kommunen ønsker at imødekomme med udlån af kommunens lokaler, kommunen oplyse, hvad der nærmere forstås ved ”partiernes interne politiske aktiviteter”, herunder om der er tale om en afgrænset kreds af partier, f.eks. de partier, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen. Endelig bad ministeriet oplyst, hvilken afgrænsning der nærmere tænkes på med formuleringen ”interne aktiviteter.”

Ministeriet bad samme dag Statsforvaltningen dels om fremsendelse af sagens akter til ministeriet, dels om oplysning om grundlaget for Statsforvaltningens udtalelse om, at der ikke i lovgivningen er hjemmel til, at kommuner stiller lokaler til rådighed for politiske møder af intern karakter.

Ved e-mail af 30. juni 2014 fremsendte Stevns Kommune de omhandlede retningslinjer for udlån af kommunens lokaler (vedtaget af Stevns Kommunes Natur-, Fritids-, og Kulturforvaltning d. 2. januar 2014). Kommunen oplyste endvidere, at politiske partier har mulighed for at låne lokaler i forbindelse med generelle politiske debatmøder, såfremt de i regelsættet nævnte betingelser er opfyldt, at de derudover har mulighed for at låne lokaler i forbindelse med kommunalvalg, men at de derimod ikke har mulighed for at låne lokaler i forbindelse med afholdelse af generalforsamlinger.

Af de omhandlede retningslinjer for udlån af Stevns Kommunes lokaler fremgår bl.a. følgende:

”Stevns Kommune stiller kommunale lokaler (undtagen rådhus) til rådighed for:

- Foreninger hvis vedtægter er godkendt efter reglerne i Folkeoplysningsloven.



- Andre foreninger, studiekredse, almennyttige organisationer, pensionist og efterlønsforeninger/klubber, frivillige organisationer, støtteforeninger, institutioner, m.m.
- Politiske partier, i forbindelse med generelle politiske debattmøder.
- Politiske partier, i forbindelse med kommunalvalg dog kun hvis følgende betingelser er opfyldt:
 - o Alle partier skal have mulighed for at deltage.
 - o Valgmøder skal være åbne for alle og annonceres offentligt.
 - o Der må ikke tages entré ved valgmøder.”

Stevns Kommune har supplerende telefonisk oplyst bl.a., at baggrunden for kommunens henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet er, at der ikke efter kommunens og Statsforvaltningens opfattelse efter gældende ret er hjemmel til lokaleudlån til interne politiske møder, hvorved menes, at kun medlemmer af partiet kan deltage. Kommunen har på den baggrund afslået udlån af lokaler bl.a. til generalforsamlinger.

Ved e-mail af 28. august 2014 fremsendte Statsforvaltningen sagens akter til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Statsforvaltningen oplyste ved samme lejlighed om forskellige henvendelser til Statsforvaltningen i sagen, og at grundlaget for Statsforvaltningens udtalelse af 17. marts 2014 og mail af 28. marts 2014 var retningslinjer vedtaget af Stevns Kommunes Natur-, Fritids-, og Kulturforvaltning d. 2. januar 2014. Statsforvaltningen oplyste endelig at kunne henholde sig til sin udtalelse af 17. marts 2014.

Ved e-mail af 2. september 2014 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet Kulturministeriet som ressortmyndighed for folkeoplysningsloven om en vejledende udtalelse.

Kulturministeriet har ved e-mail af 11. september 2014 fremsendt høringssvar til Økonomi- og Indenrigsministeriet, jf. herom nedenfor **pkt. 2.1.2.**

2. Retsgrundlag

De almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes ulovbestemte opgaver – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler – finder alene anvendelse i det omfang, et område ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

2.1. Lovregler af betydning for spørgsmålet om kommuners adgang til udlån af lokaler til politiske partiers interne møder

2.1.1. Partistøtteloven¹

Det følger af § 4 i partistøtteloven, at en kandidatliste, der har deltaget i det senest afholdte kommunalbestyrelsesvalg, har ret til tilskud til kandidatlistens politiske arbejde i kommunen. Bestemmelsen lyder således:

”§ 4. En kandidatliste, der har deltaget i det senest afholdte kommunalbestyrelsesvalg, har ret til tilskud til kandidatlistens politiske arbejde i kommunen. Tilskuddet udgør årligt 4 kr. for hver stemme, kandidatlisten har fået ved valget, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Der ydes ikke tilskud til kandidatlister, der har fået færre end 100 stemmer, i Københavns Kommune 500 stemmer, ved valget, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Til kandidatlister, som i henhold til lov om kommunale og regionale valg indgik i et listeforbund, ydes tilskud uanset bestemmelsen i stk. 2, såfremt listeforbundet har fået 100 stemmer, i Københavns Kommune 500 stemmer, eller derover.”

¹ Lovbekendtgørelse nr. 12911 af 8. december 2006.



Med loven gives der bl.a. kommuner en lovbestemt ret og pligt til i nærmere bestemt omfang at yde tilskud til politiske partier og andre politiske aktiviteter.

Loven omhandler ikke støtte i form af lokaleudlån.

Af lovens forarbejder fremgår bl.a., at "Herudover opretholdes den hidtil gældende retstilstand, hvorefter det ikke kan anses for en lovlig kommunal opgave at yde støtte til politiske aktiviteter."²

2.1.2. Folkeoplysningsloven³

Folkeoplysningsloven indeholder regler om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet, herunder regler om tilskud og lokaleanvisning.

Folkeoplysningslovens § 1 lyder således:

"§ 1. Lovens afsnit I skal med respekt for forskellige holdninger sikre offentlige tilskud m.v. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag."

De bestemmelser, der er citeret i det følgende, findes alle i lovens afsnit 1.

Folkeoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, lyder således:

"§ 2. Kommunalbestyrelsen skal sikre rammerne for, at børn, unge og voksne kan etablere og tage del i den frie folkeoplysende virksomhed, jf. stk. 2-4."

"Stk. 3. Kommunalbestyrelsen stiller lokaler til rådighed, jf. kap. 6 om anvisning af lokaler og udendørsanlæg."

I lovens kapitel 2 er fastsat bestemmelser om folkeoplysende foreninger som grundlag for tilskud. Bestemmelsen i lovens § 4, stk. 1, nr. 2, definerer en folkeoplysende forening som en forening, der tilbyder frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde efter lovens kapitel 5. Der er i lovens § 4, stk. 3, fastsat følgende betingelser for tilskud til folkeoplysende foreninger:

"Stk. 3. En folkeoplysende forening efter stk. 1, nr. 2, skal

- 1) have formuleret et formål med foreningsdannelsen, som fremgår af vedtægten,
- 2) tilbyde folkeoplysende virksomhed efter denne lov,
- 3) have en bestyrelse,
- 4) være demokratisk opbygget,
- 5) bygge på aktivt medlemskab og have mindst 5 betalende medlemmer,
- 6) som udgangspunkt være åben for alle, som tilslutter sig foreningens formål, jf. § 14, stk. 3,
- 7) være hjemmehørende i tilskudskommunen og
- 8) have en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig."

Lovens kapitel 5 omhandler det frie folkeoplysende foreningsarbejde. I lovens § 14 er fastsat bestemmelser om bl.a. formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde. Bestemmelsens stk. 1-3 lyder således:

"§ 14. Formålet med det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde er at fremme demokratiforståelse og aktivt medborgerskab og med udgangspunkt i aktiviteten og det forpligtende fællesskab at styrke folkeoplysningen. Sigtet er at styrke medlemmernes evne og lyst til at tage ansvar for eget liv og til at deltage aktivt og engageret i samfundslivet."

² Der henvises til Folketingstidende 1986-1987, 1. samling, tillæg A, spalte 1518.

³ Lovbekendtgørelse nr. 854 af 11. juli 2011.



Stk. 2. Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde rummer idræt og idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde, hvortil der er knyttet deltagerbetaling...

Stk. 3. En frivillig folkeoplysende forening skal være åben for alle, som tilslutter sig foreningens formål. Kommunalbestyrelsen kan, hvor særlige forhold gør sig gældende, godkende aktiviteter for en bestemt, afgrænset deltagerkreds som frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde. Aktiviteter for den samme deltager kan dog kun godkendes for deltagelse på ét hold og højst i 1 år."

Af lovens § 15 fremgår, at der ydes tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år, jf. §§ 1 og 14.

Lovens § 16 lyder således:

"§ 16. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde tilskud til aktiviteter inden for idræt samt idébestemt og samfundsengagerende foreningsarbejde for personer over 25 år, jf. § 1 og § 14, stk. 1.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen anviser lokaler, jf. kap. 6, til aktiviteter inden for idræt samt idébestemt og samfundsengagerende foreningsarbejde. Foreningen skal opfylde tilskudsbetingelserne i loven, men det er ikke en betingelse, at der gives tilskud til aktiviteten."

Lovens kapitel 6 omhandler anvisning af lokaler og udendørsanlæg. Lovens § 21, stk. 1, nr. 1, lyder således:

"§ 21. Kommunalbestyrelsen anviser i prioriteret rækkefølge til den frie folkeoplysende virksomhed følgende til formålet egnede ledige lokaler, herunder idrætshaller og andre haller samt udendørsanlæg, som tilhører kommunen eller er beliggende i denne:

- 1) Kommunale lokaler m.v.
- 2) .."

I § 21, I stk. 3 er fastsat bestemmelser om den prioriterede rækkefølge for lokaleanvisning. Af § 21, stk. 5, fremgår følgende:

"Stk. 5. Det er en betingelse for anvisning af lokaler, at foreningen opfylder lovens tilskudsbetingelser, men det er ikke en betingelse, at virksomheden får tilskud til undervisningen eller aktiviteten, jf. dog stk. 6. Der kan herunder anvises lokaler til aktiviteter i tilknytning til undervisning."⁴

I § 33 er fastsat generelle bestemmelser om kommunalbestyrelsens administration af loven. Bestemmelsens stk. 2 og 3 lyder således:

"Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at der ydes tilskud efter objektive kriterier, der giver lige tilskudsvilkår og vilkår for anvisning af lokaler til virksomhed med samme funktion og indhold. Der skal dog tages særlige hensyn til aktiviteter for børn og unge og til undervisning m.v. for voksne med særlige behov i relation til undervisningens tilrettelæggelse.

Stk. 3. Aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk og religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet for børn og unge."

Som nævnt under **pkt. 1.** anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet ved e-mail af 2. september 2014 Kulturministeriet som ressortmyndighed for folkeoplysningsloven om en vejledende udtalelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bad i den forbindelse Kulturministeriet oplyse, hvorvidt der efter folkeoplysningsloven er hjemmel til, at en kommune stiller lokaler til rå-

⁴ Bestemmelsen i § 21, stk. 6, omhandler lokaleanvisning, hvor kommunalbestyrelsen har ydet tilskud til aktiviteter efter lovens § 6, stk. 1, nr. 3, der omhandler udviklingsarbejde inden for lovens område.



dighed for politiske partier med henblik på afholdelse af interne møder (jf. den forståelse heraf, som indgik i Statsforvaltningens udtalelse til Stevns Kommune), og hvorvidt en kommune efter folkeoplysningsloven kan være forpligtet til at stille lokaler til rådighed til sådanne formål.

Kulturministeriet har ved e-mail af 11. september 2014 fremsendt høringssvar til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Af høringssvaret, hvori Kulturministeriet har oplyst generelt om folkeoplysningsloven, fremgår bl.a. følgende:

"Folkeoplysningsloven omhandler støtte til henholdsvis folkeoplysende voksenundervisning og folkeoplysende foreningsarbejde. For så vidt angår folkeoplysende foreningsarbejde, slår loven fast, at kommunerne skal:

- give tilskud til aktiviteter for børn og unge under 25 år (§ 15) og kan give tilskud til aktiviteter for voksne (§ 16).
- stille egnede, offentlige lokaler til rådighed (§ 2, stk. 3)
- give tilskud til foreningens egne eller lejede lokaler, når de bruges til børn og unge under 25 år (§ 25).

Af bemærkninger til § 16 fremgår det, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde tilskud til voksne og fastsætte om og i givet fald efter hvilke regler, der ydes tilskud til voksne. Bestemmelsen præciserer området for tilskuddet til voksne. Som en konsekvens af kapitel 6, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til at anvise lokaler også til aktiviteter, der ikke får tilskud, præciserer bestemmelsen området for anvísning af lokaler til voksne.

Lovens kapitel 6 handler om anvísning af lokaler og underdørsanlæg. Af § 21, stk. 3, fremgår det, at kommunen skal anvise lokaler i følgende prioriterede rækkefølge:

- 1) aktiviteter for børn og unge
- 2) folkeoplysende voksenundervisning, herunder aktiviteter knyttet hertil
- 3) Aktiviteter for voksne.

Det fremgår af § 21, stk. 5, at det er en betingelse for anvísning af lokaler, at foreningen opfylder lovens tilskudsbetingelser, men det er ikke en betingelse, at foreningen rent faktisk modtager tilskud til aktiviteter.

For at opnå tilskud til aktiviteter efter lovens bestemmelser er der en række krav til en folkeoplysende forening, som fremgår af lovens § 4, stk. 3. En folkeoplysende forening skal have formuleret et formål, tilbyde folkeoplysende virksomhed, have en bestyrelse, være demokratisk opbygget, bygge på aktivt medlemskab, i udgangspunktet være åben for alle, være hjemmehørende i kommunen og have en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig.

Der er således ikke noget i lovgrundlaget som peger på, hvilke aktiviteter, der kan anvíses lokaler til, men alene at foreningen skal opfylde lovens tilskudsbetingelser, som de fremgår af lovens § 4 for at få anvist lokaler.

...
...

Helt generelt gælder det, at kommunalbestyrelsen i sine beslutninger skal sikre, at der ydes tilskud efter objektive kriterier, der gives lige tilskudsvilkår og vilkår for anvísning af lokaler til virksomhed med samme funktion og indhold, jf. § 33, stk. 2. Det nævnes specifikt, at aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk og religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet for børn og unge, jf. § 33, stk. 3. Disse aktiviteter kan således ikke undtages fra kommunens generelle tilskudsordning. Dog kan der ikke gives tilskud til egentlige kirkelige handlinger."

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på baggrund af Kulturministeriets udtalelse til grund, at de betingelser, der stilles for tilskud og lokaleanvísning efter folkeoplys-



ningsloven, alene angår forhold, som *foreningen* skal opfylde. Derimod stilles der ikke efter loven krav til de enkelte *aktiviteter*, som foreningens lokalebehov skal dække.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har for så vidt angår anvisning af lokaler til voksne noteret sig Kulturministeriets oplysninger om indholdet af lovens § 16, stk. 2, om at bestemmelsen – som en konsekvens af lovens kapitel 6, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til at anvise lokaler også til aktiviteter, der ikke får tilskud – præciserer området for anvisning af lokaler til voksne.

Det er på den baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en kommunalbestyrelse efter reglerne i folkeoplysningslovens § 21, herunder om prioriteret rækkefølge, anviser lokaler til politiske foreningers interne møder, hvis foreningen efter en konkret vurdering opfylder betingelserne for tilskud til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde efter folkeoplysningslovens § 4, stk. 3, herunder at foreningen som udgangspunkt er åben for alle.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på de generelle bestemmelser i folkeoplysningslovens § 33 om bl.a. ligebehandling af tilskudsmodtagere.

Kulturministeriet har tilsluttet sig Økonomi- og Indenrigsministeriets ovenstående opfattelse.

2.2. Kommunalfuldmagtsreglerne

2.2.1. Indledning

Økonomi- og Indenrigsministeriet har overvejet mulighederne for kommuners lokaleudlån til politiske foreningers interne møder, som måtte ligge ud over de muligheder og forpligtelser, som følger af folkeoplysningsloven, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor.

Dette forudsætter i givet fald, at der ikke kan slutes modsætningsvis fra folkeoplysningsloven, således at loven udelukker yderligere kommunal støtte til foreninger. Det antages således, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) alene finder anvendelse, hvis et område ikke er udtømmende reguleret i den skrevne lovgivning.

Det indebærer, at yderligere kommunal støtte ikke vil kunne ske i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne, hvis kommunalbestyrelsens muligheder for lokaleanvisning må anses for udtømmende reguleret i folkeoplysningsloven.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er i overensstemmelse med litteraturen og praksis fra de kommunale tilsynsmyndigheder af den opfattelse, at det er muligt at yde tilskud for foreninger uden for folkeoplysningslovens rammer.⁵ Ministeriet har således tidligere udtalt, at det er kommunalbestyrelsens beslutning, om den – ud over lovbestemte tilskud – vil yde støtte til kultur- og idrætsaktiviteter m.v. i kommunen.⁶

Økonomi- og Indenrigsministeriet har på den baggrund overvejet, om en kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan udlåne lokaler til politiske partiers interne møder, jf. nedenfor.

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*.

⁵ Der kan bl.a. henvises til Revsbech i Kommunernes opgaver, s. 250 f., og til Garde og Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, s. 33, begge med henvisninger til tilsynspraksis.

⁶ Der henvises til ministeriets udtalelse af 30. oktober 1990 (2. kommunekontor 1989/1138/0622-1).



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 lovhjemmel kan yde støtte til partipolitiske aktiviteter.⁷

Med støtte til *selve foreningsdannelsen* støttes det lovlige kommunale formål, at kommunens borgere har et aktivt foreningsliv.⁸ 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.⁹

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.

Der kan i den forbindelse henvises til det tidligere Indenrigsministeriums udtalelse af 30. juni 2000, som indeholder en generel beskrivelse af rammerne for en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at udlåne kommunale lokaler. I udtalelsen redegøres endvidere generelt for de kommunal- og offentligretlige grundsætninger om saglighed i forvaltningen, hvoraf følger, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage eller yde støtte til bl.a. partipolitiske formål. Endelig redegøres for rammerne for støtte til foreningsdannelse.

Af ministeriets udtalelse fremgår om disse spørgsmål bl.a. følgende:

"Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter ovennævnte kommunalretlige grundsætninger ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industriel og finansiell virksomhed. Der kan herom henvises til bl.a. ...

Som udgangspunkt er det således ikke en kommunal opgave at udlåne eller udleje kommunens lokaler til private, herunder til private foreninger.

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 hel eller delvis dækning af kommunens omkostninger herved efter ovennævnte kommunalretlige grundsætninger lovligt kan stille lokaler til rådighed for at imødekomme borgernes, herunder foreningers, behov for fællesfaciliteter til mødevirksomhed samt til andre kulturelle, idrætslige og lignende formål.

...

⁷ Jf. ovenfor pkt. 2.1.1. med henvisning til forarbejderne til partistøtteloven. Se endvidere Garde og Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, s. 39 f., og Revsbech i Kommunernes opgaver, s. 266 f.

⁸ Garde og Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, s. 33 f.

⁹ Der kan herved bl.a. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 717, der i forbindelse med støtte til selve foreningsdannelsen, nævner, følgende:

"Det er ikke en betingelse for at yde støtte til foreningsdannelsen at foreningens aktiviteter kunne være udøvet af kommunens selv. Indenrigsministeriet udtalte således i sagen ... [nedennævnte udtalelse af 30. juni 2000] at en kommune lovligt kunne fremlægge materiale fra et politisk parti på sit folkebibliotek og udlåne lokaler og biograf i sit kulturhus til arrangementer afholdt af partiet."



Der er en forudsætning for kommunens adgang til at yde en 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 erhvervmæssige aktiviteter.

Det er endvidere en betingelse for kommunens adgang til at yde en sådan støtte til borgernes samvirken 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 offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen ikke uden lovhjemmel varetage eller yde støtte til partipolitiske, religiøse eller andre holdningsprægede formål.

Der er ved lov om økonomisk støtte til politiske partier ...givet kommuner pligt til i nærmere bestemt omfang at yde tilskud til politiske partier og andre politiske aktiviteter.

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 holdningspræget formål for det pågældende politiske parti eller den pågældende forening. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder retsgrundsætningen om ligelig forvaltning, vil dog i sådanne tilfælde ofte føre til, at kommunen være forpligtet til på samme vilkår at imødekomme ansøgninger om tilsvarende støtte fra andre holdningsprægede foreninger. (Udhævning foretaget her).

..."

Af udtalelser fra det daværende Tilsynsrådet for Københavns Amt, som havde behandlet sagen i 1. instans, fremgik bl.a., at deltagelsen i de møder, som lokaleudlånet skulle dække, ikke var begrænset til medlemmer af Socialdemokratiet, men var åbne for alle borgere i kommunen, og at der som elementer i måden for afholdelsen af de arrangementer, som lokaleudlånet skulle dække, var socialt samvær mellem de fremmødte og muligheden for deres indbyrdes meningsudvekslinger, herunder også f.eks. om lokale forhold. De omhandlede møder – de såkaldte sildemøder – var således ikke begrænset til alene at vedrøre Socialdemokratiet i Rødovres parti- og lokalpolitik.

Ministeriet udtalte om lokaleudlånet i den konkrete sag, følgende:

"I den foreliggende sag fremgår det af Rødovre Kommunes "Regler for foreningers lån/leje af kulturhuset Viften", at enhver forening med lokal tilknytning kan låne kulturhusets foyer. Endvidere fremgår det af sagen, at kommunen har udlånt lokaler til de arrangementer, som Socialdemokratiet i Rødovre har arrangeret for kommunens borgere.

Det er på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Rødovre Kommune ved sit udlån af lokaler til Socialdemokratiet i Rødovre til afholdelse af "sildemøder" ikke er gået uden for de ovenfor beskrevne rammer for kommunens adgang til som led i kommunens almindelige støtte til fremme af foreningslivet i kommunen på tilsvarende vis, begrænset støtte til politiske partier og andre foreninger, der hviler på et bestemt holdningspræget grundlag."

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 borgerenes 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 kommunalfuldmagtsreglerne 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 af¹⁰.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er en forudsætning, at den pågældende forening ikke har til formål at begå ulovligheder¹¹.

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.

Der henvises til den ovenfor citerede udtalelse af 30. juni 2000 fra det tidligere Indenrigsministerium, hvori ministeriet særligt for så vidt angår foreninger, der hviler på et bestemt ideologisk grundlag, bemærkede følgende:

¹⁰ Se hertil bl.a. Garde og Revsbech, Kommunalret, 3. udgave, s. 40, der omtaler lokaleudlån til sådanne formål.

¹¹ Der kan bl.a. henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, s. 717, der i den forbindelse omtaler grundlovens § 78, stk. 2, om foreninger som "virker ved eller søger at opnå deres mål ved vold eller signende påvirkning af anderledes tænkende."



”Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder retsgrundsætningen om ligelig forvaltning, vil dog i sådanne tilfælde ofte føre til, at kommunen vil være forpligtet til på samme vilkår at imødekomme ansøgninger om tilsvarende støtte fra andre holdningsprægede foreninger.”

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 foreningsdannelse, 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 borgernes 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.

3. Konklusion

Økonomi- og Indenrigsministeriets ovenstående overvejelser kan sammenfattes således:

Det er ministeriets vurdering, at en kommunalbestyrelse efter reglerne i folkeoplysningslovens § 21, herunder om prioriteret rækkefølge, anviser lokaler til politiske foreningers interne møder, hvis foreningen efter en konkret vurdering opfylder betingelserne for tilskud til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde efter folkeoplysningslovens § 4, stk. 3, herunder at foreningen som udgangspunkt er åben for alle.

Det er endvidere ministeriets vurdering, at en kommune herudover efter kommunalfuldmagtsreglerne lovligt kan udlåne lokaler til politiske partiets interne møder. Omfattet heraf er også lokaleudlån til aktiviteter, der kan karakteriseres som egentlig partipolitiske.

Det er efter ministeriets opfattelse ikke en betingelse, at det arrangement, som lokaleudlånet skal dække, er åbent for alle. Derimod vil en kommunes lokaleudlån til politiske partiers interne møder som udgangspunkt føre 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 bemærkes, at ministeriet ved sine overvejelser alene har forholdt sig til det generelle spørgsmål om, hvorvidt lovgivningen hjemler adgang for kommuner til udlån af lokaler til politiske partiers interne møder. Ministeriet har således ikke forholdt sig til de retningslinjer, som Stevns Kommunes konkret har vedtaget for udlån af kommunens lokaler:

Kopi af dette brev er sendt til orientering til Statsforvaltningen og Kulturministeriet.

Kopi er endvidere sendt til orientering til Solrød Kommune som svar på kommunens henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet om samme problemstilling.

Kopi er endelig sendt til orientering til Folketingets Kommunaludvalg og til folketingsmedlem Jacob Jensen (V) i forlængelse af den tidligere økonomi- og indenrigsministers svar af 1. september 2014 til Folketinget på spørgsmål S 1789 samt til folketingsmedlem Hans Kristian Skibby (DF) i forlængelse af økonomi- og indenrigsministerens svar af 4. februar 2015 til Folketinget på spørgsmål S 636.

Med venlig hilsen
Christian Vigh