



Notat

Til Børne- og Ungdomsudvalget

Juridisk vurdering af kommunens tilskud til KLF Kolonierne

Med dette notat orienteres Børne- og Ungdomsudvalget (BUU) om forvaltningens arbejde med kommunens tilskud til KLF Kolonierne. Forvaltningen har indhentet en juridisk vurdering af den nuværende tilskudsftale mellem Københavns Kommune og Københavns Lærerforenings Kolonier (KLK). Den nuværende tilskudsftale vurderes ikke at have hjemmel i lovgivningen. Dog vurderes det, at kommunen fortsat kan yde tilskud til KLK, hvis der sker en tydelig øremærkning af tilskuddet gennem en justeret tilskudsftale. Forvaltningen vil, med juridisk bistand fra HortenDahl og i samarbejde med KLK, arbejde på en ny tilskudsmodel der skal sikre, at kommunen fortsat kan yde tilskud til KLK.

Baggrund

I forbindelse med udmøntningssagen og Budget 2025 blev forvaltningen pålagt at udarbejde en ny tilskudsmodel for KLK, som i højere grad baserer sig på antallet af deltagende børn. Samtidig skulle mulighederne for øget brug af kolonierne til lejrskoler undersøges.

I forbindelse med dette arbejde blev der afdækket en usikkerhed om lovligheden af den nuværende tilskudsmodel. På baggrund af dette har Børne- og Ungdomsforvaltningen søgt ekstern juridisk bistand fra HortenDahl til at vurdere lovligheden af den nuværende tilskudsmodel samt komme med forslag til løsningsmodeller, der kan opretholde tilbuddet om kolonier til de københavnske skolebørn.

Juridisk vurdering

HortenDahl har udarbejdet en juridisk vurdering af den nuværende tilskudsftale. HortenDahl vurderer, jf. bilag 1, at den nuværende tilskudsftale ikke har hjemmel, da der ydes anlægsstøtte uden tydelig øremærkning af tilskuddet til en ekstern aktør, der ikke udelukkende udfører kommunale opgaver.

HortenDahl vurderer dog, at forvaltningen kan fortsætte sin støtte til KLK, hvis der foretages tilsyn og en tydelig øremærkning af tilskuddet.

30-06-2026

Sagsnummer i F2
2026 - 15588

Dokumentnummer i F2
11475495

Sagsnummer i eDoc
2026-0224047

Sagsbehandler
Simon Divad Hinsby Mathiesen

Løsningsmodeller

HortenDahl har præsenteret fire potentielle løsningsmodeller, hvoraf de anbefaler at arbejde videre med model 1. Model 1 er juridisk vurderet, mens de resterende tre modeller er beskrevet mere overordnet.

Model 1: Retlig og faktisk øremærkning af kommunens tilskud

Model 1 indebærer, at kommunen fortsat yder tilskud til KLF, men at det sikres, at der fremover sker en tydelig øremærkning af støtten, samt at kommunens tilsyn tilrettelægges sådan, at øremærkningen nøje kontrolleres. Som udgangspunkt kan der ikke gives anlægsstøtte til en privat aktør. HortenDahl vurderer dog, jf. bilag 1, at kolonierne er et særligt tilfælde, hvor der kan foretages tydelig øremærkning af støtten. Dette skyldes, at det kan sikres, at koloniejendommene ikke anvendes til aktiviteter, som kommunen ikke må støtte, at der er økonomisk adskillelse mellem KLFs fagforeningsaktiviteter og koloniaktiviteter, samt at der er organisatorisk og driftsmæssig adskillelse mellem KLF og KLF m.m.

HortenDahl anbefaler på denne baggrund, at kommunen justerer tilskudsaftalen, så der skabes en tydelig øremærkning af tilskuddet, samt at kommunens tilsyn øges. Derudover anbefaler HortenDahl, at kommunen anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse i sagen med afsæt i den nye tilskudsaftale. Kommunen kan under disse forudsætninger fortsat yde tilskud til KLF, indtil der foreligger en udtalelse fra Ankestyrelsen. Dette forventes at ske inden for 1-2 år. Det anbefales at bede Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse, da Indenrigs- og Sundhedsministeriet har været tilbageholdende med at acceptere øremærkning af anlægsstøtte til eksterne aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver.

Model 2: Køb af ydelse

Med model 2 ophører kommunens tilskud. I stedet indgår kommunen en aftale med KLF om at købe en tjenesteydelse i form af sommerkoloniophold for københavnske skolebørn.

Model 2 forudsætter, at aftalen mellem kommunen og KLF kan indgås uden krav om udbud. Ønskes det at gå videre med model 2 vil det kræve en udbudsretlig undersøgelse og vurdering. HortenDahl vurderer, at der er en betydelig risiko for, at aftaler om indkøb af koloniophold vil være udbudspligtig.

Model 3: Udskillelse af kolonierne fra KLF

Model 3 indebærer, at KLF udskilles fra KLF til en reelt selvstændig retlig enhed, som kun varetager kommunale opgaver. HortenDahl vurderer, at KLF ikke er en selvstændig retlig enhed men reelt en del af KLF, som er en fagforening. KLF er en fagforening og udøver således opgaver, som kommunen ikke må støtte.

Model 3 forudsætter, at KLF ønsker at udskille KLF fra deres forening.

Derudover ejer KLF størstedelen af koloniejendommene. Hvis KLK udskilles fra KLF vil KLK således enten skulle leje eller købe koloniejendommene af KLF. Der kan derudover være moms- og skattemæssige konsekvenser for både KLK og KLF, som kan besværliggøre KLKs udskillelse fra KLF.

I forbindelse med stiftelsen af KLK som en selvstændig forening vil der skulle laves vedtægter, indmeldes medlemmer, afholdes stiftende generalforsamling, vælges bestyrelse mv.

Udskillelsen af KLK til en reel selvstændig retlig enhed indebærer derfor en betydelig kompleksitet.

Model 4: Kommunalisering af koloniejendommene

Model 4 indebærer, at ejerskabet til koloniejendommene overdrages til kommunen, som herefter overtager det fulde ansvar for drift og vedligeholdelse af koloniejendommene.

På 27 ud af KLFs 29 koloniejendomme er der tinglyst en hjemfaldsret til kommunen. Model 4 forudsætter, at der kan opnås enighed med KLF om bl.a. en prissætning af koloniejendommene. Af KLKs regnskaber fremgår værdien af koloniejendommen til omtrent 80 mio. kr.

Modellen kan indebære moms- og skattemæssige konsekvenser for KLF samt kommunens økonomi, da der vil skulle afsættes penge til erhvervelsen af koloniejendommene. Derudover vil kommunen overtage alle udgifter til drift og vedligehold, hvilket der vil skulle afsættes midler til.

Videre proces

Forvaltningen vil arbejde videre med model 1, så kommunen fortsat kan yde tilskud til KLK. Forvaltningen vil genoptage dialogen med KLF om den fremtidige tilskudsmodel. Derudover vil forvaltningen indhente juridisk bistand fra HortenDahl til udformningen af en tilskudsmodel, der vil sikre tydelig øremærkning af tilskuddet.

MODELLER FOR KØBENHAVNS KOMMUNES TILSKUD TIL KØBENHAVNS LÆRERFORENINGS KOLONIER (KLK)

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Københavns Kommune ("kommunen") yder årligt økonomisk tilskud til Københavns Lærerforenings Kolonier ("KLK"), der er en aktivitet under fagforeningen Københavns Lærerforening ("KLF"). I 2025 var tilskuddet på ca. 9,8 mio. kr. KLK/KLF ejer 29 koloniejendomme i hele landet, som bruges til blandt andet sommerkoloni for københavnske skolebørn og lejrskoler for både københavnske skoler og skoler i andre kommuner.

Kommunen er blevet opmærksom på en række problemstillinger i forhold til organiseringen og driften af koloniaktiviteterne. Disse problemstillinger er nærmere beskrevet i en række interne notater, som samlet konkluderer, at kommunens støtte til koloniaktiviteterne ikke er lovlig.

Kommunen har på den baggrund anmodet HortenDahl om en juridisk vurdering af den nuværende tilskudsmodel samt en beskrivelse af fire potentielle løsningsmodeller:

- 1) Øremærkning af tilskud: Retlig og faktisk øremærkning af kommunens tilskud.
- 2) Køb af ydelse: Kommunen og KLF/KLK indgår en aftale, så kommunen fremover køber en ydelse i form af sommerkoloni for københavnske skolebørn.
- 3) Udskillelse: KLK udskilles fra KLF til en (reelt) selvstændig retlig enhed med vedtægter, medlemmer, bestyrelse mv.
- 4) Kommunalisering: Koloniejendommene overdrages til kommunen, og kommunen overtager driften af sommerkolonierne.

På baggrund af indledende drøftelser er det aftalt med kommunen, at løsningsmodel 1 vurderes, mens de øvrige modeller beskrives mere overordnet. Derudover vurderes betydningen af de på koloniejendommene tinglyste servitutter og hjemfaldsklausuler.

Notatet skal danne grundlag for en efterfølgende beslutning om kommunens fremtidige samarbejde med KLF/KLK.

Bilaget til slut i dette notat indeholder en oversigt over det fra kommunen modtagne materiale.

Notatet har følgende indhold:

- Afsnit 2: Sammenfatning og anbefaling
- Afsnit 3: Sagens faktuelle forhold
- Afsnit 4: De retlige rammer for kommunens støtte, hhv. foreningsmæssige forhold
- Afsnit 5: Vurdering af den nuværende tilskudsmodel, herunder betydningen af anvendelsesservitutterne
- Afsnit 6: Beskrivelse af fire potentielle løsningsmodeller.

2. SAMMENFATNING OG ANBEFALING

2.1 Sammenfatning

2.1.1 *Har kommunens støtte hjemmel?*

Vi finder, at KLK ikke er en selvstændig retlig enhed, men reelt er en del af KLF. Det skyldes, at KLK ikke opfylder betingelserne for at være en forening, herunder at have mindst to medlemmer. KLF er en fagforening og udfører således opgaver, som kommunen ikke må støtte.

Kommunens støtte til KLF udgør dels driftsstøtte, dels anlægsstøtte. Det betyder, at KLF kun må udføre kommunale opgaver, hvilket imidlertid ikke er opfyldt på grund af fagforeningsaktiviteterne.

Det er derfor en betingelse, at der sker en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af kommunens anlægsstøtte og føres effektivt tilsyn hermed. Dette er ikke opfyldt i den nuværende tilskudsaftale.

Vi finder således, at den nuværende støttemodel savner hjemmel, da der ydes anlægsstøtte til en ekstern aktør, der ikke udelukkende udfører kommunale opgaver, uden at der er en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af støtten, hhv. det fornødne tilsyn.

2.1.2 *Spørgsmålet om udlejning af overkapacitet*

I de perioder, hvor kolonierne ikke kan bruges til skolekoloni, vil der være tale om en lovlig overkapacitet, der kan udlejes til andre til markedsleje.

Det skyldes for det første, at overkapaciteten er et resultat af varetagelse af lovlige kommunale opgaver (kolonier), og for det andet at der ikke tale om en bevidst planlagt overkapacitet. Vi lægger for det tredje umiddelbart til grund, at antallet af koloniejendomme afspejler behovet i sommerperioden (spidsbelastning), men dette bør dog drøftes med KLF. Endelig bemærkes, at den overkapacitet, der skyldes, at kolonierne ikke benyttes til skolekoloni mv. uden for sommerferieperioden, ikke vil kunne nedbringes.

Vi bemærker dog, at Ankestyrelsen i to helt nye sager har givet udtryk for, at princippet om udlejning af lovlig overkapacitet, der ikke kan afskaffes (sælges), kun gælder for kommuner, men ikke for eksterne aktører, der modtager kommunal støtte. Lægges denne helt nye praksis til grund, vil KLF være afskåret fra at udleje overkapacitet.

KL har 29. maj 2026 anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) om at tage spørgsmålet op, og det er vores forventning, at Ankestyrelsens nye praksis – der ikke har støtte i tidligere tilsynspraksis, og som heller ikke synes at tilgode relevante hensyn – vil blive tilsidesat af ministeriet. Sker dette ikke, vil det kunne have endog meget omfattende konsekvenser for foreningslivet, de kommunale selskaber mv.

2.1.3 *Anvendelsesservitutterne på koloniejendommene*

Vi finder ikke, at anvendelsesservitutterne på koloniejendommene er tilsidesat.

Det skyldes, at anvendelsesservitutterne ikke er til hinder for, at koloniejendomme også anvendes til andre formål, herunder udlejning til private mv., så længe anvendelsen til andre formål ikke står i vejen for hovedformålet (feriekoloni for københavnske skolebørn).

2.2 **Anbefaling**

Vi *anbefaler*, at kommunen arbejder videre med løsningsmodel 1, der indebærer, at tilskudsmodellen opretholdes, men at der sker en tydeligere faktisk og retlig øremærkning af kommunens tilskud og tilsyn.

Vi finder således, at denne sag er et godt eksempel på et "særligt tilfælde", hvor kommunen rent faktisk kan sikre en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til en ekstern aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale (fagforeningsmæssige) opgaver.

I lyset af gældende tilsynspraksis, hvorefter rammerne for øremærkning af anlægsstøtte er snævre, *anbefaler* vi, at kommunen anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse om, hvorvidt kravene til øremærkningen konkret er opfyldt. Dette bør ske med afsæt i en ny tilskudsaftale, der er præciseret, så der sikres en faktisk og retlig øremærkning, og så der indføres et skærpet tilsyn.

Det bemærkes, at der kan opstå en kompleksitet som følge af Økonomi- og Indenrigsministeriets parallelle behandling af Ankestyrelsens helt nye praksis om udlejning af overkapacitet. Vi finder dog ikke, at dette medfører en anden anbefaling.

Vi finder, at kommunen under disse forudsætninger kan yde tilskud til KLF's koloniaktiviteter, indtil der foreligger en udtalelse fra Ankestyrelsen. Sagsbehandlingstiden vil forventeligt være 1-2 år.

Først hvis Ankestyrelsen måtte udtale, at det ikke er muligt at øremærke kommunens tilskud til KLF, vil det være relevant at arbejde videre med løsningsmodel 2, 3 eller 4.

3. SAGENS FAKTUELLE FORHOLD

3.1 Københavns Lærerforening (KLF)

3.1.1 Baggrund

KLF (CVR-nr. 65809311) er en fagforening, som efter CVR-registret blev stiftet 15. januar 1969. Det fremgår af KLF's hjemmeside, at KLF er dannet i 1967 efter en sammenslutning mellem Københavns Kommunelærerindeforening, som stiftedes i 1891, og Københavns Kommunelærerforening, som blev stiftet i 1895.¹

KLF er en del af Danmarks Lærerforening, som er en fagforening for lærere ansat i folkeskolen samt en række mindre medlemsgrupper.

3.1.2 Vedtægter

Af KLF's vedtægter, der senest er ændret 3. oktober 2025, fremgår det, at KLF's formål er at varetage medlemmernes pædagogiske, tjenstlige og økonomiske interesser, hvilket bl.a. søges fremmet ved en række nærmere anførte aktiviteter, jf. vedtægternes § 2.²

For så vidt angår koloniaktiviteter, fremgår det af vedtægternes § 3, stk. 1, at KLF ejer og driver en række ejendomme til brug ved udsendelse af københavnske skolebørn på koloni mv. Koloniaktiviteterne ledes af KLF's bestyrelse gennem et koloniudvalg og en koloniadministration, jf. § 3, stk. 2. Koloniudvalget består af fire medlemmer valgt af og blandt KLF's bestyrelse, jf. § 3, stk. 5. Efter indstilling fra koloniudvalget træffer KLF's bestyrelse afgørelse vedrørende en række nærmere bestemte forhold, jf. § 3, stk. 3. Der føres et særligt regnskab for kolonivirksomheden, jf. § 3, stk. 4.

Af vedtægternes § 11, stk. 1, fremgår, at den ordinære generalforsamlings dagsorden bl.a. skal omfatte KLF's regnskaber, herunder fonds- og kolonivirksomhed. Ligeledes fremgår følgende af vedtægternes § 23, 1. pkt.:

"Regnskabsåret for Københavns Lærerforening, herunder Københavns Lærerforenings Kolonier er kalenderåret." (Vores understregning).

Ifølge vedtægterne er kolonivirksomheden således forankret i KLF.

¹ Hjemmesiden kan tilgås [her](#).

² Vedtægterne findes [her](#).

3.1.3 Bestyrelsesmøder og generalforsamlinger

På KLF's hjemmeside findes dagsordner og visse referater fra bestyrelsesmøder for årene 2022-2026 og fra generalforsamlinger for årene 2023-2025.

Af dagsordenen fra bestyrelsesmøderne afholdt 10. november og 15. december 2025 fremgår som dagsordenspunkt "KLK-budget 2026". Af dagsordenen fra generalforsamlingen 2025 fremgår som dagsordenspunkt 7 "Foreningens regnskaber, herunder fond og kolonivirksomhed" med en henvisning til både KLF's og KLK's årsregnskab.

I formanden for KLF's skriftlige beretning for 2025 beskrives også KLK. Af beretningens afsnit 7.1 fremgår således bl.a. følgende:³

"Københavns Lærerforenings Kolonier er foreningens 29 kolonieejendomme på naturskønne adresser i hele Danmark. Kolonierne blev grundlagt i kølvandet på storkonflikten i 1899 og har siden givet københavnske børn frisk luft, fællesskab og ferie uden for byen. I dag udbydes både én- og to-ugers sommerkolonier til børn fra de københavnske folkeskoler. I for- og efteråret bruges kolonierne til lejrskoler og hytteture for klasser.

Ejendommene spænder fra gamle husmandssteder og badepensionater til særlige ø-kolonier – hver med sin egen historie. Kolonierne administreres af kolonikontoret på Frydendalsvej 20 og er forankret i KLF. Når kapaciteten tillader det, kan der i weekender ske udlejning til private inden for fastsatte rammer. I 2025 har 2.503 glade børn været afsted på i alt 66 sommerkolonier. Der er kommet gode tilbagemeldinger fra både børn, forældre og kolonipersonale." (Vores understregning).

For så vidt angår økonomien fremgår bl.a. følgende af beretningens afsnit 7.2:

"Økonomien i Kolonierne er presset. I budgettet for 2025 er der foretaget betydelige besparelser på driften, særligt på bygningsvedligehold. Med det reducerede tilskud er det i stigende grad vanskeligt at opretholde en forsvarlig standard på ejendommene. Nødvendige renoveringer må udskydes, hvilket på sigt øger både risiko og omkostninger.

KLF arbejder intensivt på at styrke driftsøkonomien og sikre en mere bæredygtig økonomi de kommende år." (Vores understregning).

I beretningen beskrives koloniaktiviteterne således som en del af KLF.

3.1.4 Årsregnskab 2024

I KLF's årsregnskab for 2024, hvor der på forsiden henvises til KLF's CVR-nr. (65809311), indgår "KLF's Kolonier" som anlægsaktiver til en værdi på 80.487.301 kr.⁴

³ Beretningen kan tilgås [her](#).

⁴ Årsregnskabet for 2024 kan tilgås [her](#).

Desuden fremgår følgende af regnskabets afsnit 13:

"KLF's KOLONIER, (jfr. særskilt regnskab)

Egenkapital er indregnet på grundlag af den af os reviderede årsrapport for 2024."

Årsregnskabet er blandet andet underskrevet af revisor (Beierholm).

3.2 **Københavns Lærerforenings Kolonier (KLK)**

3.2.1 *Baggrund*

KLK (CVR-nr. 16133515) er i CVR registreret som en forening stiftet 1. april 1964. KLK har ikke egne vedtægter. Grundlaget for KLK's virksomhed er derimod beskrevet i KLF's vedtægter § 3, jf. ovenfor om KLF. Dette er bekræftet i en e-mail af 30. januar 2026 fra lederen af KLK:

"Vedr. 1), så er Koloniernes vedtægter indlejret i Københavns Lærerforenings vedtægter, og vi har ikke et selvstændigt sæt vedtægter. Det er historisk betinget. Kolonierne har eget CVR nummer, og egen økonomi. Der er helt vandtætte skotter mellem Københavns Lærerforening og Kolonierne hvad angår den daglige drift. Bestyrelsen for Lærerforeningen er også bestyrelse for Kolonierne, og derfor giver det mening, at Kolonierne er en del af samme vedtægt."

I samme e-mail er det ligeledes oplyst, at KLK ikke har egne medlemmer, og at det ikke er muligt at melde sig ind i KLK:

"Vedr. 2), så har Kolonierne ikke medlemmer i den forstand, at man kan melde sig ind som medlem i Kolonierne. Kolonierne har som medlemsbagland de samme medlemmer som Københavns Lærerforening, da vi har den samme bestyrelse valgt af medlemmerne i Københavns Lærerforening. Mange af medlemmerne i Københavns Lærerforening er med til at afvikle sommerkolonierne, ligesom mange lærere er med når københavnske folkeskoler benytter kolonierne til lejrskoler m.v. Der er dog på ingen måde en direkte sammenhæng mellem det at tage med på koloni, eller at benytte kolonierne som lejrskolelokalitet, og så det at være medlem af Københavns Lærerforening."

KLK har adresse i lokaler, som ejes af KLF. KLK betaler efter det oplyste husleje til KLF. KLK har oplyst til kommunen, at KLK's leje til KLF ikke overstiger markedsleje.

3.2.2 *Generelt om drift af kolonier*

Af KLK's hjemmeside fremgår følgende:⁵

⁵ Hjemmesiden kan tilgås [her](#).

"Københavns Lærerforenings Kolonier er en privat forening, der hvert år sender flere tusinde københavnske skolebørn på henholdsvis 1- og 2-ugers sommerkoloni på 29 forskellige kolonier spredt ud over hele Danmark i naturskønne omgivelser.

Siden de københavnske lærere i 1899 skabte deres første kolonier, har flere end 300.000 københavnere oplevet barndommens sommerland på et af de mange forskelligartede steder, som gennem tiderne har været anvendt til feriekoloni." (Vores understregning).

Kolonierne er for alle børn og er således ikke (længere) begrænset til "svagbørnskoloni" for børn med svagt/dårligt helbred.

KLK tilbyder ifølge hjemmesiden en række forskellige sommerkolonier, herunder almindelig feriekoloni, idrætsskoloni, teaterkoloni, naturkoloni, billedkoloni, rugbykoloni, kæledyrsskoloni, dansekoloni, outdoorkoloni og fællesskabskoloni.

Sommerkolonierne er begrænset til københavnske skolebørn.

Af hjemmesiden fremgår endvidere følgende om øvrig anvendelse af kolonierne:

"Udover de mange sommerkolonihold for københavnske skoleelever anvendes kolonierne i dag til:

- Lejrskoler
- Hyttetur
- Koloniophold for børnehaver og fritidshjem
- Klasse/forældre weekendture
- Teambuilding
- Private formål".

For så vidt angår udlejning, fremgår det af hjemmesiden, at KLK tilbyder udlejning til skoler i kommunen, skoler i andre kommuner samt private/virksomheder.⁶ Udlejning til private sker i det omfang, der er kapacitet til det, jf. formanden for KLF's beretning for 2025, det vil sige de perioder, hvor kolonierne ikke anvendes til sommerkoloni.

Prisen for udlejning af kolonierne til lejrskole/hyttetur til børn fra københavnske skoler er lavere end for lejrskole/hyttetur til børn fra andre skoler (125 kr., hhv. 145 kr. pr. barn pr. overnatning i hverdage). For så vidt angår forældrearrangerede weekendture er der ikke forskel i prisen for københavnske skoler henholdsvis andre skoler (9.000 kr. for en overnatning og 12.000 kr. for to overnatninger i weekender). For private/virksomheder er prisen imidlertid højere end for skoler (12.000 kr. for to overnatninger alle ugens dage).

⁶ Udlejningsvirksomheden er nærmere beskrevet [her](#).

I Børne- og Ungdomsforvaltningens evalueringsskema vedrørende kommunens tilskud til sommerkolonier, som er udfyldt af KLK (dateret 8. august 2022), har KLK anført følgende om sommerkolonierne:

"Formålet med at sende københavnske skoleelever på koloni er både af rekreativ, identitetsdannende og social karakter. Formålet med kolonierne er først og fremmest en sjov og lærerig uge samt en rigtig god ferieoplevelse. Kolonierne er et tilbud om ferie og oplevelser til alle børn, og dermed et pusterum fra hverdagens travle liv."

Det fremgår af evalueringsskemaet, at der i sommerferien 2022 (uge 26-31) i alt var 83 koloniophold, herunder 30 skolekolonier og 53 andre kolonier, jf. også dette skema:

2022 Uge nr:	26	27	28	29	30	31	Antal uger, kolonien er benyttet
Thorøgård	x	x	x	x	x	x	6
Vesterborg	x	x	x	x	x	x	6
Eriksminde	x	x	x	x			5
Nora Mortensens	x	x		x	x	x	5
Stenkilde	x	x	x		x	x	5
Højbjergshus	x	x	x			x	4
Kajestenshuset	x	x			x	x	4
Klitstuen	x	x			x	x	4
Naboen	x	x		x	x		4
Næsbystrand	x	x			x	x	4
Nørrevang	x	x		x		x	4
Skansen	x	x			x	x	4
Sæbystrand	x	x		x	x		4
Alhage	x	x				x	3
Egilsholm	x	x				x	3
Frennenæs	x	x				x	3
Sandsgård	x	x			x		3
Skamlebæk	x	x				x	3
Skovbyholm	x	x				x	3
Skovhytten		x	x			x	3
Østersøen	x	x			x		3
Baunebjerg	x	x					2
Bjerger		x				x	2
Feriegården		x				x	2
Lille Katrinedal		x				x	2
Thorupstrand		x	x				2
Strandlyst		x					1
Lille Okseø							0
Lønsøvej							0
Antal afholde kolonier	21	27	7	7	12	20	94

Det fremgår endvidere, at 3.220 børn med bopæl i kommunen var på koloniophold. Børne- og Ungdomsforvaltningen har på den baggrund beregnet belægningsgraden for 2022 til 54 %, jf. præsentation fra Børne- og Ungdomsforvaltningens møde med repræsentanter fra KLF og KLK 22. september 2022 (slide 4).

Evalueringen vedrører alene tilskuddet til sommerkolonier for københavnske skolebørn og ikke KLK's øvrige aktiviteter, herunder udlejning.

I forbindelse med afholdelse af sommerkolonier ansætter KLK personale. Af en e-mailkorrespondance af 12.-17. marts 2026 fremgår følgende spørgsmål fra kommunen:

"1) Så vidt vi kan læse af regnskabet, så ansætter I en del personale i forbindelse med afholdelse af kolonierne. Horten spørger om, hvorvidt personalet står for pædagogisk arbejde eller om det kun vedrører almindelig drift? Hvis der også indgår pædagogisk arbejde, så spørger Horten om,

hvad fordelingen er mellem de forskellige opgaver, der bliver udført. Her tænker vi et overordnet svar, så vi forventer ikke en stor detaljeringsgrad."

Og svar fra KLK:

"1) Vi ansætter personale til sommerkolonierne, og dette personale har kun med afviklingen af denne sommerkoloniaktiviteten at gøre. Personalet er kun ansat i den periode som sommerkolonien varer, og halvdelen er ansat til at varetage det pædagogiske ansvar, og den anden halvdel er ansat til at lave mad til børnene på sommerkolonierne, og til at gøre løbende rent og gøre rent ved afgang fra kolonien. Personalet har således intet at gøre med den daglige drift af kolonierne eller kolonibygningerne."

Derudover er der kommunalt ansat personale med på sommerkoloni. Det fremgår således af tilskudsftalen for 2025, at kommunen har afsat et beløb på i alt 1.238.232 kr. til aflønning af lærere, der er med på sommerkoloni.

For så vidt angår lejrskoler, der ikke kun er for københavnske skolebørn, fremgår det af en udateret henvendelse fra KLK til Børne- og Ungdomsudvalget om budget 2025, hvor tilskuddet til KLK blev reduceret med 1,7 mio. kr., at der i 2024 var 235 lejrskoler, hvoraf cirka 50 % var københavnske skoler, hvilket var et fald på 30 % i forhold til 2023, hvor der var 334 lejrskoler.

3.2.3 Årsregnskab 2024

I KLK's årsregnskab for 2024 indgår kolonierne som anlægsaktiver til en værdi på 80.736.700 kr. pr. 31. december 2024.⁷ I noterne fremgår det af punkt 8, at koloniernes anskaffelsessum er opgjort til 4.947.819 kr., at opskrivninger er opgjort til 75.788.881 kr.

I noterne fremgår det desuden af pkt. 2, at udlejning udgjorde størstedelen af KLK's indtægter i 2024 (9.389.541 kr. ud af indtægter på i alt 13.505.865 kr., hvilket ikke omfatter kommunens tilskud, jf. nedenfor). Det er ikke specificeret, i hvilket omfang indtægterne fra udlejning af kolonierne har været til skoler i kommunen, hhv. skoler i andre kommuner og private/virksomheder. Ud over udlejningsindtægter havde KLK i 2024 følgende øvrige indtægter: Kolonigebyr (3.035.957 kr.), diverse salg (695.223 kr.), forsikringsudbetalinger (9.296 kr.), erstatning (54.894 kr.), legater og EU-tilskud (119.423 kr.) samt administrationsindtægt og refusioner (201.214 kr.).

Derudover fremgår det af årsregnskabet, at KLK i 2024 modtog et tilskud på i alt 10.821.048 kr. fra kommunen og et tilskud på 3.713.804 kr. fra Novo Nordisk Fonden.

Årsregnskabet er underskrevet af revisor (Beierholm) og KLK's konstituerede leder med henvisning til KLF's CVR-nr. 65809311, jf. den digitale underskrift.

⁷ Årsregnskabet for 2024 kan tilgås [her](#). Af KLK's årsregnskab fremgår ikke et CVR-nr. – i modsætning til KLF's årsregnskab, hvor CVR-nr. er på forsiden. Bemærk, at værdien af kolonierne er næsten den samme som optaget i KLF's regnskab (80.487.301 kr.).

Det er Intern Revisions vurdering, at revisionen er i strid med tilskudsftalen mellem KLK og kommunen (se nærmere om tilskudsftalen nedenfor). Af Intern Revisions notat af 20. november 2025 fremgår således bl.a. følgende:⁸

"Herudover ses regnskabet og revisionsprotokollen ikke at indeholde oplysninger om transaktioner mellem KLK og KLF, f.eks. husleje hvor udgiften på 240 t. kr. i KLK's regnskab må formodes at ske til KLF, idet KLK har adresse på Frydensdalsvej 20, 1809 Frederiksberg, som ejes af KLF. Kommunen har derfor ikke den nødvendige sikkerhed for, at transaktioner fra KLK til KLF sker på markedsvilkår."

3.3 Københavns Kommunes tilskud til kolonivirksomhed

3.3.1 Tilskudsftale 2025

Den 13. november 2024 bevilgede Børne- og Ungdomsudvalget et treårigt tilskud til KLK for 2025-2027. Tilskuddet er beskrevet i bilag 6 til den politiske beslutning.⁹ Det følger heraf, at tilskuddet ydes til afholdelse af feriekolonier:

"3. Tilskud til KLF's feriekolonier

(9,8 mio. kr. i 2022-2024)

Københavns Lærerforenings feriekolonier arrangerer koloniophold for københavnske børn, hvor omkring 3000 skolebørn sendes afsted på sommerkoloni årligt. Tilskuddet ydes til afholdelse af feriekolonierne.

Med budget 2025 blev tilskuddet til organisationen reduceret med 1,7 mio. kr. Organisationens tilskud udløber i 2024, og udvalget skal beslutte, om det skal forlænges."

Af tilskudsftalen for 2025, som er dateret 19. december 2024, fremgår følgende om tilskuddet:

"Tilskudsftale mellem Københavns Kommune og Københavns Lærerforenings Kolonier

Børne- og Ungdomsudvalget (BUU) i Københavns Kommune har besluttet at støtte Københavns Lærerforenings Kolonier (KLF Kolonier) med 9.813.699 kr. for 2025, jf. godkendelse i BUU 13. november 2024. Beløbet er inklusive 1.254.959 kr. til håndtering af ventelisteudfordringer mv. og et beløb på 688.347 kr. til aflønning, pension mm. af 1 fuldtidsansat person.

Derudover er der afsat et beløb med i alt 1.238.232 kr. til aflønning af lærere, der er med på sommerkoloni."

⁸ Af Intern Revisions notat fremgår ikke en tilsvarende vurdering vedrørende KLF's regnskab.

⁹ Bilag 6 findes [her](#).

Om forpligtelserne i forhold til benyttelsen af tilskuddet fremgår desuden følgende:

"KLF Kolonier er forpligtet til at benytte kommunens tilskud til koloniophold for københavnske skoleelever samt til drift og vedligeholdelse af kolonierne." (Vores understregning).

For så vidt angår kommunens tilsyn fremgår det, at:

"Forvaltningen er til enhver tid berettiget til at aflægge besøg hos tilskudsmodtager til brug for dokumentation af aktiviteterne, herunder lokaler og personaleforhold.

Tilskudsmodtager er forpligtet til at oplyse om de forhold omkring aktiviteterne, som forvaltningen ønsker belyst. Endvidere kan Børne- og Ungdomsforvaltningen kræve at modtage de oplysninger, der efter forvaltningens skøn er af betydning for kontrollen af anvendelsen af støtten."

Til og med 2021 blev der foretaget tilsynsbesøg på enkelte kolonier. I årene 2022-2024 er tilsynet foregået via gennemgang af evalueringsskemaer, der er indsendt til kommunen af KLK's leder.

Desuden fremgår det, at såfremt det bevilgede beløb eller dele deraf ikke anvendes i overensstemmelse med vilkårene for tilskuddet, skal beløbet tilbagebetales til Børne- og Ungdomsforvaltningen.

I tilkudsaftalen er der ikke angivet CVR-nr. på tilskudsmodtageren. Det fremgår dog af titlen på aftalen, at aftalen er mellem Københavns Kommune og KLK, og at tilskuddet gives til KLK, som i tilkudsaftalen er benævnt "KLF Kolonier".

Derudover fremgår det af Børne- og Ungdomsforvaltningens evalueringsskema, som i overensstemmelse med tilkudsaftalen er udfyldt af KLK (dateret 8. august 2022), at tilskudsmodtagers CVR-nr. er 16133515, ligesom det fremgår af Intern Revisions notat af 20. november 2025, at udbetalingen af tilskuddet sker til CVR-nr. 16133515, der tilhører KLK.

Endelig fremgår det af tilkudsaftalens pkt. 1 om varighed, at aftalen er indgået for "hele tilskudsperioden". Kommunen har oplyst, at "tilskudsperioden" dækker kalenderåret 2025 (og ikke 2025-2027), dvs. at det anførte beløb udbetales årligt.

3.3.2 Budget 2025 – aktivitetsbaseret tilskudsmodel

I budgetaftaleteksten for 2025 fremgår det, at forvaltningen skal undersøge mulighederne for en aktivitetsbaseret tilskudsmodel, jf. følgende (side 61-62):

"BU86 Tilbagerulle besparelse på kolonierne

Parterne er enige om at tilbagerulle besparelse på tilskud til KLF-kolonierne.

Der afsættes:

– 3,0 mio. kr. årligt på service i 2025 og frem.

Samtidig skal Børne- og Ungdomsforvaltningen undersøge muligheden for at ændre den konkrete måde, der gives tilskud til KLF Kolonierne på, så det i højere grad gives ud fra antallet af deltagende børn. Ændringen skal vedtages af Børne- og Ungdomsudvalget. Endelig opfordrer budgetparterne kolonierne til at være opsøgende for at inddrage eksterne fonde eller organisationer i forbindelse med afholdelsen af kolonierne." (Vores understregning).

3.4 Koloniejendommene, herunder servitutter og gavebrevsklausuler

3.4.1 KLK's udgifter til koloniejendomme

KLF ejer 29 koloniejendomme. Koloniejendommene anvendes til forskellige aktiviteter, herunder sommerkolonier for københavnske skolebørn.

I en e-mailkorrespondance af 12.-17. marts 2026 fremgår følgende spørgsmål fra kommunen vedrørende udgifterne til koloniejendommene:

"3) I jeres regnskab angiver I en del udgifter til selve kolonierne. Er det hovedsageligt almindeligt vedligehold, eller indgår der også egentlig anlægsudgifter?"

Og svar fra KLK:

"3) Langt størstedelen af udgifterne til kolonibygningerne går til at vedligeholde bygningerne ud over almindelig drift (renhold, el, forbrugsartikler m.v.). Det er alt fra småreparationer til egentlig bygningsbevarende arbejder. Hvis der er egentlige anlægsudgifter, så er det til et skur eller lignende, og denne del er meget beskeden i forhold til det samlede forbrug på vedligehold. Generelt er der et vedligeholdelsesefterslæb på kolonierne, der kun bliver større år for år, og der er derfor på inden måde tale om at bygningerne som sådan stiger i værdi pga. vores vedligeholdelsesarbejder."

3.4.2 Servitutter, gavebrevsklausuler og økonomi

Økonomiforvaltningen, Kontoret for Selskaber og Rettigheder ("KSR"), har i et notat af 10. juli 2025 redegjort for servitutter mv. på koloniejendommene.

Notatet indeholder i afsnit A en gengivelse af KSR's indledende undersøgelser i 2022, mens KSR's vurdering af en række juridiske spørgsmål fremgår af notatets afsnit B.¹⁰

¹⁰ Det drejer sig om følgende spørgsmål, som KSR har besvaret i notatet: I. Hvilke rettigheder og forpligtelser følger direkte af anvendelsesservitutterne? II. Hvad gælder om vederlag ved et hjemfald til KK iht. anvendelsesservitutterne? III. Hvilke begrænsninger gælder iht. servitutterne for KLF's anvendelse af koloniejendommene? IV. Har kommunalretlige regler betydning ved aftalefortolkningen af anvendelsesservitutterne? V. Er KK iht. anvendelsesservitutternes bestemmelse om hjemfald forpligtet til at opretholde det nødvendige tilskud til KLF's kolonier?

Notatets bilag 1 indeholder en gennemgang af arkivmateriale, som KSR har rekvireret fra bl.a. Stadsarkivet til brug for belysning af koloniernes etablering og den efterfølgende anvendelse og drift, herunder Københavns Magistrats Betænkning angående problemet om københavnske skolebørns ferieophold fra 1951 og trykte forhandlinger fra Københavns Borgerrepræsentanter fra midten af 1900-tallet.

Af notatet fremgår følgende om undersøgelserne i 2022, jf. side 2:

"Mht. kortlægningen af denne type anvendelsesservitutter sendte vi en oversigt og sammenfattede hovedpunkterne således, jf. e-mails af 02.06.2022 og 27.06.2022:

- Der er på 27 af KLK's 29 koloniejendomme tinglyst servitutter, som enten direkte foreskriver en anvendelse af ejendommen til "Ferie- og Svagbørnskoloni for københavnske Kommuneskolebørn" eller forudsætter en sådan anvendelse, idet ejendommen "hjemfalder til Københavns Kommune, saafremt Københavns Kommunelærerindforenings Ferie- og Svagbørnskolonier ikke fortsætter efter dens angivne Formaal".
- Servitutterne er tinglyst mellem 1939 og 1963, hovedparten i 1939 (13 tilfælde) eller kort derefter (yderligere 7 frem til og med 1944).
- Der er i visse tilfælde mindre forskelle i formuleringen fra ejendom til ejendom, ligesom andre parter i enkelte tilfælde har rettigheder af betydning for KK's udøvelse af hjemfaldsretten, fx gavebrevklausuler som også forpligter KK til at anvende ejendommen til samme formål efter et evt. hjemfald.
- Så vidt ses har der ikke været tale om at KK i sin tid solgte eller på anden måde overdrog ejendommene til KLK, dvs. hjemfaldsretten er ikke aftalt som vilkår i forbindelse med en samtidig overdragelse af fast ejendom.
- Der forelå ikke i 2022 i øvrigt oplysning om de økonomiske eller retlige forhold mellem KK og KLK i forbindelse med koloniernes etablering."

I notatet har KSR sammenfattende besvaret, hvilke rettigheder og forpligtelser der følger direkte af anvendelsesservitutterne, jf. side 3:

"Samlet kan rettigheder og forpligtelser ifølge (hovedparten af) de tinglyste servitutter specificeres således:

- En pligt for KLF til at anvende koloniejendommen til "Ferie- og Svagbørnskoloni for københavnske kommuneskolebørn".
- En ret for KK til at overtage koloniejendommen, hvis KLF ikke kan opfylde dette vilkår om en bestemt anvendelse.
- En pligt for KLF til at udstede skøde til KK "naar Hjemfaldsretten maatte blive aktuel".
- En pligt for KLF til ikke at overdrage eller pantsætte ejendommen uden KK's samtykke.
- En pligt for begge parter til at lade tvivlsspørgsmål afgøre ved voldgift under nærmere fastsatte vilkår.

- En pligt for KLF til at acceptere servitutens tinglysning og dermed sikre KK's hjemfaldsret mod tredjemands senere rettigheder over ejendommen.
- En ret for KK til at påtale KLF's manglende overholdelse af forpligtelser ifølge servituten.

Så vidt ses (ud fra et par stikprøveservitutter) er der ikke efterfølgende tinglyst-tillæg, der ændrer på anvendelsesservitutternes vilkår bortset fra, at KK i nogle tilfælde har givet samtykke til konkret lånoptagelse."¹¹

For så vidt angår hjemfaldsretten konstateres det af KSR, at servitutterne ikke indeholder direkte bestemmelser om, på hvilke vilkår KLF i givet fald skal udstede skøde til kommunen, herunder om kommunen skal betale vederlag for ejendommen i tilfælde af hjemfald.¹²

Det følger derudover af notatet, at det foreliggende materiale fra tingbogen og Stadsarkivet viser, at KLF ikke har erhvervet koloniejendommene fra kommunen, men fra tredjeparter, herunder i nogle tilfælde som gave med tilhørende klausuler. Hjemfaldsretten ifølge servitutterne udspringer således ikke af en aftale mellem kommunen og KLF om overdragelse af fast ejendom til KLF.

Det er uklart, i hvilket omfang kommunen har givet tilskud til selve anskaffelsen af KLF's koloniejendomme, men det fremgår af KSR's udkast til notat af 10. juli 2025 og bilag 1, at der er eksempler på dette.

Kommunen har desuden i en årrække næsten fuldt ud finansieret koloniaktiviteterne gennem drifts- og anlægstilskud. I KSR's udkast til notat fremgår således følgende herom, jf. side 5:

"If. anvendelsesservitutterne viser både tingbogs- og arkivmateriale, at KLF har erhvervet koloniejendommene fra tredjemand, herunder i nogle tilfælde som gave (og med tinglyste særvilkår i den forbindelse, som KK også vil skulle respektere efter et hjemfald).

Hjemfaldsretten ifølge servitutterne har således ikke baggrund i en aftale om KK's overdragelse af fast ejendom til KLF.

Imidlertid fremgår det, jf. bilag 1, afsnit 3, at KLF's koloniaktivitet langt overvejende har været næsten fuldt finansieret af KK, fx i 1949-50 med et tilskud på ca. 95 % af KLF's drifts- og anlægsudgifter vedr. kolonierne."

Det i citatet omtalte bilag 1, afsnit 3, har bl.a. følgende indhold:

¹¹ Der foreligger ikke umiddelbart oplysninger om, hvorvidt der stadig er lån med pant i koloniejendommene.

¹² Den klassiske forståelse af "hjemfald" er, at der sker ændring i ejerskabet til ejendommen på et bestemt tidspunkt, men her sker hjemfald i tilfælde af, at anvendelsen af ejendommen ændres (som en hjemfaldsret til kommunen).

"Københavns kommunelærerforenings koloniaktiviteter startede på to københavnske lærers initiativ i 1899 i lånte lokaler (forsamlingshuse) og fik i 1911 brugsret til den første koloniejendom, "Noras Minde" (Liseleje). I starten var alle midler private, men fra 1905 fik denne KLK-forening tilskud fra KK suppleret med indsamlingsmidler og (naturalie)gaver, herunder "særdeles gunstige vilkår" ved anskaffelse af koloniejendomme (redegørelse af 02.11.1950). I 1949-50 udgjorde KK's tilskud til drift og anlæg ca. 95 % af de samlede indtægter (1951-betænkningen s.9).

Københavns kommunelærerforenings koloniaktiviteter startede med svagbørnskolonien "Næs" bygget i 1907 for penge indsamlet blandt lærerinderne, mens foreningen først fra 1927 har haft feriekolonier. KK ydede driftstilskud fra 1907, mens anlægstilskud blev givet fra 1931, konkret til erhvervelse af 15 af de 20 koloniejendomme, som foreningen ejede i 1950 (jf. organisationens redegørelse af 03.11.1950). I 1949-50 udgjorde KK's tilskud til drift og anlæg ca. 96 % af de samlede indtægter (1951-betænkningens s.13). (Vores understregning).

Endvidere fremgår fx følgende af bilag 1 om kommunens tilskud til anskaffelse af koloniejendomme:

"I 1949 tiltrådte BR et ekstra tilskud på 45.000 kr. til erhvervelse af koloniejendommen Thorupstrand. Dette svarede til den kontante udgift ved købet, mens 37.000 kr. af den samlede købesum blev berigtiget ved (KLF's) overtagelse af prioritetsgæld.

I Magistratens indstilling var det anført: "I tilfælde af køb vil der blive tinglyst den sædvanlige deklaration om hjemfaldspligt til Københavns Kommune."

Som eksempel på ordlyden af en servitut om anvendelse af ejendommen samt hjemfaldsret, som beskrevet i KSR's notat, kan nævnes ejendommen Lønsøvej, beliggende Lønsøvej 46, 6430 Nordborg, hvoraf følgende fremgår af en deklaration tinglyst på ejendommen 14. september 1954:

"Københavns Kommunelærerforenings Feriekolonier, der er ejer af ejendommen Holm bind 3 blad 1,72, art. nr. 194 og blad 173, art. nr. 195 Holm ejerlav og sogn, kaldet "Lønsøvej", erklærer herved, at nævnte ejendom, der skal anvendes til ferie- og eventuelt tillige til svagbørnskoloni for københavnske kommuneskolebørn, hjemfalder til Københavns kommune, såfremt Københavns Kommunelærerforening ikke fortsat kan administrere kolonien efter dens angivne formål. Som følge heraf forpligter foreningen sig til ikke at afhænde eller pantsætte ejendommen uden samtykke af Københavns magistrat, ligesom foreningen, når hjemfaldsretten måtte blive aktuel, vil udstede nødvendigt adkomst-dokument til Københavns kommune." (Vores understregning).

Som eksempel på en gavebrevsklausul kan nævnes ejendommen Nora Mortensens Minde, beliggende Norasvej 13, 3360 Liseleje, hvoraf følgende fremgår af gavebrev tinglyst på ejendommen 21. juni 1939:¹³

"Undertegnede Foreningen "NORA MORTENSENS MINDE" skænker og endelig skøder herved til medundertegnede KØBENHAVNS KOMMUNELÆRERFORENING den Foreningen ifølge tinglyst Adkomst tilhørende Ejendom Matr.nr. 7 g og 7 r af Melby By og Sogn, hver især af Hartkorn 1 ½ Alb. Alt paa følgende Vilkaar: [...]

§ 4. Gavemodtageren forpligter sig til under Navnet "Nora Mortensens Minde" at drive Ejendommen som Feriekoloni for Børn, eventuelt tillige som Svagbørnskoloni eller paa anden Maade, der har Børnehelse til Formaal. Det skal dog ogsaa være Gavemodtageren tilladt at benytte Ejendommen til Lejrskole eller lignende."

§ 5. Skulde Gavemodtageren blive ude af Stand til at drive Ejendommen som anført under § 4, er Gavemodtageren berettiget til at overdrage Ejendommen til Københavns Kommune mod, at denne paatager sig samme Forpligtelser som under § 4 anført. Afslaar Københavns Kommune da Gaven, er Gavemodtageren berettiget til at afhænde Ejendommen bedst muligt mod for den Del af Salgssummen, der svarer til Grunden, at oprette et Legat under Navnet "Nora Mortensens Minde", hvis Renter skal anvendes til samme Formaal som anført under § 4. Samme Ret tillægges Københavns Kommune, saafremt denne efter at have overtaget Ejendommen skulde blive ude af Stand til at anvende den som anført i § 4.

§ 6. Paataleberettiget med Hensyn til Bestemmelserne i §§ 4 og 5, hvilke begæres tinglyst som servitutstiftende paa Ejendommen samtidig med nærværende Gavebrevs Tinglysning, er Undervisningsministeriet." (Vores understregning).

HortenDahl har gennemgået det foreliggende materiale samt servitutter på udvalgte ejendomme, men har ikke foretaget en selvstændig undersøgelse af servitutter på samtlige 29 ejendomme. Oplysningerne i KSR's notat samt bilag 1 lægges således til grund, herunder at der på 27 ud af 29 ejendomme er tinglyst servitutter om anvendelse af ejendommene til "ferie- og svagbørnskoloni" samt en hjemfaldsret for kommunen, hvis ejendommene ikke anvendes i overensstemmelse med formålet.

3.4.3 Særligt om adkomst til koloniejendommene

HortenDahl har via tinglysning.dk foretaget en stikprøveundersøgelse af adkomst til koloniejendommene, og det kan konstateres, at KLF i langt de fleste tilfælde er angivet som adkomsthaver, men at der også er enkelte eksempler, hvor oplysningerne om adkomsthaver giver anledning til tvivl:

Eksempler, hvor KLF ikke alene eller direkte er angivet som adkomsthaver:

¹³ Ejendommen er også beskrevet [her](#).

- Lønsømadevej 46, 6430 Nordborg (Adkomst: "1/2 Københavns Lærerforenings" og 1/2 S/ Feriekolonier")
- Norasvej 13, 3360 Liseleje (Adkomst: "1/1 "KØBENHAVNS LÆRERFORENINGS KOLONIER").

4. DEN RETLIG RAMME FOR VURDERINGERNE

4.1 Legalitetsprincippet, kommunale opgaver mv.

Legalitetsprincippet indebærer, at en kommune altid skal have hjemmel (dvs. et retsgrundlag) til at varetage opgaver og foretage dispositioner. De kommunale midler må således alene medgå til opgaver, som kommunen har hjemmel til at varetage, uanset om midlerne anvendes i kommunalt regi eller ydes som støtte til eksterne aktører, jf. nedenfor om mellemledsgrundsætningen.

Hjemmelsgrundlaget kan enten findes i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne retsgrundsætninger om kommunalfuldmagten. Kommunalfuldmagtsreglerne er subsidiaire og regulerer, hvilke opgaver kommuner lovligt kan varetage, hvis forholdet ikke udtømmende er reguleret i den skrevne lovgivning. Den foreliggende sag skal vurderes ud fra kommunalfuldmagten.

Det følger af tilsynspraksis om kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommunes hovedformål er at varetage almenyttige interesser til gavn for sine borgere, og at kommuners midler alene må medgå til kommunale opgaver. En kommune kan således kun udføre eller give tilskud til en aktivitet eller opgave, hvis der foreligger en lovlig kommunal interesse, og hvis der er tale om almenyttige aktiviteter/opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Klassiske eksempler på aktiviteter og opgaver, som kommuner kan varetage eller støtte efter kommunalfuldmagtsreglerne, er fx borgernes fritids- og idrætsaktiviteter, kulturaktiviteter og foreningsliv. Det er derimod ikke en kommunal opgave at støtte fx en fagforening eller i øvrigt varetage fagforeningsmæssige hensyn.

4.2 Mellemledsgrundsætningen og øremærkning af anlægsstøtte

4.2.1 *Mellemledsgrundsætningen og hovedreglen om anlægsstøtte*

Det følger af den såkaldte mellemledsgrundsætning, at en kommune ikke kan udvide kredsen af kommunale aktiviteter ved at indskyde et ekstra led mellem kommunen og opgaven, fx ved at indgå aftale med en privat aktør om opgavevaretagelsen.

Mellemledsgrundsætningen indebærer således, at en modtager af kommunal støtte kun må anvende de kommunale midler til samme opgaver, som kommunen selv ville have hjemmel til at udføre. Når kommunen yder støtte til en enhed, fx en forening, skal kommunen derfor øremærke støtten, hvis enheden også varetager opgaver, der ikke er kommunale opgaver. Dette skal sikre, at støtten alene anvendes til kommunale opgaver. Kommunen skal føre kontrol med, at støttemodtageren anvender det økonomiske tilskud til den kommunale opgave, som støtten er givet til.

Kommunal støtte kan have karakter af anlægsstøtte eller driftsstøtte. Støtte, der ydes til husleje, ved at stille arealer til rådighed til under markedspris eller som et kontant tilskud til brug for vedligeholdelse af ejendomme, er i henhold til tilsynspraksis anlægsstøtte. Driftsstøtte er derimod fx et kontant tilskud til driften af et konkret projekt, fx mad og personale til kolonierne.

Det følger af fast praksis fra det kommunale tilsyn, at anlægsstøtte som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde, der sikrer, at den kommunale støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan støtte. Det betyder, at der som udgangspunkt ikke kan ydes anlægsstøtte til en aktør, der også udøver ikke-kommunale opgaver.

4.2.2 *Undtagelsen om øremærkning af anlægsstøtte*

Den absolutte hovedregel er således, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes. Der gælder dog en snæver undtagelse, der i visse tilfælde gør det muligt at øremærke anlægsstøtte.

Øremærkning af anlægsstøtte er således principielt accepteret af det kommunale tilsyn, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 2. september 2005 om en kommunes vederlagsfrie overdragelse af et kommunalt areal til en sportsklub. Ministeriet udtalte i sagen, at det efter omstændighederne kan være lovligt at yde anlægsstøtte til en sportsklub, der tillige varetager aktiviteter, som kommunen ikke kan støtte, hvis kommunen, fx ved en tinglyst deklaration på den overdragede ejendom, sikrer, at ejendommen alene anvendes til aktiviteter, som kommunen kan støtte.

Derudover har Ankestyrelsen indirekte forholdt sig til spørgsmålet om anlægsstøtte i et brev til Varde Kommune af 8. oktober 2021. Kommunen havde ydet anlægsstøtte i form af tilskud og lån til byggearbejder til en fond, der skulle gennemføre ombygnings- og renoveringsarbejder på en bygning, der skulle rumme både kommunale og ikke-kommunale opgaver. Kommunens anlægsstøtte blev øremærket til bygninger til brug for kommunale opgaver. Ankestyrelsen fandt ikke grundlag for at rejse en tilsynssag i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i en udtalelse af 20. januar 2023 forholdt sig mere generelt til spørgsmålet om øremærkning af huslejestøtte i forbindelse med en sag, hvor Københavns Kommune havde bedt Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse. Ankestyrelsen havde i sagen udtalt, at der efter styrelsens opfattelse kan være tilfælde, hvor en kommune lovligt kan yde støtte i form af husleje eller ved at stille arealer og lokaler til rådighed vederlagsfrit eller til en leje under markedslejen til aktører, der ikke udelukkende varetager kommunale opgaver, hvis det sikres, at lokalerne eller arealerne alene anvendes til lovlige kommunale aktiviteter. Ministeriet tog herefter sagen op af egen drift.

Af sammenfatningen i ministeriets udtalelse fremgår, at det "ikke på forhånd kan udelukkes, at der i særlige tilfælde på baggrund af en sags konkrete omstændigheder" kan foretages en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til eksterne aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver.

Ministeriet indsnævrede dog dette råderum i udtalelsen, hvor det fremgår:

"Baggrunden for dette udgangspunkt [hvorefter anlægsstøtte ikke kan øremærkes, HortenDahl] er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det i tilfælde, hvor en privat aktør varetager både kommunale og ikke kommunale opgaver, kun i særlige, konkrete tilfælde vil være praktisk muligt for kommuner at sikre, at anlægsstøtte – modsat støtte til f.eks. specifikke dele af en privat aktørs drift eller til specifikke aktiviteter, hvor øremærkning vil være praktisk mulig – udelukkende tilflyder den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen lovligt kan støtte, og derved udelukke, at anlægsstøtten ikke samtidig udgør en indirekte støtte til den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte.

Det er således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at en fravigelse af udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, forudsætter, at det både retligt og faktisk kan sikres, at den kommunale støtte udelukkende ydes til lovlige, kommunale opgaver. At øremærkningen skal ske både retligt og faktisk, hænger sammen med, at øremærkningen af den kommunale støtte effektivt skal sikre, at anlægsstøtten ikke samtidig, direkte eller indirekte, udgør en støtte til den del af den private aktørs aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig med Ankestyrelsen i, at det ikke er udelukket, at der vil kunne forekomme konkrete tilfælde i praksis, hvor kommuner – på baggrund af omstændighederne i den konkrete sag – vil være i stand til at sikre en sådan retlig og faktisk øremærkning af anlægsstøtte til private aktører, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, at den kommunale støtte udelukkende ydes til lovlige kommunale opgaver.

Det er dog ministeriets opfattelse, at rammerne for en sådan øremærkning er ganske snævre. Ministeriet lægger ved denne vurdering afgørende vægt på hensynet til at sikre, at kommunal støtte ikke, hverken direkte eller indirekte, understøtter aktiviteter, som kommuner ikke lovligt kan varetage. Ministeriet henviser endvidere til, at det følger af tilsynsmyndighedernes praksis, at der skal foretages en restriktiv vurdering af, om en eventuel øremærkning af støtten er tilstrækkelig til at sikre dette. Vurderingen af, om en tilstrækkelig øremærkning af anlægsstøtte kan foretages, må efter ministeriets opfattelse foretages på baggrund af omstændighederne i den enkelte sag.

Som konsekvens heraf er det efter ministeriets opfattelse ikke muligt at opstille generelle kriterier for, hvornår en øremærkning af anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, er tilstrækkelig til, at støtten kan anses for lovlig

I tilfælde, hvor der både kan foretages en fysisk adskillelse af de kommunale aktiviteter fra ikke-kommunale aktiviteter, og samtidig foretages en retlig øremærkning af støtten, kan kravet om øremærkning være opfyldt.

Dette kan f.eks. ske ved, at det i aftalen mellem kommunen og den private aktør anføres, at udlån af et kommunalt anlæg alene sker til brug for varetagelse af lovlige kommunale opgaver." (Vores understregning).

Praksis fra Ankestyrelsen efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets 2023-udtalelse har vist, at tilsynet er meget tilbageholdende med at acceptere øremærkning af anlægsstøtte.

Den snævre praksis illustreres af en sag, hvor en kommune ville stille et areal til rådighed for en sejlkub og yde lån til opførelse af nyt sejlsportshus. Det var uomtvistet, at kommunens støtte ville have karakter af anlægsstøtte, og at modtageren (KDY) udførte både kommunale og ikke-kommunale opgaver. Ankestyrelsen anførte:¹⁴

"Ankestyrelsen vurderer, at Gentofte Kommune ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde anlægsstøtte til KDY.

Vi lægger vægt på, at anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, som udgangspunkt ikke kan øremærkes på en måde, der sikrer, at kommunens støtte hverken direkte eller indirekte tilflyder aktiviteter, som kommunen ikke lovligt kan støtte. Vi henviser til det ovenfor anførte.

Som det ligeledes er anført ovenfor, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det ikke er udelukket, at der i særlige konkrete tilfælde på baggrund af en sags omstændigheder, kan foretages en tilstrækkelig fysisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til private aktører, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, men at der gælder snævre rammer for en sådan øremærkning.

Det er Ankestyrelsen opfattelse, at der ikke er tale om et sådan særligt tilfælde, hvor der er foretaget en sådan tilstrækkelig fysisk adskillelse af aktiviteterne og en retlig øremærkning af anlægsstøtten, at udgangspunktet om, at anlægsstøtte ikke kan øremærkes, kan fraviges.

Vi lægger afgørende vægt på, at rammerne for øremærkning er ganske snævre, og at det – trods de beskrevne aftaler mv. – efter vores opfattelse ikke kan udelukkes, at kommunens støtte til de lovlige kommunale aktiviteter samtidig indirekte kan komme KDY's ikkekommunale aktiviteter til gode."

I ovennævnte sag var det gennem de bagvedliggende aftaler reguleret, at støtten ikke måtte medgå til ikke-kommunale opgaver, men Ankestyrelsen anførte, at det "ikke kunne udelukkes", at støtten indirekte kunne komme de ikke-kommunale aktiviteter til gode. Der er således tale om et ganske højt "beviskrav" fra tilsynets side.

Vi har ikke kendskab til tilsynspraksis efter 2023, der accepterer øremærkning af anlægsstøtte, hvor kommunale og ikke-kommunale (fx kommercielle eller fagforeningsmæssige) aktiviteter varetages på samme matrikler.

¹⁴ Ankestyrelsens udtalelse af 29. september 2023.

Ovenstående kan sammenfattes således, at kommuner som det klare udgangspunkt kun kan yde anlægsstøtte, hvis støttemodtagere udelukkende varetager kommunale opgaver, men at det ikke kan udelukkes, at der i særlige tilfælde kan foretages en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til eksterne aktører.

4.3 Udlejning af overkapacitet

En kommune skal som udgangspunkt afskaffe den overkapacitet, som kommunen ikke har behov for.

Under hensyntagen til værdispildsbetragtninger må overkapacitet dog sælges (hvis fysisk produkt) eller udlejes (hvis fast ejendom), hvis visse betingelser er opfyldt. Af et høringsudkast til lovfæstelse af kommunalfuldmagten fremgår (side 14f) herom:¹⁵

"[...]. For det første skal overkapaciteten være et resultat af varetagelse af lovlig kommunale opgaver. Der må for det andet ikke være tale om en bevidst planlagt overkapacitet, som er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. I forlængelse heraf er det for det tredje en forudsætning for at sælge overkapacitet, at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. [...].

Lovlig overkapacitet kan være begrundet i forskelligartede hensyn. Det kan for eksempel være nødvendigt at dimensionere kapaciteten, så den er tilstrækkelig i spidsbelastningssituationer. Det har som konsekvens, at der i perioder vil være overkapacitet. [...]. Der kan være situationer, hvor det er hensigtsmæssigt af hensyn til varetagelse af den kommunale opgave at have en maskinkapacitet af et sådant omfang, at der ind imellem løsning af de kommunale opgaver også vil være en overkapacitet. [...].

Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Hvis der således ikke er et privat marked for ydelsen, eller dette marked er begrænset, er der ikke på samme måde grundlag for at tage hensyn til private, og dette vil kunne betyde, at salg af overkapacitet i lidt videre omfang accepteres."

Overkapacitet skal sælges til markedspris, medmindre salget sker til en aktør, som kommunen må yde støtte til.

Som følge af mellemledsgrundsætningen må en aktør, der modtager anlægsstøtte, udleje overkapacitet på samme betingelser som en kommune.

Ankestyrelsen har imidlertid for nyligt har udtalt, at princippet om udlejning af overkapacitet ikke gælder for aktører, der modtager kommunal støtte. Dette afviger fra den hidtidige praksis, herunder mellemledsgrundsætningen. Ankestyrelsens begrundelse er, at der

¹⁵ Udkast til forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed sendt i høring 11. marts 2019.

i disse tilfælde ikke er tale om udlejning af kommunale ejendomme, men af støttemodtagerens ejendom.¹⁶

Denne fortolkning har ikke støtte i tidligere tilsynspraksis, og den synes ikke at tilgodesee relevante hensyn.

KL har 29. maj 2026 anmodet (nu) Økonomi- og Indenrigsministeriet om at tage stilling til Ankestyrelsens udtalelser om støttemodtageres udlejning af overkapacitet. Vi finder, at det er mest sandsynligt, at ministeriet vil udtale, at mellemledsgrundsætningen ikke kan begrænses på den måde, det er sket i Ankestyrelsens udtalelse. Sker dette ikke, vil det kunne have endog meget omfattende konsekvenser for foreningslivet, de kommunale selskaber mv.

4.4 Foreningsretlige forhold

Det er en betingelse for, at en forening kan anerkendes som en selvstændig retlig enhed, at foreningen har mindst to medlemmer. Det er desuden en betingelse, at der foreligger et bevis for foreningens opretholdelse (som regel i form af vedtægter), hvilket særligt gælder i tilfælde, hvor foreningen helt eller delvist drives med offentlig støtte.

Der henvises til Ole Hasselbach, Foreningsret, 4. udgave (2011), afsnit 1, side 92:

"Således vil der *normalt ikke kunne stilles særlige formkrav* med hensyn til den stiftelsesoverenskomst (vedtægter), der danner udgangspunktet for foreningens virke. Noget andet er, at det kan være særdeles *praktisk* at have et minimum af skriftligt grundlag som basis. Det bør herved også huskes, at for at en forening udadtil vil kunne anerkendes som værende kommet til eksistens kræves der *bevis* for foreningsforholdets opretholdelse, og dette bevis kan bedst føres ved, at der fremvises en skriftlig foreningsaftale (vedtægt), rummende en angivelse af foreningsformålet, reglerne om udpegelse af ledelsen m.v. I øvrigt er skriftlighed nødvendig i de tilfælde, hvor foreningsvirksomheden drives med særlig offentlig godkendelse eller tilskud. [...]"

Der er efter dansk ret sådan set intet til hinder for, at blot én person etablerer et foreningsforhold – men konstruktionen vil næppe blive anerkendt som en selvstændig juridisk person, førend der kommer *flere* deltagere."

Foreninger, der har kun én eller ingen medlemmer, vil således som udgangspunkt ikke kunne anerkendes som en selvstændig retlig enhed.

¹⁶ Se Ankestyrelsens tilkendegivelse af styrelsens umiddelbare retsopfattelse i en udtalelse af 27. marts 2026 om Arena Næstved [her](#). Styrelsen har efterfølgende lagt denne retsopfattelse til grund i en sag, der ikke er offentliggjort. HortenDahl har efter aftale med de to kommuner kontaktet KL om problemstillingen. Se også HortenDahls udkast til svar til Ankestyrelsen [her](#) (sagen behandles af Næstved Kommunes byråd 26. maj 2026).

5. VURDERING AF DEN NUVÆRENDE MODEL

5.1 Har kommunens tilskud i den nuværende model hjemmel?

5.1.1 Hvem modtager kommunens støtte?

KLK kan ikke udadtil anerkendes som en selvstændig retlig enhed, allerede fordi KLK ikke har egne medlemmer, og der er sket identifikation mellem KLK og KLF, der må betragtes som den samme retlige enhed.

Da KLK ikke kan anerkendes som en selvstændig retlig enhed, men derimod må anses for at være en del af KLF, er kommunens tilskud i realiteten givet til KLF.

5.1.2 Hvilken karakter har støtten?

Der er til kommunens tilskud knyttet følgende betingelse, jf. tilskudsaftalen:

"KLF Kolonier er forpligtet til at benytte kommunens tilskud til koloniophold for københavnske skoleelever samt til drift og vedligeholdelse af kolonierne."

Kommunens tilskud udbetales som ét beløb og udgør dels driftsstøtte (tilskud til personale, forplejning og anden drift af koloniophold), dels anlægsstøtte (vedligeholdelse af kolonierne).

Da kommunen således yder anlægsstøtte til KLF, må KLF som altovervejende udgangspunkt udelukkende udøve kommunale opgaver, da anlægsstøtte kun vanskeligt kan øremærkes.

5.1.3 Hvilke opgaver udøver KLF?

KLF's formål som fagforening er at varetage medlemmernes pædagogiske, tjenstlige og økonomiske interesser. Fagforeningsaktiviteter er ikke en kommunal opgave, som kommunen kan støtte. KLF's koloniaktivitet, herunder planlægning og drift af sommerkoloni for københavnske skolebørn, er derimod en kommunal opgave.

I den nuværende tilskudsmodel giver kommunen således anlægsstøtte til KLF, uagtet at KLF ikke kun varetager kommunale opgaver.

Da KLF også varetager opgaver, der ikke er kommunale opgaver, skal kommunens tilskud øremærkes, så det sikres, at det udelukkende medgår til koloniaktiviteter – og ikke fx fagforeningsaktiviteter.

5.1.4 Er der sket en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtten?

Kommuner kan som det klare udgangspunkt ikke yde anlægsstøtte, herunder støtte til fast ejendom. I visse særlige tilfælde kan der dog foretages en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtten.

Af tilskudsaftalen fremgår imidlertid alene, at tilskuddet skal anvendes til "koloniophold for københavnske skoleelever samt til drift og vedligeholdelse af kolonierne."

Dette udgør ikke en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtten, og der er heller ikke fastsat tilstrækkelige regler om kommunens tilsyn.

5.1.5 *Sammenfatning i forhold til hjemmelsvurderingen af den nuværende tilskudsmodel*

Støtten ydes (reelt) til KLF, der er en fagforening, dvs. også udøver ikke-kommunale opgaver, som ikke må modtage støtte.

Støtten medgår både til personale, forplejning mv. (driftsstøtte) og til vedligeholdelse af koloniejendommene (anlægsstøtte). Som udgangspunkt har en kommune ikke hjemmel til at yde anlægsstøtte til en ekstern aktør, der også udfører ikke-kommunale opgaver. I helt særlige tilfælde kan der dog ske en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af støtten, så det – uagtet at der er tale om anlægsstøtte – kan sikres, at støtten alene medgår til kommunale opgaver (koloniopgaverne).

Den gældende tilskudsaftale indeholder imidlertid ikke en sådan tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af støtten, der derfor ydes uden hjemmel, og heller ikke tilstrækkelige regler om kommunens tilsyn.

5.2 **Spørgsmålet om udlejning af overkapacitet**

Uden for skolernes sommerferie udlejes kolonierne til andre formål. Vi lægger til grund, at udlejningen sker til markedspris, men dette bør efterprøves.

I de perioder, hvor koloniejendommene ikke kan bruges til skolekoloni, vil der efter hidtidig praksis være tale om en lovlig overkapacitet, der kan udlejes. Det skyldes for det første, at overkapaciteten er et resultat af varetagelse af lovlige kommunale opgaver (koloniophold), og for det andet at der ikke tale om en bevidst planlagt overkapacitet, som er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale. Vi lægger for det tredje umiddelbart til grund, at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes, henset til at der er næsten fuld belægning i uge 27, og ganske høj belægning i uge 26 og 31, men det bør drøftes med KLF, om kapaciteten bør nedbringes.¹⁷

Endelig bemærkes, at den overkapacitet, der opstår som følge af, at koloniejendommene ikke benyttes til skolekoloni mv. uden for sommerferieperioden, ikke vil kunne nedbringes, jf. også udkastet til lovforslag om kommunalfuldmagten, hvoraf det fremgår, at det kan være nødvendigt at dimensionere kapaciteten, så den er tilstrækkelig i spidsbelastningssituationer (her sommerferieperioden), hvilket har som konsekvens, at der i perioder vil være overkapacitet, se også afsnit 4.3.

Ankestyrelsen har i to helt nye sager dog givet udtryk for, at adgangen til at udleje lovlig overkapacitet kun gælder for kommuner, men ikke for eksterne aktører, der modtager

¹⁷ Vi kender ikke baggrunden for, at to af kolonierne ikke blev udlejet i 2022 (se afsnit 3.2.2), og er dette permanent, må de sælges.

kommunal støtte. Dette er en relativt grundlæggende ændring i praksis, og der henvises til afsnit 4.3 i forhold til vores overvejelser herom. Lægges denne helt nye praksis til grund, vil KLK fremover være afskåret fra at udleje den overkapacitet, der opstår som følge af, at der kun er koloniaktivitet i sommerferieperioden.

5.3 Betydning af tinglyste anvendesservitutter

Der er på 27 ud af KLF's 29 koloniejendomme tinglyst servitutter, som enten indeholder en forpligtelse til at anvende ejendommen til ferie- og svagbørnskoloni for københavnske skolebørn, *eller* som forudsætter en sådan anvendelse, idet ejendommen hjemfalder til kommunen, hvis ejendommen ikke anvendes i overensstemmelse med formålet. Der er også eksempler på gavebrevsklausuler, hvor KLF som gavemodtager ud over anvendelse som ferie- og svagbørnskoloni for københavnske skolebørn, også må benytte ejendommen til lejrskole eller lignende.

KLF/KLK benytter hvert år koloniejendommene til afholdelse af sommerkoloni for københavnske skolebørn.

Koloniejendommene anvendes derudover til udlejning til skoler i kommunen, skoler i andre kommuner samt private/virksomheder i de uger, hvor koloniejendommene ikke anvendes til sommerkoloni.

Vi finder, at anvendesservitutterne ikke er til hinder for, at koloniejendomme også anvendes til andre formål, herunder udlejning til private mv., så længe anvendelsen til andre formål ikke står i vejen for hovedformålet (feriekoloni for københavnske skolebørn). Med andre ord udelukker anvendesservitutterne ikke udlejning til andre formål, så længe koloniejendommene anvendes til feriekoloni for københavnske skolebørn, i det omfang der er efterspørgsel. Formålet med servitutterne må således være at sikre, at koloniformålet opnås – og ikke at hindre anden anvendelse.

Idet koloniejendommene hvert år i skolernes sommerferie (uge 26-32) anvendes til sommerkoloni for københavnske skolebørn, mens udlejning uden for sæsonen (forår og efterår) sker ad hoc på baggrund af efterspørgsel, finder vi, at den nuværende anvendelse af koloniejendommene er i overensstemmelse med de tinglyste anvendesservitutter.

Dertil kommer, at det må anses som et udtryk for økonomisk forsvarlig drift af koloniejendommene, at koloniejendommenes naturlige overkapacitet udnyttes i de uger, hvor det under alle omstændigheder ikke vil være muligt at anvende koloniejendommene til sommerkoloni for københavnske skolebørn (primært forår og efterår).

5.4 Særligt om en aktivitetsbaseret tilskudsmodel

Det fremgår af budgetaftaleteksten for 2025, at forvaltningen skal undersøge muligheden for at ændre den konkrete måde, der gives tilskud til KLK på, så det i højere grad gives ud fra antallet af deltagende børn ("aktivitetsbaseret tilskudsmodel"), jf. afsnit 3.3.2.

Udfordringen med en sådan aktivitetsbaseret tilskudsmodel, hvor kommunens tilskud baseres på antal tilmeldte børn ("pladspris-model"), kan være, at kommunens tilskud får karakter af et køb af en ydelse, hvor ydelsen består af et konkret antal koloniophold. Dette

er i modsætning til den nuværende tilskudsmodel, hvor kommunens tilskud gives som en ensidig ydelse og til den samlede koloniaktivitet.

Jo mere der reelt er tale om et køb af en ydelse – herunder ved at der betales pr. barn, ved at der er misligholdelsesbeføjelser mv. – taler det for, at der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt en sådan aftale om køb af et nærmere bestemt antal koloniophold vil være udbudspligtig. Spørgsmålet om udbudspligt bør derfor afdækkes, hvis kommunen ønsker at overgå til en aktivitetsbaseret betaling.

For nærmere om de udbudsretlige forhold henvises til afsnit 6.2.

6. BESKRIVELSE AF FIRE POTENTIELLE LØSNINGSMODELLER

6.1 Løsningsmodel 1: Øremærkning

6.1.1 Modellen kort

Denne model er karakteriseret ved, at kommunen fortsat yder tilskud til KLF, men at det sikres, at der fremover sker en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af støtten, og at kommunens tilsyn tilrettelægges sådan, at iagttagelse af øremærkningen nøje påses.

6.1.2 Vurdering af modellen

Vi finder, at denne sag er et godt eksempel på et "særligt tilfælde", hvor der kan foretages en tilstrækkelig faktisk og retlig øremærkning af anlægsstøtte til en privat aktør, der både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 20. januar 2023.

Baggrunden for vores vurdering uddybes i det følgende:

Faktisk øremærkning

Vi lægger vægt på følgende nuværende forhold, der taler for, at kommunen kan sikre faktisk øremærkning af anlægsstøtten:

- Der er fysisk adskillelse mellem kommunale og ikke-kommunale aktiviteter, da koloniejendommenes matrikler kun anvendes til sommerkoloni for københavnske skolebørn samt udlejning til skoler i kommunen, skoler i andre kommuner og private/virksomheder i de uger, hvor koloniejendommene ikke anvendes til sommerkoloni (kommunale aktiviteter), og da KLF's fagforeningsaktiviteter finder sted på ejendomme, der ikke har nogen fysisk tilknytning hertil og er placeret andetsteds i landet.
- Det kan således sikres, at koloniejendommene ikke anvendes til fagforeningsaktiviteter eller andre aktiviteter, som kommunen ikke må støtte.
- Den administrative del af koloniaktiviteterne varetages af kolonikontoret i KLF's lokaler (samme matrikel), men hovedaktiviteten (sommerkoloni

samt drift og vedligehold af koloniejendomme) varetages på koloniejendommene. Det er oplyst, at lejen af kontorlokalerne ikke overstiger markedsleje, dvs. at der ikke gennem en for høj leje indirekte ydes støtte til fagforeningsaktiviteterne.

- Der er økonomisk adskillelse mellem KLF's fagforeningsaktiviteter og koloniaktiviteter, herunder da der udarbejdes særskilt regnskab for koloniaktiviteterne (KLK).
- Der er organisatorisk og driftsmæssig adskillelse mellem KLF og KLK, idet KLK har egen daglig ledelse, personale og administration samt egen hjemmeside, åbningstider mv.

I tillæg til det ovenfor anførte er det væsentligt at bemærke, at alle parter (kommunen, KLF og KLK) hidtil har disponeret under den forudsætning, at KLK udgjorde en selvstændig retlig enhed. Dette er som tidligere anført ikke tilfældet, og det skal igennem tilskudsaf-talen og kommunens tilsyn præciseres, hvilke forhold der skal iagttages for at sikre den faktiske øremærkning.

Retlig øremærkning

Vi lægger endvidere vægt på følgende nuværende forhold, der taler for, at kommunen kan sikre retlig øremærkning af anlægsstøtten:

- Der er tinglyst deklARATIONER på de fleste af KLF's koloniejendomme, som sikrer, at ejendommene anvendes til aktiviteter, som kommunen kan støtte. På 27 ud af KLF's 29 koloniejendomme er der således tinglyst servitutter, som enten indeholder en forpligtelse til at anvende ejendommen til ferie- og svagbørnskoloni for københavnske skolebørn, *eller* som forudsætter en sådan anvendelse, idet ejendommen hjemfalder til kommunen, hvis ejendommen ikke anvendes i overensstemmelse med formålet. Der foreligger således en retlig forpligtelse til at anvende koloniejendommene til kommunale formål.

Sikring gennem tilskudsaf-talen

Supplerende til de ovenfor beskrevne nuværende forhold, vil kommunen desuden skulle sikre faktisk og retlig øremærkning gennem en tættere regulering i tilskudsaf-talen, herunder både bestemmelser om anvendelse af tilskuddet til sommerkoloni for københavnske skolebørn, men også om rammerne for anvendelse af lovlig overkapacitet (udlejning mv. af koloniejendommene uden for sommerferieperioden).¹⁸ Anvendelsesbegrænsningen bør tinglyses på de to udestående koloniejendomme.

Derudover vil kommunen skulle føre tilsyn i videre omfang end i dag, hvor tilsynet alene baseres på evalueringsskemaer, som udfyldes af KLK.

¹⁸ Se afsnit 4.3 og 5.2 om den problemstilling, som Ankestyrelsens helt nye praksis giver anledning til, hvis praksis ikke ændres af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Desuden bør det skrives ind i tilskudsftalen, at lejen af KLF's kontorlokaler ikke overstiger markedsleje. Herved sikres, at kommunen ikke gennem støtten indirekte yder støtte til fagforeningsaktiviteterne.

Endelig bør det i tilskudsftalen sikres, at der ikke ydes støtte til flere koloniejendomme, end der er behov for, for at kunne opfylde kommunens behov. Herunder kan det reguleres, at provenuet ved afhændelse af en eller flere koloniejendomme, som ikke eller kun i begrænset omfang benyttes til sommerkoloni for københavnske skolebørn, vil medgå til vedligeholdelse og istandsættelse af de øvrige koloniejendomme.

Det vil efter vores opfattelse være en fornuftig disposition og udtryk for økonomisk forsvarelig forvaltning, at kommunen giver afkald på hjemfaldsretten til en eller flere koloniejendomme, mod at KLF investerer salgsprovenuet fra andre koloniejendomme, hvor det under hensyn til bygningernes benyttelsesgrad, stand, beliggenhed mv. er mest hensigtsmæssigt. En sådan disposition vil også kunne bidrage til at løse det faktum, at koloniejendommenes stand samlet set er blevet ringere og dermed mindre attraktive at benytte, som følge af kommunens reduktion af tilskuddet.

Lignende dispositioner har kommunen og KLF også foretaget tidligere, jf. fx passagen herom i KSR's udkast til notat af 10. juli 2025:

"En sådan forudsætning ser også ud til at have ligget til grund igennem årene ved KLF's afvikling af overskydende koloniejendomme og — netop med KK's til-ladelse og kontrol — anvendelsen af likvidationsprovenuet til at vedligeholde de tilbageværende ejendomme (se bilag 1, afsnit 5). Senest ved salg af Henne Bad i 2013 var det direkte anført i indstillingen til BR, at KK ved KLF's salg af ejendommen ville have ret til at overtage ejendommen vederlagsfrit ifølge den konkrete anvendelsesservitut, der i formulering svarede helt til standardmodellen, dvs. uden direkte angivelse af "vederlagsfri" eller lignende." (Vores understregning).

Se også bilag 1 til KSR's notat, jf. side 10:

"KK har i flere tilfælde siden 1970 godkendt, at KLF afviklede en overskydende kapacitet set ift. behovet for feriekolonipladser til københavnske skolebørn ved at sælge koloniejendommene, og samtidig at det indkomne provenue blev anvendt til at modernisere mv. de tilbageværende ejendomme."

6.1.3 *Anbefaling*

Vi *anbefaler*, at kommunen justerer tilskudsftalen, så der skabes en tydelig faktisk og retlig øremærkning, og kommunens tilsyn øges.

Det kommunale tilsyn har i sin praksis efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 20. januar 2023 dog været meget tilbageholdende med at acceptere øremærkning af anlægsstøtte til eksterne aktører, der varetager både kommunale og ikke-kommunale opgaver. Vi *anbefaler* derfor også, at kommunen anmoder Ankestyrelsen om en vejledende udtalelse i sagen – dette med afsæt i den nye tilskudsftale med de præciserede vilkår.

Det bemærkes, at der kan opstå en kompleksitet i forbindelse med Ankestyrelsens helt nye praksis om udlejning af overkapacitet, hvis ministeriet tager sagen op, men endnu ikke har afgivet udtalelse om spørgsmålet, når Ankestyrelsen udtaler sig om nærværende sag. Vi finder dog ikke, at dette medfører en anden anbefaling, men det skaber en usikkerhed, der skyldes "faktorernes orden", og som er vanskelig at gøre noget ved.

Vi finder, at kommunen under disse forudsætninger kan yde tilskud til KLF's koloniaktiviteter, indtil der foreligger en udtalelse fra Ankestyrelsen. Sagsbehandlingstiden vil forventeligt være 1-2 år.

6.2 **Løsningsmodel 2: Køb af ydelse**

6.2.1 *Modellen kort*

Løsningsmodel 2 indebærer, at kommunens tilskud ophører. I stedet indgår kommunen en aftale med KLF om at købe en tjenesteydelse i form af sommerkoloniophold for københavnske skolebørn. Se også afsnit 5.4 om aktivitetsbaseret tilskud.

6.2.2 *Vurdering af modellen*

Fordelen ved model 2 er, at den indebærer få ændringer i forhold til den nuværende tilskudsmodel. Tilskudsaftalen vil skulle erstattes af en kontrakt mellem kommunen og KLF, men derudover vil der ikke umiddelbart være ændringer i forhold til ejerskabet til koloniejendommene, KLF's nuværende drift og vedligehold af koloniejendommene, KLF's administration og afholdelse af sommerkolonier mv.

Løsningsmodellen forudsætter imidlertid, at aftalen mellem kommunen og KLF kan indgås uden krav om udbud.

Hvis kommunen ønsker at arbejde videre med løsningsmodellen, vil det således kræve en nærmere udbudsretlig undersøgelse og vurdering.

Det udbudsretlige udgangspunkt er, at alle gensidigt bebyrdende kontrakter om køb af bl.a. varer og tjenesteydelser skal i udbud, hvis værdien overstiger ca. 1,6 mio. kr. ekskl. moms. Hvis en ydelse er omfattet af det såkaldte "light-regime", er tærskelværdien dog ca. 5,6 mio. kr. ekskl. moms. Tjenesteydelser omfattet af light-regimet er fx sociale ydelser og tjenesteydelser ydet af foreninger.¹⁹ Ved løbende aftaler beregnes værdien for en periode på 48 måneder.

Der er ikke krav om udbud ved indgåelse af lejeaftaler.

Det vil skulle undersøges nærmere, hvordan en kontrakt mellem kommunen og KLF skal vurderes i udbudsretlig henseende, da kontrakten dels omfatter (ad hoc) leje af koloniejendomme, dels tjenesteydelser i forbindelse forberedelse og afvikling af kolonierne.

¹⁹ Find oversigten [her](#).

6.2.3 *Anbefaling*

Vi *anbefaler*, at model 2 kun undersøges nærmere, hvis Ankestyrelsen måtte afvise løsningsmodel 1.

Det taler for modellen, at den vil være relativt enkel at indføre og kun indebære få ændringer. På det foreliggende grundlag finder vi dog, at der er en betydelig risiko for, at aftaler om indkøb af koloniophold vil være udbudspligtige.

6.3 **Løsningsmodel 3: Udskillelse**

6.3.1 *Modellen kort*

Løsningsmodel 3 indebærer, at KLK udskilles fra KLF til en (reelt) selvstændig retlig enhed, som kun varetager kommunale opgaver (koloniaktivitet).

KLK vil herefter være modtager af kommunens tilskud, og kommunen kan yde anlægsstøtte uden krav om faktisk og retlig øremærkning af støtten.

6.3.2 *Vurdering*

Fordelen ved at adskille KLF og KLK er, at spørgsmålet om øremærkning af anlægsstøtte ikke længere vil være aktuelt, da den nye enhed (KLK) kun varetager kommunale opgaver.

Det er imidlertid en forudsætning for denne løsningsmodel, at KLF vil ønske at udskille KLK.

Dertil kommer, at KLF ejer størstedelen af (reelt alle, da KLK ikke kan anses som en retlig enhed) koloniejendommene. Hvis KLK udskilles fra KLF, vil KLK således enten skulle leje eller købe koloniejendommene af KLF, da adgang til koloniejendommene vil være en forudsætning for KLK's virke.

Hvis kommunen ønsker at arbejde videre med løsningsmodellen, vil det således kræve en nærmere dialog med KLK i forhold til, om modellen er realiserbar, herunder i forhold til om det vil være muligt for KLK at leje eller købe ejendommene. Der kan ligeledes være moms- og skattemæssige konsekvenser for KLK og KLF, som bør undersøges nærmere.

I forbindelse med stiftelsen af KLK vil der skulle laves vedtægter, indmeldes medlemmer (fx kommunen og KLF), afholdes stiftende generalforsamling, vælges bestyrelse mv.

Vi bemærker, at den problemstilling, Ankestyrelsens helt nye praksis om udlejning af overkapacitet rejser, fortsat vil gøre sig gældende i denne model, hvis ikke praksis ændres af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

6.3.3 *Anbefaling*

Vi *anbefaler*, at model 3 kun undersøges nærmere, hvis Ankestyrelsen måtte afvise løsningsmodel 1.

Det taler for modellen, at udfordringen med øremærkning af anlægsstøtten vil ophøre, men til gengæld vil der kunne være en betydelig kompleksitet ved at udskille KLK til en reelt selvstændig retlig enhed. Derudover kræver modellen, at KLF er indstillet på modellen, og at Ankestyrelsens helt nye praksis om overkapacitet ændres.

6.4 Løsningsmodel 4: Kommunalisering

6.4.1 Modellen kort

Løsningsmodel 4 indebærer, at ejerskabet til koloniejendommene overdrages til kommunen, som herefter overtager det fulde ansvar for drift og vedligeholdelse af koloniejendommene. Kommunen overtager således fx koordinering, planlægning og afvikling af sommerkolonierne, ansættelse af personale, varetagelse af madlavning og rengøring mv.

6.4.2 Vurdering

Der er på 27 ud af KLF's 29 koloniejendomme tinglyst en hjemfaldsret for kommunen. Servitutterne regulerer ikke kommunens betaling ved "hjemfald", og de vil ikke blive aktiveret, så længe KLF driver koloni i de uger, hvor der er efterspørgsel herpå.

Hvis kommunen ønsker arbejde videre med løsningsmodellen, vil der skulle opnås enighed med KLF herom, herunder en model for prissætning af koloniejendommene. Der kan jf. ovenfor ikke hentes inspiration hertil fra servitutterne.²⁰

Det er endnu ikke afklaret, i hvilket omfang kommunen har givet tilskud til selve anskaffelsen af KLF's koloniejendomme, men der er ifølge KSR's undersøgelser eksempler herpå, jf. afsnit 3.4.2. Det er dog sikkert, at kommunen gennem årene har givet væsentlige tilskud til blandt andet vedligeholdelse af koloniejendommene, og kommunens tilskud har tidligere været noget højere end i 2025.

Af KLK's årsregnskab for 2024 fremgår det af noterne, punkt 8, at anskaffelsessummen er opgjort til i alt 4.947.819 kr., at opskrivninger udgør til 75.788.881 kr.

Kommunen har således gennem en årrække gennem sit tilskud bidraget til ejendommene værdistigning, hvilket efter vores vurdering vil skulle tages i betragtning ved prissættelsen. Der vil dog også skulle tages højde for andre faktorer, herunder den almindelige prisudvikling i samfundet.

Der kan være moms- og skattemæssige konsekvenser for KLF, samt konsekvenser for kommunens økonomi, hvilket vil skulle undersøges nærmere.

²⁰ Det bemærkes, at KSR i udkast til notat af 10. juli 2025 også har forholdt sig nærmere til dette spørgsmål i forhold til hjemfald, se særligt side 4f. KSR har bl.a. konkluderet følgende: "Efter KSR's vurdering indikerer brugen af "hjemfald" sammenholdt med anvendelsesklausuleringen og i øvrigt KK's overvejende finansiering af KLF's aktiviteter — både som anlægs- og driftstilskud — at parterne ved anvendelsesservitutterne har forudsat, at tilbageførslen af koloniejendommene, når KLF ikke længere kunne anvende dem til det klausulerede formål, skulle ske uden KK's betaling af vederlag. Dette støttes også af, at KLF ikke uden KK's samtykke kan sælge eller pantsætte en given koloniejendom. Fraværet af en udtrykkelig omtale af vederlag i servitutterne må dermed tages som udtryk for, at KK og KLF har forudsat, at et hjemfald til sin tid skal ske uden vederlag."

6.4.3 *Anbefaling*

Vi *anbefaler*, at model 4 kun undersøges nærmere, hvis Ankestyrelsen måtte afvise løsningsmodel 1.

For modellen taler, at kommunen herved vil få fuld rådighed over koloniejendommene, og at det ikke vil have betydning, om Ankestyrelsens helt nye praksis om overkapacitet fastholdes eller ændres, da overkapaciteten nu vil være i forhold til kommunal ejendom (og ikke en støttemodtagers ejendom). Imod modellen taler, at den kræver enighed mellem KLF og kommunen om modellen, herunder prisfastsættelsen. Derudover skal kommunen finde midler til at købe koloniejendommene. En fordel kan i den forbindelse være, at kommunen kun køber de ejendomme, der reelt er behov for i forhold til efterspørgslen.

Hvis modellen effektueres, vil de konkrete omstændigheder vedrørende anskaffelsen af de enkelte koloniejendomme skulle afklares, herunder i hvilke tilfælde kommunen har givet tilskud til selve anskaffelsen af koloniejendommene, da dette vil have betydning i forhold til prissætningen af de enkelte koloniejendomme.

Hellerup, 3. juli 2026
HortenDahl

Rikke Søgaard Berth



Anne Louise Ellingsøe



Bilag: Modtaget materiale

Redegørelsen for sagens faktuelle forhold er sket med udgangspunkt i materiale, som HortenDahl har modtaget til brug for vurderingen, herunder:

- Baggrundspapir af 1. november 2022 om KLK – udarbejdet af Administrativt Ressourcecenter, Børne- og Ungdomsforvaltningen, og i tillæg hertil:

PowerPoint-præsentation fra Børne- og Ungdomsforvaltningens møde med repræsentanter fra KLF og KLK 22. september 2022, intern e-mail af 23. september 2022 som opfølgning på mødet, evalueringsskema dateret 8. august 2022 vedrørende koloniaktiviteter udfyldt af KLK samt Excel-ark med data vedrørende alle 29 koloniejendomme (dato for erhvervelse, købesum, skøde mv.)²¹
- Brev af 27. november 2024 til KLK adresseret til sekretariatschefen og formanden for KLF, fra børne- og ungdomsborgmesteren som svar på henvendelse af 13. november 2024 om udfordringer vedrørende kolonierne
- Børne- og Ungdomsudvalgets beslutning af 13. november 2024 om tilskud til KLK i 2025-2027
- Tilskudsaf tale af 19. december 2024 mellem Københavns Kommune og KLK
- Udateret brev fra sekretariatschefen og formanden for KLF til Børne- og Ungdomsudvalget vedrørende beslutningen om at reducere tilskuddet til KLK med 1,7 mio. kr. (budget 2025)
- Internt notat (udkast) af 10. juli 2025 om anvendelsesservitutter på Københavns Lærerforenings koloniejendomme med bilag 1 (udkast) af 10. juli 2025 vedrørende gennemgang af arkivmateriale (maj 2025) – udarbejdet af Kontoret for Selskaber og Rettigheder, Økonomiforvaltningen
- Notat af 20. november 2025 om tilskud til koloniaktiviteter i KLF – udarbejdet af Intern Revision
- KLK's årsregnskab for 2024
- Regnskabserklæring af 22. maj 2025 til revisor for KLK – underskrevet af den konstituerede leder, KLF
- Revisionsprotokollat af 22. maj 2025 vedrørende årsrapport for 2024 for KLK – udarbejdet af revisor Gert Hunosøe, Beierholm

²¹ Disse dokumenter findes via links i baggrundpapiret.

- E-mailkorrespondance af 30. januar 2026 mellem kommunen og lederen af KLK vedrørende spørgsmål om KLK's vedtægter
- E-mailkorrespondance af 12.-17. marts 2026 mellem kommunen og lederen af KLK vedrørende spørgsmål om drift af kolonier
- Kopi af trykte forhandlinger fra Københavns Borgerrepræsentanter (1919-1956).

Den faktuelle beskrivelse er suppleret af øvrige offentligt tilgængelige oplysninger, herunder KLF's vedtægter, KLF's årsregnskab for 2024 og tinglysningsmæssige registreringer.