

Ankestyrelsens brev til Roskilde Kommune

10. oktober 2025

Tilsynsudtalelse om administration af lokalegebyr opkrævet efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4

J.nr. 22-27714

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Roskilde Kommunes praksis for anvendelse af lokalegebyrer opkrævet efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Roskilde Kommunes praksis er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Roskilde Kommune handler i strid med folkeoplysningsloven ved at anvende gebyrer opkrævet efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, til at finansiere kommunens køb af haltimer i to selvejende haller for at stille disse til rådighed for frivillige folkeoplysende foreninger på samme vilkår som offentligt anviste lokaler.

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

Vi vurderer i den forbindelse også, at Roskilde Kommunes udgifter til køb af haltimer i selvejende haller ikke kan sidestilles med frivillige supplerende lokaletilskud efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4.

Åbningstid - telefon:
man-tirs kl. 9.00-15.00
ons lukket
tors-fre kl. 9.00-15.00

Vi beder byrådet i Roskilde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 19. juni 2022 om Roskilde Kommunes administration af lokaletilskud og lokalegebyrer i henhold til folkeoplysningsloven.

[A] skrev bl.a., at Roskilde Kommune finansierer køb af haltimer i to selvejende haller ved hjælp af midler opkrævet efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4.

Ankestyrelsen bad den 18. november 2022 Roskilde Kommune om en udtalelse.

Roskilde Kommune sendte den 12. januar 2023 en udtalelse til Ankestyrelsen, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"Anvendes lokalegebyret til andre formål end angivet i loven?

Jf. Folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, 2. pkt., skal det lokalegebyr, der kan opkræves af kommunen ved lån af lokaler, indgå i den pulje, som kommunalbestyrelsen anvender til supplerende lokaletilskud til foreninger i egne eller lejede lokaler inden for det pågældende område, dvs. til det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

I Roskilde kommune opkræves et lokalegebyr, som anvendes til delvis dækning af det supplerende lokaletilskud. I 2013 besluttede Roskilde Kommunes Økonomiudvalg, efter indstilling fra Kultur- og Idrætsudvalget, en ordning hvor en del af det supplerende lokaletilskud – som er delvist finansieret af lokalegebyret – anvendes til at frikøbe haltid i de selvejende haller [B] og [C] og stille tiden til rådighed for foreningerne på samme vilkår som hvis hallerne havde været kommunale.

Begrundelsen for denne ordning var at:

1. Stille foreningerne i kommunen lige på tværs af geografien ved at give samme billige adgang til haller uanset om de er selvejende eller kommunale.
2. Give foreningerne flere haltimer samlet set, for de samme penge.

Det var således Økonomiudvalgets, Kultur- og Idrætsudvalgets og forvaltningens opfattelse, at det supplerende lokaletilskud ikke nødvendigvis skal gives som et direkte tilskud til foreninger, men

kan gives i form af at stille haltid i private lokaler til rådighed mod betaling af lokalegebyr som i kommunale haller.

Det var således Økonomiudvalgets, Kultur- og Idrætsudvalgets og forvaltningens opfattelse, at det supplerende lokaletilskud ikke nødvendigvis skal gives som et direkte tilskud til foreninger, men kan gives i form af at stille haltid i private lokaler til rådighed mod betaling af lokalegebyr som i kommunale haller.

Overstiger lokalegebyrets størrelse udgiften til supplerende lokaletilskud?

Jf. Folkeoplysningslovens § 22, stk. 5, 2. pkt. må det samlede opkrævede lokalegebyr ikke overstige den samlede udgift til det supplerende lokaletilskud.

I Roskilde Kommune består den samlede udgift til det supplerende lokaletilskud dels af et direkte økonomisk tilskud til foreninger i egne eller lejede lokaler, dels af køb af timer i de selvejende haller [B] og [C]. Derfor skal det beløb, der gives i direkte tilskud til foreninger lægges sammen med det beløb, der bruges til køb af haltid. Det samlede beløb for disse to tilskudsformer overstiger gebyrindtægterne, jf. nedenstående tabel.

[...]

Som det fremgår af tabellen udgjorde det samlede supplerende lokaletilskud 6,2-6,9 mio. kr. om året i perioden 2018-2021 (jf. række 6) mens gebyrindtægterne udgjorde 2,8-3,4 mio. kr. om året (jf. række 1). Dermed overstiger lokalegebyret ikke den samlede udgift til det supplerende lokaletilskud.

Er praksis i strid med lighedssætningen?

Med køb af timer i de selvejende haller [B] og [C] nedbringes driftsudgifterne for foreningerne, der bruger disse lokaler. Da disse haller ligger i de nordlige dele af kommunen, bidrager ordningen til at stille foreningerne i kommunen lige på tværs af geografien. Som nævnt tidligere var det netop begrundelsen for ordningen i Roskilde Kommune.

På baggrund af ovenstående er det Roskilde Kommunes opfattelse, at kommunen administrerer lokaletilskud og lokalegebyr i overensstemmelse med intentionerne i Folkeoplysningslovens §§

22, stk. 4, 2. pkt., og § 22, stk. 5, 2. pkt. og at vi lever op til lighedsgrundsætningen.”

Ankestyrelsen bad den 12. december 2024 Kulturministeriet om en udtalelse i henhold til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 5.

Kulturministeriet videresendte den 17. december 2024 Ankestyrelsens anmodning til Slots- og Kulturstyrelsen.

Den 28. marts 2025 sendte Slots- og Kulturstyrelsen en udtalelse til Ankestyrelsen. Følgende fremgår af udtalelsen:

”Vedr. anvendelse af lokalegebyr opkrævet i henhold til folkeoplysningslovens § 22, stk. 4 og 5

Baggrund

Slots- og Kulturstyrelsen har d. 20. december 2024 modtaget brev fra Ankestyrelsen. Brevet vedrører en henvendelse fra [A], hvor der spørges til Roskilde Kommunes praksis for at anvende det lokalegebyr, som kommunen opkræver i henhold til folkeoplysningslovens § 22, stk. 4 og 5.

Ankestyrelsen anmoder i henhold til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 5, Kulturministeriet om en udtalelse om, hvorvidt Roskilde Kommunes praksis efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven. Kulturministeriet har bedt Slots- og Kulturstyrelsen om at besvare Ankestyrelsens anmodning.

Ankestyrelsen anmoder Kulturministeriet om følgende:

- a) Kulturministeriet skal forholde sig til, hvorvidt Roskilde Kommunes praksis for anvendelse af de i henhold til folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, opkrævede lokalegebyrer efter ministeriets opfattelse er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven.
- b) Kulturministeriet skal forholde sig til, om en kommunes tilkøb af haltimer i selvejende haller med henblik på at stille disse til rådighed for frivillige folkeoplysende foreninger på samme vilkår, som hvis hallerne havde været kommunale, efter ministeriets opfattelse kan sidestilles med frivillige supplerende lokaletilskud.

Slots- og Kulturstyrelsens har forstået Ankestyrelsens første spørgsmål sådan, om en kommunal praksis, hvorefter kommunen anvender opkrævet lokalegebyr, jf. folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, til kommunens egne udgifter forbundet med at stille privat ejede lokaler til rådighed for foreninger, som hverken har egne (eller lejede) lokaler eller har fået anvist et lokale af kommunen, jf. lovens § 21, stk. 1, er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven. Slots- og Kulturstyrelsen har forstået den beskrevne praksis sådan, at kommunen sidestiller et frivilligt supplerende lokaletilskud med det at stille et lokale, som kommunen lejer, til rådighed for en forening. Slots- og Kulturstyrelsen har endvidere forstået det sådan, at det i den kommunale praksis anses som en form for indirekte støtte svarende til et frivilligt supplerende lokaletilskud, når en forening uden eget lokale får stillet et lokale til rådighed.

Det bemærkes, at Slots- og Kulturstyrelsen i sin udtalelse ikke har taget stilling til, om de lokaler, som kommunen lejer, konkret kan være omfattet af anvisningspligten i folkeoplysningslovens § 21, stk. 1, 1-4.

Slots- og Kulturstyrelsen vil indledningsvis redegøre for relevante bestemmelser i folkeoplysningsloven og herefter forholde sig til Ankestyrelsens to spørgsmål.

Retsgrundlag

Anvisningspligt

Folkeoplysningslovens § 21 beskriver kommunens pligt til at anvise lokaler og anlæg, som tilhører kommunen eller er beliggende i denne:

*”§ 21. Kommunalbestyrelsen anviser i prioriteret rækkefølge til den frie folkeoplysende virksomhed følgende til formålet egnede ledige lokaler, herunder idrætshaller og andre haller samt udendørsanlæg, som tilhører kommunen eller er beliggende i denne:
1) Kommunale lokaler m.v. (...)”*

I lovforslag nr. L 202 af 21. marts 2018, Folketinget 2017-18, de specielle bemærkninger til § 23, nr. 1, fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen:

”Efter bestemmelsen skal kommunalbestyrelsen anvise ledige offentlige lokaler til virksomhed, der opfylder lovens betingelser. (...) Anvisningen omfatter kun de lokaler og udendørsanlæg, som er nævnt i § 21, stk. 1, nr. 1-4.”

I forarbejderne til 2000-loven (lovforslag nr. L 189 af 2. februar 2000, Folketinget 1999-2000, de specielle bemærkninger til § 21) fremgår det desuden:

”Anvisningsforpligtelsen omfatter kun offentlige lokaler og udendørsanlæg, som tilhører kommunen, amtskommunen eller staten”.

De tidligere amtskommunale lokaler mv. er fortsat omfattet efter bestemmelsens § 21, stk. 1, nr. 2.

Folkeoplysningslovens § 22, stk. 1, angiver, at de i § 21 nævnte lokaler og udendørsanlæg stilles vederlagsfrit til rådighed. Kommunerne skal derfor som udgangspunkt kunne stille lokaler *gratis* til rådighed til den frie folkeoplysende virksomhed – altså til folkeoplysende foreninger, der ikke anvender egne eller lejede private lokaler. Dog kan kommunen, jf. § 22, stk. 4, pålægge de foreninger, der får anvist offentlige lokaler, et gebyr, under forudsætning af, at kommunen inden for det pågældende område yder et frivilligt supplerende lokaletilskud til de foreninger, der anvender egne eller lejede private lokaler. Dette udfoldes i det følgende.

Opkrævning af lokalegebyr

Adgangen for kommunernes opkrævning af lokalegebyr er udtømmende reguleret i § 22 stk. 4-6 i folkeoplysningsloven og § 11 i folkeoplysningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1251 af 12. december 2011).

Efter § 22, stk. 4, kan kommunerne opkræve et gebyr ved foreningernes brug af anviste lokaler, jf. § 21, stk. 1, forudsat at kommunen yder frivillige supplerende tilskud til driftsudgifterne ved brug af foreningens egne eller lejede private lokaler. Det er imidlertid et krav, at gebyret skal indgå i den pulje, som kommunalbestyrelsen anvender til frivillige supplerende lokaletilskud inden for det pågældende område.

Frivillige supplerende lokaletilskud er frivillige tillæg til de i § 25, stk. 1, fastlagte minimumskrav for kommunernes støtte til de

frivillige folkeoplysende foreninger. Af bemærkningerne til § 25, stk. 1 (lovforslag nr. L 189 af 2. februar 2000, Folketinget 1999-2000, de specielle bemærkninger til § 25, stk. 1), fremgår om lokaletilskud og de frivillige tilskud:

”Udgangspunktet for ydelse af tilskud er efter lovforslaget som hidtil driftsudgifterne i forbindelse med anvendelse af private lokaler, herunder haller samt lejrpladser. (...)

Kommunalbestyrelsen skal i sine regler tage stilling til lokaletilskuddets størrelse, hvis den ønsker at yde tilskud ud over det obligatoriske. Frivillige tilskud ydes også efter lovens princip om lige tilskudsvilkår for virksomhed med samme funktion og indhold.

Det påhviler foreningen at dokumentere udgifterne ved henholdsvis at eje eller leje lokaler m.v. Lokaletilskud forudsætter endvidere, at den pågældende forening kan dokumentere aktivitetstimetallet i lokalet, idet tilskud kun ydes for hvert lokale for de timer, hvor der er aktivitet i lokalet.”

Af de specielle bemærkninger til § 22, stk. 4, (lovforslag nr. L 189 af 2. februar 2000, Folketinget 1999-2000) fremgår:

”Bestemmelsen viderefører gældende lovs mulighed for at opkræve et gebyr for brug af offentlige lokaler herunder haller samt udendørsanlæg, med det formål at kunne nedbringe driftsudgifterne ved brug af private lokaler. Udligningsordningen fungerer i et lukket kredsløb inden for hvert af foreningsområderne (foreningerne i lovens kapitel 4 og 5) og medvirker til at stille brugere af offentlige lokaler m.v. og af private lokaler mere lige i økonomisk henseende. Offentlige lokaler stilles således normalt gratis til rådighed. Med gebyret tilstræbes en vis udligning til de foreninger, der må betale driftsudgifter til eget eller lejet lokale.”

Det følger af § 22, stk. 5, at lokalegebyret, ikke må overstige den samlede udgift til de frivillige supplerende lokaletilskud på hvert område i kommunen, og det må ikke overstige udgiften ved kommunalbestyrelsens drift af de anviste offentlige lokaler.

Styrelsens samlede vurdering

Det bemærkes indledningsvis, at folkeoplysningsloven ikke ses at være til hinder for, at en kommune tilkøber haltimer i selvejende haller uden for reglen i folkeoplysningslovens § 21, stk. 1, med henblik på at stille disse til rådighed for frivillige folkeoplysende foreninger. En sådan ordning skal dog holdes adskilt fra reglerne i folkeoplysningslovens §§ 21-22 og må efter styrelsens vurdering ikke finansieres af indtægter fra lokalegebyrer, som efter § 22, stk. 4, er forbeholdt det lukkede kredsløb knyttet til anviste offentlige lokaler efter § 21, stk. 1.

Det bemærkes derudover, at en kommune ikke kan yde lokaletilskud efter folkeoplysningsloven til en forening, som ikke har dokumenterede udgifter til at eje eller leje lokaler.

Efter § 22, stk. 4, skal opkrævede lokalegebyrer indgå i et lukket kredsløb, hvor gebyrindtægter fra foreningers brug af offentligt anviste lokaler anvendes til udligning via frivillige supplerende lokaletilskud til foreninger med egne eller lejede lokaler. Gebyret er således uløseligt knyttet til brugen af lokaler, som er omfattet af anvisningspligten i § 21, stk. 1, og er øremærket til godtgørelse af de foreninger, som har egne udgifter til lokaler. Når kommunen lejer et privat lokale og stiller det til rådighed gratis for en forening, kan gebyrer opkrævet fra foreninger i medfør af § 22, stk. 4, efter styrelsens opfattelse ikke lovligt anvendes til at finansiere sådanne lejeudgifter for kommunen.

Slots- og Kulturstyrelsen skal på den baggrund sammenfattende udtale følgende:

Det er Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at en kommunal praksis, hvorefter kommunen anvender opkrævede lokalegebyrer efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4 til at finansiere egne udgifter forbundet med leje af privat ejede lokaler, som stilles til rådighed for foreninger uden anvist lokale efter § 21, stk. 1, ikke er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven. Gebyrmidler må alene anvendes inden for det lukkede kredsløb, der knytter sig til anviste offentlige lokaler omfattet af § 21, stk. 1, og må ikke anvendes til at finansiere kommunens egne driftsudgifter eller andre støtteformer uden for folkeoplysningsloven.

Det er endvidere Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at en kommunes tilkøb af haltimer i selvejende haller med henblik på at stille disse til rådighed for foreninger på samme vilkår som

kommunale lokaler, ikke kan anses som frivillige supplerende lokaletilskud i folkeoplysningslovens forstand. De frivillige supplerende lokaletilskud i § 22, stk. 4, forudsætter, at foreningen selv har driftsudgifter til egne eller lejede lokaler, hvortil der ydes ordinært lokaletilskud efter kapitel 7. Når kommunen selv afholder lejeudgiften og stiller lokalerne til rådighed, uden at foreningen har dokumenterede driftsudgifter hertil, kan der ikke være tale om hverken ordinært eller frivilligt supplerende lokaletilskud i folkeoplysningslovens forstand. Bestemmelsen i § 22 finder derfor ikke anvendelse.”

Reglerne

Folkeoplysningslovens §§ 21, stk. 1, og 22, stk. 4 og stk. 5, har følgende ordlyd:

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

- 1) Kommunale lokaler mv.
- 2) Lokaler mv., der benyttes til udbud af uddannelser med godkendelse efter lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse mv. eller lov om institutioner for forberedende grunduddannelse, lokaler, der benyttes til udbud af uddannelserne til social- og sundhedshjælper, social- og sundhedsassistent, sygeplejerske og radiograf, og af den pædagogiske grunduddannelse og lokaler, der benyttes til aktiviteter efter lov om centre for undervisningsmidler mv.
- 3) Regionale lokaler mv.
- 4) Statslige lokaler mv.

§ 22. [...]

Stk. 4. Hvis kommunalbestyrelsen inden for den folkeoplysende voksenundervisning, jf. kapitel 4, eller det frivillige folkeoplysende foreningsområde, jf. kapitel 5, yder frivillige supplerende tilskud til driftsudgifterne ved brug af foreningens egne eller lejede private lokaler, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der opkræves et gebyr ved brug af anviste lokaler, herunder haller og udendørsanlæg. Gebyret skal indgå i den pulje, som kommunalbestyrelsen anvender til frivillige supplerende lokaletilskud inden for det pågældende område.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen fastsætter gebyrets størrelse, jf. stk. 4. Det samlede opkrævede beløb fra hvert område, jf. stk. 4, må ikke overstige den samlede udgift til de frivillige supplerende lokaletilskud på hvert område i kommunen, og det må ikke overstige udgiften ved kommunalbestyrelsens drift af de anviste lokaler.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Roskilde Kommune har en praksis, hvorefter kommunen anvender lokalegebyrer opkrævet efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, til at finansiere kommunens køb af haltimer i to selvejende haller for at stille disse til rådighed for frivillige folkeoplysende foreninger på samme vilkår som offentligt anviste lokaler.

Ankestyrelsen lægger videre til grund, at Roskilde Kommune betragter kommunens udgifter til køb af haltimer i de to selvejende haller som en del af det frivillige supplerende lokaletilskud, som kommunen kan yde efter bestemmelsen i folkeoplysningslovens § 22, stk. 4.

Ankestyrelsen vurderer, at Roskilde Kommunes praksis er i strid med folkeoplysningsloven.

Vi vurderer således, at Roskilde Kommune ikke kan anvende gebyrer opkrævet fra foreninger i medfør af folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, til at finansiere kommunens køb af haltimer i selvejende haller.

Vi lægger vægt på, at det følger af folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, at en kommune kan vælge at opkræve et gebyr ved foreningers brug af anviste lokaler, jf. § 21, stk. 1, hvis kommunen yder frivillige supplerende tilskud til driftsudgifterne ved foreningers brug af egne eller lejede private lokaler. Det følger ligeledes af bestemmelsen, at gebyret skal indgå i den pulje, som kommunen anvender til frivillige supplerende lokaletilskud inden for henholdsvis den folkeoplysende voksenundervisning, jf. kapitel 4, eller det frivillige folkeoplysende foreningsområde, jf. kapitel 5.

Vi lægger også vægt på, at Slots- og Kulturstyrelsen har oplyst, at opkrævede lokalegebyrer efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, skal indgå i et lukket kredsløb, hvor gebyrindtægter fra foreningers brug af offentligt anviste lokaler anvendes til udligning via frivillige supplerende lokaletilskud til foreninger med egne eller lejede lokaler.

Vi lægger desuden vægt på, at det er Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at en kommunes tilkøb af haltimer i selvejende haller med henblik på at stille disse til rådighed for foreninger på samme vilkår som kommunale lokaler, ikke kan anses som frivillige supplerende lokaletilskud i folkeoplysningslovens forstand, og at bestemmelsen i folkeoplysningslovens § 22 derfor ikke finder anvendelse. De frivillige supplerende lokaletilskud i folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, forudsætter, at foreningen selv afholder driftsudgifter til egne eller lejede lokaler.

Endelig lægger vi vægt på, at det er Slots- og Kulturstyrelsens vurdering, at en kommunal praksis, hvorefter en kommune anvender opkrævede lokalegebyrer efter folkeoplysningslovens § 22, stk. 4, til at finansiere kommunens egne udgifter til leje af privatejede lokaler, som stilles til rådighed for foreninger uden anvist lokale efter § 21, stk. 1, ikke er i overensstemmelse med folkeoplysningsloven.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Roskilde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

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

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Belma Nisic

Kopi er sendt til:

[A]

Slots- og Kulturstyrelsen

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Bekendtgørelse af lov om støtte til folkeoplysende voksenundervisning, frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde og daghøjskoler samt om Folkeuniversitetet (folkeoplysningsloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 1115 af 31. august 2018