



Københavns Kommune
Borups Allé 177
2400 København NV

Vedrørende støtte udbetalt af Københavns Kommune til foreningen Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL) (kommunens sagsnr. 2025-0249794)

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) var gennem presseomtale blevet opmærksom på en sag vedrørende støtte udbetalt af Københavns Kommune til foreningen Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL).

Konklusion

Tilsynet har gennemført en indledende undersøgelse af sagen, og vi har gennemgået sagens oplysninger.

På baggrund af Københavns Kommunes udtalelse og oplysningerne i sagen vurderer vi, at der ikke er anledning til at gøre mere.

Vi lægger vægt på Københavns Kommunes oplysninger om, at kommunen har vurderet, at der ikke er udbetalt ulovlig støtte til ICEL, hvorfor støtten ikke er krævet tilbagebetalt.

Vi lægger også vægt på Københavns Kommunes oplysninger om, at kommunens beslutning om ikke at kræve støtte tilbagebetalt er truffet i overensstemmelse med kommunens praksis på området.

I den forbindelse lægger vi vægt på, at Københavns Kommune har foretaget en nærmere undersøgelse af sagen og på den baggrund konkluderet, at foreningen, bortset fra et behov for en organisatorisk opsplitning af moské og folkeoplysende forening, har levet op til betingelserne for folkeoplysende foreninger i København. Kommunen har som led i undersøgelsen fundet, at ICEL har gennemført folkeoplysende

27. maj 2026

J.nr. 25-78612

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

aktiviteter, og at foreningen ikke har modtaget tilskud, ud over hvad den var berettiget til i henhold til folkeoplysningsloven.

Herudover lægger vi vægt på Københavns Kommunes oplysninger om, at det er kommunens praksis, at sager med formelle fejl og mangler løses med vejledning af den pågældende forening. Såfremt foreningen retter op på formelle fejl, er praksis således, at der ikke kræves tilbagebetaling.

I den sammenhæng lægger vi vægt på, at Københavns Kommune har oplyst, at den folkeoplysende forening nu er en selvstændig enhed med et selvstændigt CVR-nummer.

Endelig lægger vi vægt på, at Intern Revision i Københavns Kommune har fortaget en særlig undersøgelse af Folkeoplysningsudvalgets og forvaltningens behandling af tilskud til ICEL, og i den forbindelse har konkluderet, at foreningen ville have fået det samme tilskud, hvis foreningen havde opfyldt alle formelle krav, og at foreningen således ikke har haft økonomisk gevinst med den tidligere konstruktion.

Vi vurderer på den baggrund, at der ikke er anledning til, at vi rejser en tilsynssag.

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) var i juli 2025 blevet opmærksom på en række avisartikler, som omhandlede Københavns Kommunes udbetaling af støtte til foreningen Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL). Af artiklerne fremgik bl.a., at kommunen gennem tilskud til den folkeoplysende forening ICEL også havde støttet Al-Hidayyah Moskeen i strid med reglerne i folkeoplysningsloven.

Tilsynet bad den 31. juli 2025 Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune om en udtalelse.

Borgerrepræsentationen har den 27. oktober 2025 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

"Baggrund

Indledningsvis skal det oplyses, at Københavns Kommune har vurderet, at der ikke er udbetalt ulovlig støtte, hvilket er grunden til, at støtte ikke er krævet tilbagebetalt.

Københavns Kommune modtog d. 14. oktober 2024 en henvendelse fra TV2, som spurgte, om Københavns Kommune gennem tilskud til den folkeoplysende forening Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL) også havde støttet Al-Hidayyah Moskeen.

Kultur- og Fritidsforvaltningen, Københavns Kommune, anmodede på den baggrund fra den 16. oktober 2024 foreningen ICEL om en række oplysninger, herunder om foreningens uafhængighed.

Foreningen oplyste herefter bl.a., at foreningen drev moskéen som en del af sine aktiviteter, og at der var én samlet bestyrelse, der havde ansvaret for hele foreningens drift, herunder moskéens administration. Foreningen understregede i denne forbindelse, at de midler, foreningen modtog i form af kommunale tilskud, udelukkende blev anvendt til de aktiviteter, der var søgt tilskud til og ikke til at dække moskéens omkostninger eller aktiviteter.

Efterfølgende foretog Intern Revision, Københavns Kommune, en særlig undersøgelse af Folkeoplysningsudvalgets og forvaltningens behandling af tilskud til ICEL. Undersøgelsen skulle desuden komme med anbefalinger til eventuelle ændringer i Retningslinjer for støtte til Folkeoplysning i København og/eller styrkede kontrolforanstaltninger med tilskud, jf. bilag 1 og afsnit om undersøgelsen nedenfor.

Faktuelle oplysninger om foreningen ICEL og sagsbehandling

Foreningen ICEL er godkendt som folkeoplysende forening i Københavns Kommune i 1999 / 2000 og har siden modtaget medlems- og lokaletilskud.

Foreningen har siden 1. august 2013 haft lejemål på Bispevej 4, st., og har modtaget lokaletilskud til de folkeoplysende aktiviteter. Lejemålet er på 430 m². Udlejer af lejemålet på Bispevej 4, st. er Foreningen for Almennyttige Projekter, cvr.nr. 34779198.

I 2024 var foreningen bevilget et medlemstilskud på 97.500 kr. og lokaletilskud på 53.711 kr.

Medlemstilskud ydes til en forenings medlemmer under 25 år og lokaletilskud ydes på baggrund af godkendte lokaleudgifter og antal folkeoplysende aktivitetstimer i de lokaler, der søges tilskud til.

Foreningens bevilgede medlems- og lokaletilskud for 2024 tog udgangspunkt i følgende oplysninger:

- 234 medlemmer under 25 år og 78 over 25 år.
- Huslejeudgifter på 344.250 kr., udgifter til forsikring, skatter og afgifter på 25.635 kr. og udgifter til rengøringsmidler på 1.000 kr.
- 651 folkeoplysende aktivitetstimer i de lokaler, der søges lokale-tilskud til.

Foreningen indsendte 4. november 2024 en medlemsoversigt, som viste 255 medlemmer under 25 år og 100 over 25 år. Forvaltningen modtog samtidig en aktuel aktivitetsoversigt, der omfattede følgende potentielt folkeoplysende aktiviteter:

- Kreativt værksted
- Fodboldtræning
- Teatergruppe 1 + 2
- Madlavningsklub
- Musikklub

Foreningen svarede den 30. oktober 2024 følgende på mail på spørgsmål om uafhængighed i forhold til udlejer:

“Vi bekræfter hermed, at Islamisk Center for de Europæiske Lande er en selvstændig forening i overensstemmelse med de gældende retningslinjer for støtte til folkeoplysning i København. Vi kan bekræfte, at ingen af foreningens bestyrelsesmedlemmer har økonomiske interesser i lejemålet af vores lokaler. Lejemålet er indgået på kommercielle vilkår, og vi har ikke tilknytning til de personer eller organisationer, der er nævnt i pkt. 4.3.3.”

Da dette svar ikke var fyldestgørende i forhold til sagens kerne, anmodede forvaltningen den 4. november 2024 foreningen om

oplysninger om uafhængighed i forhold til moskéen. Da det herefter viste sig, at der var sammenfald mellem den folkeoplysende forening ICEL og moskeen Al-Hidayyah, var det forvaltningens vurdering, at foreningen ikke var tilskudsberettiget efter Folkeoplysningsloven, så længe den folkeoplysende forening og moskéen ikke var adskilt. Derfor indstillede forvaltningen yderligere tildeling af tilskud.

Forvaltningen vejledte ICEL om, at moské og folkeoplysende forening skulle opdeles i to selvstændige enheder med selvstændige CVR-numre. Det er nu sket, og den folkeoplysende forening hedder nu Kulturhuset NV.

Bortset fra behovet for en organisatorisk opsplitning af moské og folkeoplysende forening, har foreningen levet op til betingelserne for folkeoplysende foreninger i København. Det er Københavns Kommunes Folkeoplysningsudvalgs og forvaltningens praksis, at forvaltningen vejleder foreninger, der af forskellige grunde er kommet uden for de folkeoplysende rammer til igen at komme inden for rammerne. Praksis er ligeledes, at hvis en forening herefter retter til/ind, bliver hidtidige og fremtidige tilskud ikke berørt, medmindre der:

- Enten skal korrigeres fordi medlems- eller timetal har været opgjort forkert,
- eller der er indikationer på, at en forening bevidst har forsøgt at omgå reglerne.

Dette har ikke været tilfældet for ICEL: Foreningen har gennemført folkeoplysende aktiviteter og har ikke modtaget tilskud, ud over hvad den var berettiget til på baggrund af dens folkeoplysende aktiviteter og medlemstal.

Regelgrundlag for folkeoplysende foreninger

Folkeoplysningsloven (FOL) beskriver rammer og formål for og krav til folkeoplysende foreninger. Loven suppleres af folkeoplysningsbekendtgørelsen (FOB) og Retningslinjer for støtte til folkeoplysning i København.

Loven skal "*med respekt for forskellige holdninger sikre offentlige tilskud m.v. til den frie folkeoplysende virksomhed, der bygger på demokrati, grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, fællesskab og de enkelte initiativtageres idégrundlag*" (FOL § 1). Aktiviteter for børn og unge af idébestemt, politisk og religiøs art skal sidestilles med anden folkeoplysende aktivitet for børn og unge

(FOL § 33, stk. 3), dog kan der ikke ydes tilskud til aktiviteter, der har karakter af gudsdyrkelse eller kirkelige handlinger (FOL § 33, stk. 4 og FOB § 9, stk. 2).

Tilskudsbetingelse for folkeoplysende foreninger

En frivillig folkeoplysende forening skal i forbindelse med godkendelsen

- have formuleret et formål med foreningsdannelsen,
- tilbyde folkeoplysende virksomhed efter loven,
- have en bestyrelse,
- være demokratisk opbygget,
- bygge på aktivt medlemskab,
- som udgangspunkt være åben for alle, som tilslutter sig foreningens formål,
- være hjemmehørende i tilskudskommunen,
- have en virksomhed, der er almennyttig og kontinuerlig
- afgive erklæring om, foreningen indhenter børneattester i relevant omfang.

Tilsynet efter godkendelsen, er opfølgning på regnskaber mv.

(FOL § 4, stk. 3 og 4)

Foreninger, hvis formål eller adfærd modarbejder eller underminerer demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, kan ikke ydes tilskud efter loven (FOL § 4a).

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 (FOL § 14, stk. 1).

Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde rummer idræt og idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde. En folkeoplysende forening skal være åben for alle, som tilslutter sig foreningens formål (FOL § 14, stk. 2 og 3).

Den enkelte forening træffer inden for lov, bekendtgørelse og retningslinjer beslutning om anvendelsen af tilskud og ansættelse og afskedigelse af ledere, instruktører og andre medarbejdere (FOL § 17).

Regnskab og kontrol

Foreninger skal aflægge regnskab for tilskud efter loven, herunder dokumentation for deltagernes samlede egenbetaling. Regnskabet skal underskrives af samtlige medlemmer af foreningens bestyrelse og skal dokumentere, at foreningen har anvendt tilskuddet i overensstemmelse med loven og de regler, der er fastsat i medfør af loven (FOL § 29).

Kommunen kan forlange, at beløb, der ikke er anvendt i overensstemmelse med loven og regler fastsat i medfør heraf, skal tilbagebetales eller modregnes i det kommende års tilskud. Kommunen kan forlange de oplysninger meddelt, som er nødvendige for at vurdere, om en forening har opfyldt tilskudsbetingelserne (FOL § 30).

Hvis en forening ikke overholder loven eller regler fastsat i medfør af loven, kan kommunen undlade både at yde tilskud og at anvise lokaler for en angiven periode (FOL § 32).

Kommunen fører tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller anvises lokaler efter loven, overholder loven eller regler fastsat i medfør af loven. Kommunen kan forlange hel eller delvis tilbagebetaling af udbetalt tilskud, standse udbetaling af tilskud eller tilbageholde udbetaling af tilskud helt eller delvis og fratage foreninger retten til at benytte allerede anviste lokaler, hvis en forening ikke overholder loven eller regler fastsat i medfør af loven. Til brug for oplysning om virksomhed efter loven har kommunen ret til at indhente alle nødvendige oplysninger hos den enkelte forening (FOL § 33).

Intern Revisions særlige undersøgelse (jf. bilag 1)

Undersøgelsen var afgrænset til foreningens virke og omfattede altså ikke "tilskudsudløsende faktorer", som f.eks. medlemmer, aktiviteter, aktivitetstimer og tilskudsberettigede udgifter. Undersøgelsen omfattede godkendelse af foreningens virke (folkeoplysende og ikke folkeoplysende aktiviteter, løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud og andre relevante forhold.

Materialet, der lå til grund for den oprindelige godkendelse af foreningen som folkeoplysende, findes ikke længere, hvorfor den oprindelige godkendelse ikke kunne vurderes.

Intern Revision konkluderer, at forvaltningens kontrol af regnskaber og erklæringer for årene 2018 til 2023 ikke giver anledning til bemærkninger eller ændringer af de udbetalte tilskud. Intern Revision bemærker, at forvaltningen ikke har været opmærksom på den forholdsmæssige beregning af lokaletilskud, hvor beregningen burde have taget højde for delt brug mellem folkeoplysende forening og moské. Intern Revision konkluderer dog, at det konkret ikke har nogen betydning p.g.a. andre begrænsende faktorer.

I forhold til lokaletilskud konkluderer Intern Revision, at foreningen vil være berettiget til at modtage lokaletilskud på samme niveau som tidligere, hvis de organisatoriske forhold bringes i orden, og at foreningen ikke har haft en økonomisk gevinst med den tidligere konstruktion.

Forvaltningens hidtidige praksis har været, at overtrædelse af visse bestemmelser i folkeoplysningsloven og Retningslinjer for støtte til folkeoplysning i København ikke betyder, at tilskud bortfalder (medmindre der er tale om et bevidst forsøg på besvigelse), men at forvaltningen, når problemet opstår/opdages, tager initiativ til, at forholdene bliver bragt i orden.

Intern Revision har ikke haft bemærkninger til denne praksis og anbefaler forvaltningen at være opmærksom på ligebehandlingsprincippet, når den konkrete sag og et eventuelt tilbagebetalingskrav skulle behandles."

Tilsynets kompetence

Vi fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vi beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Vi skal vurdere, om sagen er generelt egnet til at understøtte formålet med tilsynet. Formålet med tilsynet er at påse, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med lovgivningen. Vi rejser derfor en tilsynssag, når vi vurderer, at det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Vi lægger bl.a. vægt på, om en sag må skønnes at have principiel eller generel betydning eller alvorlig karakter. Vi lægger også vægt på, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere myndigheder, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Venlig hilsen

Belma Nisic

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026