

Folkeoplysningsloven

Kommenteret af Torben Jensen

Esbjerg Kommunes nye regelsæt er i strid med [Folkeoplysningslovens](#) intention om at fremme et demokratisk styrede foreningsliv. Den kommunale beslutningsproces er mere et lærestykke i misbrug af demokratiske spilleregler og omgåelse af Folkeoplysningslovens § 22, som skal sikre foreninger, som opfylder lovgivningens betingelser ret til vederlagsfrit at benytte kommunale og offentligt ejede lokaler i det omfang, brugen ikke hindrer ejendommens primære formål.

Folkeoplysningsloven regulerer foreningsområdet. Der skelnes mellem Folkeoplysende voksenundervisning (Kap. 4), frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde (Kap 5) og daghøjskoler. Skakklubberne hører generelt under "frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde", der beskrives således:

§ 2 stk. 2, 2)aktiviteter for børn og unge, herunder fritids- og ungdomsklubber, og eventuelt til aktiviteter for voksne, jf. kap. 5 om det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde.

I Kap 5 § 14 stk. 2 hedder det:

Stk. 2. Det frivillige folkeoplysende foreningsarbejde rummer idræt og idébestemt og samfundsengagerende børne- og ungdomsarbejde, hvortil der er knyttet deltagerbetaling. Kommunalbestyrelsen kan, hvor særlige forhold gør sig gældende, beslutte at fravige kravet om deltagerbetaling.

Der skelnes derfor ikke mellem idræt og andre aktiviteter.

Resten af kapitel 5 (§§ 15 - 20) handler om tilskudsregler, herunder lovbestemte tilskud til de under 25-årige.

Kapitel 6 vedrører lokaler og har 2 paragraffer. Den første, § 21, beskriver kommunens pligt til at anvise egnede lokaler i alle offentligt ejede bygninger i det omfang, at lokalerne ikke benyttes til andre formål. Dette inkluderer i nævnte rækkefølge: Kommunens egne lokaler, uddannelsesinstitutioner, regionale lokaler og statslige lokaler. Hvis det ikke er kommunens egne lokaler giver § 21 stk. 2 den, der skal stille lokaler til rådighed, ret til at stille et andet tilsvarende egnet lokale til rådighed.

Aktiviteterne skal ifølge § 21 stk. 3 prioriteres som følger:

- 1 Aktiviteter for børn og unge
- 2 Folkeoplysende virksomhed
- 3 Aktiviteter for voksne

Paragraf 22 handler om foreningernes betaling for lokalerne. Her følger hele teksten:

§ 22. De i § 21 nævnte lokaler og udendørsanlæg stilles vederlagsfrit til rådighed med el, varme, rengøring og fornødent udstyr.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afholder eventuelle udgifter til el, varme og rengøring i forbindelse med benyttelse af de i § 21, stk. 1, nr. 2-4, nævnte lokaler m.v.

Stk. 3. Lokaler og udendørsanlæg stilles til rådighed med den indretning og det inventar, der er til rådighed, når lokalerne anvendes til deres primære brug.

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.

Stk. 6. Undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om anvisning af lokaler og udendørsanlæg, herunder hvad der forstås ved et egnet lokale samt om opkrævning af gebyr.

Der burde ikke være nogen tvivl om, hvor meget vi skal betale for lokalerne, men der er en undtagelse i stk. 4, som giver kommunen mulighed for opkrævning af gebyr, hvis gebyret anvendes som tilskud til egne eller lejede lokaler, der ligger over lovgivningens minimumkrav.

Når jeg læser stk. 4 har kommunen ikke ret til at opkræve et generelt gældende gebyr og herefter bruge pengene til andre formål. Ordet "foreningens" i tredje linje af stk. 4 begrænser bestemmelsen og dermed gebyret til en specifik forening, som både modtager lokaletilskud og benytter kommunale lokaler. Sidste ord i stk. 4 "område". Hvor stort kan et "område" være? - Er f.eks. gebyrer fra mødelokaler inden for samme område som tilskud til golfbaner?

Men det er ikke kun i Esbjerg, at der opkræves gebyr. På DGI's web-sider har Peter Husted skrevet en [vejledning](#) om lokaletilskud, som er på linje med Esbjerg Kommunes nye regelsæt. her er hele teksten:

Lokalerne er gratis – men kommunen kan kræve gebyr !

Kommunen skal normalt stille de offentlige lokaler gratis til rådighed for foreningerne – inkl. el, varme, rengøring og det udstyr, der er i lokalet.

Men kommunalbestyrelsen har mulighed for at forlange et gebyr fra de foreninger, der bruger de offentlige lokaler, hvis

- der i kommunen også er foreninger, der bruger private lokaler og får [lokaletilskud](#) fra kommunen
- hele det beløb, der kommer ind i gebyr, bliver brugt til at forhøje lokaletilskuddet til de foreninger, der bruger private lokaler

Gebyret skal altså bruges til at stille foreninger med offentlige lokaler og foreninger med private lokaler mere lige.

Når størrelsen af gebyret lægges fast, kan kommunalbestyrelsen vælge at give børn og unge bedre vilkår end voksne.

Muligheden for at kræve gebyr for brug af offentlige lokaler gælder lukket inden for hvert af folkeoplysningslovens to områder: Undervisning og det frivillige foreningsarbejde.

Foreninger kan altså ikke pålægges et gebyr, der bruges til at forhøje tilskud inden for undervisning – eller omvendt.

Her er "område" defineret som lovens to hovedområder, så skak og golf er inden for samme område, og "foreningens" er et flertalsord.

Der er ikke nogen fortolkning af ordene i forbindelse med vedtagelsen af loven, men går man tilbage i lovændringerne ændres teksten i 2003, [Lov 1224 vedr § 22, stk. 4](#).

Ordet "foreningernes" udskiftes til ental "foreningens"

Ændringen sker i sammenhæng med den anden ændring, hvor sætningen "efter høring af folkeoplysningsudvalget" udgår.

Oprindelig formuleringen af §22 stk 4 i Folkeoplysningsloven [LBK nr. 924 af 05/10/2000](#)

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 foreningernes egne eller lejede private lokaler, kan kommunalbestyrelsen efter høring af folkeoplysningsudvalget 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.

Den officielle dokumentation for lovændringen findes i folketingets webarkiv (<http://webarkiv.ft.dk>) for Folketingsåret 2003-04 L66

citater:

"Baggrund: I forbindelse med tilbagemeldingen på regeringens frihedsbrev, som indenrigs- og sundhedsministeren udsendte til alle kommunalbestyrelser og amtsråd i januar 2002, ønskede flere kommuner ændringer i kommunale nævn og råd med henblik på at give kommunerne større frihed til at bestemme, hvilke nævn og råd der skulle nedsættes lokalt. På dette grundlag og på baggrund af rapporten afgivet af Udvalget vedrørende kommunale råd og nævn i maj 2003 besluttede regeringen, at nedsættelse af visse kommunale råd og nævn uden klagesagsbehandling skulle gøres frivillig."

:citater slut

Lovændringen gør det frivilligt for den enkelte kommunalbestyrelse, om den ønsker at nedsætte et folkeoplysningsudvalg. Lovteksten i § 22, stk. 4, ændres samtidig så ordet "foreningernes" ændres til "foreningens". Men denne ændring fremgår ikke af, hverken debat eller høringsvar.

Ved fremlæggelsen af loven blev det sagt, at det ikke var intentionen med lovændringen at ændre kommunernes økonomiske betingelser, bortset fra muligheden for at lette den administrative byrde. Ændringen til entalsform kan derfor være tilsigtet for at hindre kommunerne i generelle gebyrer. Men det kan også være en administrativ ændring, som sker fordi lovteksten alligevel skal ændres.

Forudsætningen for den tidligere formulering, at de berørte foreninger skal informeres og høres er dog ikke overholdt i Esbjerg, eftersom det kun er de foreninger, som får reduceret deres udgifter, der er blevet informeret og hørt.

Ordet "område" refererer ifølge Peter Husted til § 2, men kunne også referere til de eksempler på faciliteter, haller og udendørsanlæg, som nævnes i sætningen umiddelbart før, og dermed læses som samme type faciliteter.

Det vil være i strid med almindelig lovgivningspraksis, hvis der ikke skrives "jvf. § 2", hvis der refereres til den paragraf ved brugen af ordet "område". I de gamle lovtekster sker der en ændring i 1996, [LBK nr. 560 af 20/06/1996](#), hvor henvisningen til den oprindelige definition af lovens to hovedområder "§ 4 stk. 3" bliver slettet. Men uden nogen forklaring i betænkninger eller Folketingsdebat.

Muligheden for at ordet "område" skal fortolkes mere snævert er oplagt i forhold til, at kommunerne opdeler foreningerne i "områder" og gør forskel på tilskudsreglerne i forhold til den foreningsgruppe man lander i. Det kan ikke være hensigten med loven, at en kommune udvælger en gruppe foreninger til at få minimum lokaletilskud og af samme gruppe opkræver gebyrer, som bruges til "frivillig supplerende støtte" til en anden gruppe foreninger.

Problemets omfang med forskellige og meget vidtgående fortolkninger af § 22 stk. 4, er beskrevet i en rapport lavet for Dansk Ungdoms Fællesråd i 2009 [Rapport fra HAST Kommunikation](#)

Citat side 14

Et særligt bekymrende aspekt, som undersøgelsen har afdækket, er, at en række kommuner i deres tilskudsordninger opererer med variable lokaletilskudsprocenter. Alt i alt drejer det sig om 7 kommuner, der på forskellig vis har differentierede lokaletilskuds procenter

I et par af kommunerne giver man 100 pct. i lokaletilskud, hvis lokalet ligger indenfor kommunens grænser, men en lavere procent, hvis det ligger udenfor. I andre kommuner differentierer man efter aktivitetens indhold, således at idræt og spejdere fx får 100 pct., mens alle andre får 75 pct.

Det er tvivlsomt, hvorvidt sådanne selektive lokaletilskudsprocenter ligger indenfor folkeoplysningslovens rammer (det var i hvert fald ikke intentionen, da loven blev formuleret).

citater side 15

Langt de fleste kommuner, der opkræver gebyr, ligger i provinsen. Som nævnt i kommunerne i hovedstaden ejer næsten alle afsnit 8.1. skyldes det primært de forskellige ejerforhold, hvor faciliteter. Og eftersom gebyret som nævnt skal bruges til at nedbringe egenfinansieringen for foreninger med egne lokaler, er det ikke muligt at kræve gebyr op, når der så godt som ikke er nogen foreninger i kommunen med egne lokaler

Selve indførelsen af gebyrer sker i strid med intentionerne i loven. I forbindelse alle ændringer af Folkeoplysningsloven, herunder også reduktion af det minimale lovpligtige lokaletilskud til 50 %, er det gentagne gange pointeret, at lovændringerne ikke skal give kommunerne mulighed for at reducere udgifterne til området.

Når § 22 stk. 4 bruges til opkrævning af gebyrer bliver lovens regler om lokaler sat ud af kraft. En logisk følge må derfor være, at kommunen samtidig mister retten til at anvise et egnet kommunalt lokale, så foreningerne er frit stillet om de vil "leje" et kommunalt- eller privatejet lokale. Kultur- og fritidsforvaltningen hævder dog fortsat, at have ret til både at anvise et egnet kommunalt lokale og opkræve gebyr. Dermed bliver foreningerne et rent skatteobjekt for kommunen.

Kommunens fokus på indtægterne demonstreres tydeligt af et notat til byrådsbeslutningen, som viser de beregnede indtægter pr. forening. Og endnu tydeligere af notatet ved den forudgående beslutning i Kultur- og fritidsudvalget inden antallet af gebyrbelagte foreninger blev udvidet. De budgetterede lokalegebyrer for lokaler, der kun benyttes af en bestemt forening, overstiger væsentligt både kommunens udgifter til vedligehold og markedsværdien af lokalerne.

Folkeoplysningslovens § 22 stk. 5 er overtrådt i de forventede gebyrindtægter, som lå til grund for den politiske beslutning. Det er derfor tvivlsomt om kommunens juridiske afdeling overhovedet har været hørt eller godkendt de forslag, som er blevet forelagt Byrådet og de politiske udvalg i kommunen.

Foreninger, der benytter lokaler, som er indrettet til et andet primært formål, er værre stillet. Ved beregning af gebyrets omfang i forhold til kommunens driftsudgifter til bygningen, skal den primære brug og arealfordeling regnes med i det samlede timetal. Værdien af lokalerne til det sekundære foreningsbrug må desuden forventes at være generelt lavere i det omfang foreningen ikke har indflydelse på indretningen. En gebyrordning på timebasis må derfor følges af en opgørelse pr bygning og pr foreningslokale i forhold til lovens bestemmelse om, at gebyrindtægterne ikke må overstige ejendommens driftsudgifter.

Reglerne om beslutningsprocessen i kommunen findes sidst i Folkeoplysningsloven, kapitel 9. Processen med høring og inddragelse er lovbestemt i foreningslovens § 34.

Forvaltningen har gennem hele forløbet alene støttet sig til Esbjerg Idrætsråd. Det er i strid med § 35

§ 35. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at den folkeoplysende virksomhed i kommunen inddrages ved det i stk. 2 nævnte udvalg i alle sammenhænge af generel betydning for denne virksomhed, herunder forud for vedtagelsen af

- 1) den i § 34 nævnte politik for den folkeoplysende virksomhed,
- 2) kommunens budget for den folkeoplysende virksomhed og
- 3) kommunens regler for tilskud til den folkeoplysende virksomhed.

De foreninger, der bliver ramt af Esbjerg Kommunes nye regelsæt for lokalestøtte har ikke på noget tidspunkt været inddraget i beslutningsprocessen. Tanke sportsforbundets medlemmer er først kommet med i gruppen af foreninger med reduceret tilskud i forbindelse med vedtagelsen af regelsættet og er derfor heller ikke nævnt under det forberedende arbejde, i notatet, der ligger til grund for beslutningen eller i høringsfasen.