

Kan en aftenskole være hjemmehørende i flere kommuner - samtidig?

Mange aftenskoler er de senere år blevet fusioneret til store enheder, der dækker flere kommuner. Men når de søger kommunalt tilskud, kan der opstå tvivl, for hvilken kommune er sådan en aftenskole hjemmehørende i?

Fritidskonsulent og jurist Henrik Koch Rasmussen har boret sig ned i lovens forarbejder og øvrige fortolkningsbidrag, og hans research peger på, at en aftenskole hvad angår tilskud kun kan være hjemmehørende i én kommune. Hvis retstilstanden skal være en anden, bør Kulturministeriet skabe klarhed over området, mener han.

Af Henrik Koch, chefkonsulent på fritidsområdet i Horsens Kommune og jurist

I mange kommuner, også Horsens, hvor jeg selv er ansat, har man godkendt foreninger/aftenskoler, der tilbyder folkeoplysende voksenundervisning, til at få tilskud, selv om de i deres vedtægter skriver, at de er hjemmehørende i flere kommuner på samme tid.

Men er der egentlig hjemmel i loven til det? Ifølge folkeoplysningsloven, dens forarbejder og tidligere vejledninger er der ikke nogen indikation af, at en forening/aftenskole kan modtage tilskud fra mere end én kommune, nemlig den, som foreningen er hjemmehørende i.

Man kan argumentere for, at folkeoplysningsloven ikke er fulgt med tiden på dette område, og at aftenskolernes aktuelle situation gør, at de er nødt til at samle sig i større enheder for at kunne tiltrække kursister og opretholde en økonomisk solid drift i de mere professionaliserede aftenskoler.

Det argument kan kommunerne godt følge, og det spiller nok også ind, når kommunerne godkender vedtægterne for fusionerede aftenskoler til tilskud. For *aktiviteten* er stadig opdelt i

de enkelte kommuner, og tilskuddet ydes efter reglerne i aktivitetskommunen.

Men det var lovgivernes intension med at indføre foreningsbegrebet i år 2000, at den lokale forening skulle styrkes som organisatorisk ramme, hvor folkeoplysningens formål og værdier fremmes. Foreningsformen og fællesskabet betragtes som et særligt værdifuldt udgangspunkt for det folkeoplysende arbejde.¹ Foreningen skal være hjemmehørende i tilskudskommunen, og hjemstedet skal fremgå af foreningens vedtægt.²

En forening/aftenskole kan, i henhold til loven og dens forarbejder, kun være hjemmehørende i én kommune. Hvis det forhold ikke længere følger med tiden, så kan det ikke være op til kommunerne at ændre retsforholdet. Skal retsforholdet ændres, bør det ske ved en lovændring, eller ved at vi får en ny autoritativ lovforklaring fra Kulturministeriet.

I det følgende vil jeg gå lidt dybere ind i historikken bag begrebet *hjemmehørende* og se på, hvilken betydning, den har for fortolkningen i

¹ Lovforslag som fremsat (LFF), L189, 1999-2000, Bem. til § 4

² FOL § 4, stk. 2 nr. 6 og BEK §1 nr. 4

dag. Gennemgangen forholder sig til foreningernes mulighed for at få tilskud efter loven. En folkeoplysende forening kan i øvrigt godt have aktiviteter i andre kommuner eller lave aktiviteter uden for loven, som den ikke modtager tilskud til.

Begreb fra fritidslovens tid

Det fremgik allerede af fritidsloven, der var folkeoplysningslovens forgænger, at foreninger, der modtog kommunale tilskud, skulle være hjemmehørende i kommunen, og at foreninger med dengang amtskommunale tilskud skulle være hjemmehørende i amtskommunen.

Med overgangen til folkeoplysningsloven i 1990 definerede man et kreds-begreb. Med til det hørte, at én person med bopæl i kommunen var ansvarlig for anvendelsen af tilskud og anviste lokaler. Det fremgik af Kulturministeriets vejledning til den nye folkeoplysningslov, at:

*”En kreds har kun krav på tilskud fra én kommune – den kommune, hvor kredsen er hjemmehørende. (...) Kredsen skal have et selvstændigt budget og et selvstændigt regnskab. Kredsen skal kunne gøre rede for deltager- og medlemsindflydelsen på virksomhedens ledelse.”*³

Efter 1995-ændringen af folkeoplysningsloven⁴ fremgår det af en senere vejledning fra 1997, at loven bygger på grundtanken om, at den folkeoplysende virksomhed skal være forankret i en lokal kreds, der har ansvaret over for kommunalbestyrelsen. Undervisning og aktiviteter skal derfor som udgangspunkt afvikles inden for kommunegrænsen. Det er således alene op til hjemstedskommunen, om den giver tilskud til undervisning, som gennemføres i en anden kommune.⁵

Der er dog givet hjemmel til, at: *”Hvor særlige forhold gør sig gældende, kan kommunalbestyrelsen yde tilskud og anvise lokaler til en kreds, som ikke er hjemmehørende i kommunen.”*⁶ Det blev taget med for at tilskynde til samarbejde på tværs af kommunegrænserne der, hvor deltagergrundlaget er spinkelt, eller ved folkeoplysende virksomhed for visse handicap-grupper.

Bestemmelsen er fortsat gældende i folkeoplysningslovens § 5, stk. 7, men gælder kun ”i særlige tilfælde” og giver derfor ikke en generel hjemmel til at yde tilskud til en forening, som ikke er hjemmehørende i tilskudskommunen.

Af Undervisningsministeriets vejledning af 1997 fremgår desuden:

*”Som nævnt kan en kreds kun modtage tilskud i én kommune, men gældende regler hindrer ikke et vist sammenfald af personer, dvs. at man såvel i egen som i anden kommune kan danne og være medlem af flere kredse. Der er ikke noget til hinder for, at kredse slutter sig sammen i landsorganisationer eller lokale underafdelinger af sådanne, men det er de enkelte kredse, der er støtteberettigede i de kommuner, hvor de hver især er hjemmehørende.”*⁷

Da foreningsbegrebet blev indført ved lovrevisi-onen i år 2000, blev bestemmelsen om at være hjemmehørende i tilskudskommunen videreført uændret. Det fremgår af forarbejderne til loven⁸. Der kan altså stadig hentes fortolkningshjælp i de tidligere vejledninger, selvom vejledningerne i sagens natur ikke er formelle retskilder.

Daværende lov påvirker nutiden

Det er den enkelte kommune, som ved et helhedsskøn afgør, om en forening har en sådan

³ Kulturministeriet, Vejledning om Lov om støtte til folkeoplysning, november 1992, s. 4

⁴ Lov nr. 445 af 14/06/1995 (LFF, L136, 1995)

⁵ Undervisningsministeriet (1997), Vejledning om lov om støtte til folkeoplysning s.9

⁶ LBK nr. 560 af 20/06/1996, § 3 a, stk. 3

⁷ Undervisningsministeriet (1997) s.10

⁸ LFF, L189, 1999-2000, Bem. til § 4, stk. 2 nr. 6

tilknytning til kommunen, at den er hjemmehørende der.⁹

De nuværende regler om det pligtige kommunale skøn i forhold til at vurdere, om en forening er hjemmehørende i kommunen eller ej, udspringer også af den daværende lov og dens vejledning¹⁰. Blandt andet:

- at kommunen ud fra en samlet vurdering afgør, om foreningen har en sådan tilknytning til kommunen, at den opfylder kravet om at være hjemmehørende der,
- at bopælskriteriet for den ansatte leder ikke kan indgå som kriterie for vurderingen af, om foreningen er hjemmehørende i kommunen, og
- at bopælskriteriet for foreningens medlemmer ikke kan indgå som eneste kriterium, men som del af de faktorer, der kan være afgørende for vurderingen af, om foreningen er hjemmehørende i kommunen.¹¹

Netop 2000-lovens bestemmelser om, at lokale folkeoplysende foreninger med egne vedtægter m.m. er baggrunden for at yde tilskud, skabte en række spørgsmål. De blev besvaret af Undervisningsministeriet i en vejledende fortolkning af loven af 2. april 2001.¹² Heraf fremgår, at fx spejderforeninger fortsat har mulighed for støtte efter loven, selvom de er tilsluttet en landsorganisation, hvor man har fælles vedtægter for alle lokalforeninger.

Ministeriet lægger vægt på, at den enkelte forening er sikret en sådan selvstændighed, at ministeriet finder, at lovens betingelser er opfyldt. Det gælder kravet om demokratisk opbygning, betingelsen om, at foreningen er hjemmehørende i tilskudskommunen, at den lokale forening har ret til egenforvaltning af tilskuddet og at det er de lokale bestyrelsesmedlemmer, der har ansvaret for aflæggelse af regnskab for tilskuddet.

⁹ Folketingets Kulturudvalg 2020-21, KUU Alm.del - svar på spørgsmål 235

¹⁰ Undervisningsministeriet (1997) s.8-9

¹¹ Jf. Karnov online, note (12) til § 4, stk. 2 nr. 6

Forholdet til en landsorganisation

Grundlæggende kan man sige, at den lokale forening, der i øvrigt er en selvstændig juridisk person med eget cvr-nummer, har indgået en overenskomst med landsforbundet om at følge deres vedtægter og evt. andre regler.

Det var også udgangspunktet for den såkaldte forklædemodel, hvor de fælles vedtægter i 2001 blev tilføjet en ekstra side, der tilkendegav lokalforeningens navn, bestyrelsessammensætning og i hvilken kommune, foreningen var hjemmehørende, foruden en henvisning til overenskomsten med landsorganisationen.

Det fremgår af foreningsretten, at en forening må have kontrol med sin egen vedtægt for at kunne betegnes som en selvstændig juridisk person, og at en selvstændig forening ikke med bindende virkning kan fraskrive sig sin suverænitet over foreningsvedtægtens indretning.¹³

Men foreningen kan godt vælge at følge en fælles vedtægt og i øvrigt indgå i en aftale/overenskomst, som begrænser foreningens handlemuligheder, så længe det er vedtaget efter reglerne internt i foreningen, og foreningen har mulighed for at træde tilbage fra overenskomsten, hvis det besluttet i foreningen. Konsekvensen vil dog nok formentlig være, at lokalforeningen herved ekskluderes af landsforbundet.

Gennemgangen af historikken for hjemmehørende-begrebet i folkeoplysningsloven giver således ingen indikationer af, at en forening kan være hjemmehørende i mere end én kommune.

Grundreglen må således være, at foreningen i udgangspunktet kun kan modtage tilskud fra én kommune, nemlig den, som foreningen er hjemmehørende i. Kun i særlige tilfælde kan

¹² Undervisningsministeriet, Uddannelsesstyrelsen, brev af 2. april 2001 (j.nr. 2001-2622-2).

¹³ Jf. Ole Hasselbalch, Foreningsret 4. udg., s. 593, DJØF-forlag 2011

undtagelsen i § 5, stk. 7 bruges som hjemmel til tilskud til en forening, som ikke er hjemmehørende i kommunen.

Distriktsforeninger

Konklusionen om, at en forening kun kan være hjemmehørende i én kommune, finder også støtte i den nyere regel om distriktsforeninger, som kom ind i loven efter kommunalreformen og ophøret af amtskommunerne.¹⁴

Reglen i folkeoplysningslovens § 45 omhandler ikke aftenskoleområdet, men distriktsforeninger for børn og unge med lokalforeninger i flere kommuner.

En ren ordlydsfortolkning understøtter dog, at en forening kun kan være hjemmehørende i én kommune, da det fremgår af § 45 stk. 4, at det skal fremgå af distriktsforeningens vedtægt i HVILKEN kommune foreningen er hjemmehørende og i HVILKE kommuner foreningsarbejdet finder sted.

Kommunerne skal ved aftale finde én administrationskommune, og er andet ikke aftalt, er det den kommune, som distriktsforeningen er hjemmehørende i. Administrationskommunebegrebet skal sikre, at administrationen kun sker ét sted.

Tilsynsforpligtelsen er skærpet

Administrationen af tilskud og anvisning af lokaler kan deles op på to områder.

- Den administration, som er en udløber af selve aktiviteten. På aftenskoleområdet er det tilskud til lærer- og lederløn og anvisningen af lokaler eller tilskud til egne eller lejede lokaler.
- Administrationen med selve foreningen. Det består i udgangspunktet i at godkende en forening til tilskud i kommunen, dvs. godkende vedtægter og at foreningen er hjemmehørende i kommunen. Men kommunen har desuden

en tilsynsforpligtelse over for selve foreningen.

Tilsynsforpligtelsen blev skærpet med 2016-ændringen af loven.¹⁵ Her fik kommunerne pligt til at føre et løbende tilsyn med, at foreninger, der modtager tilskud eller anvises lokaler efter loven, også overholder loven. Tilsynet tilrettelægges på baggrund af en risikobaseret tilgang, fx gennem stikprøver.

Her er altså ikke kun tale om tilsyn med afregningen af tilskud og de heraf følgende tilskudsregnskaber, som i øvrigt efter samme lovændring nu skal offentliggøres.

På aftenskoleområdet skal der også være et tilsyn med selve foreningen:

- At der afgives erklæring om indhentelse af børneattester, og der iværksættes konsekvenser for foreningens tilskud og anvisning af lokaler, hvis kommunen bliver opmærksom på, at attesterne ikke indhentes.¹⁶
- At foreningen ikke modarbejder demokrati eller grundlæggende friheds- og menneskerettigheder. Når det skal afgøres, om en given adfærd kan henregnes til foreningen, skal der ikke kun kigges på den enkelte aktivitet som fx en konkret undervisning; men der lægges vægt på, om adfærden er udvist af en person, som har tilknytning til foreningen.¹⁷
- At deltagerne i aftenskoleundervisningen gives mulighed for en plads i bestyrelsen. Men aftenskolerne har i vid udstrækning tradition for, at det er medlemsorganisationer, som udpeger medlemmer til bestyrelsen, og samtidig er de enkelte deltagere på aftenskolens hold typisk ikke medlemmer af foreningen. Så det betyder, at deltagerne skal sikres muligheden for en plads i den lo-

¹⁴ LFF L109 2004-2005, bem. § 2, nr. 7

¹⁵ LFF L13 2016-2017, pkt.3.2 Styrket kommunalt tilsyn

¹⁶ FOL §§ 4, stk. 4 og 33, stk. 7

¹⁷ FOL § 4 a og LFF L 13 2016-17, pkt. 3.1

kale aftenskolebestyrelse. Deltagerrepræsentanten skal have fulde rettigheder som bestyrelsesmedlem, og adgangen til at opnå valg skal være reel og må ikke forbeholdes den kreds, som i øvrigt har stemmeret i foreningen.¹⁸

- At et eventuelt overskud, der opstår gennem deltagerbetaling ved foreningens virksomhed, kun tilfalder foreningen til anvendelse inden for lovens område. En aftenskole, der ud over selve den folkeoplysende aftenskolevirksomhed også har anden indtægtsdækket virksomhed, må altså ikke flytte overskud fra deltagerbetalingen til at dække et eventuelt underskud på den indtægtsdækkende virksomhed.¹⁹

Det skærpede tilsyn forudsætter derfor, at hjemstedskommunen fører en kontrol, som ligger ud over blot foreningens folkeoplysende aktiviteter i form af aftenskolehold, foredrag og debatskabende arrangementer. Der skal reelt føres tilsyn med foreningen som sådan.

Brug for en lovændring

Hvis aftenskolerne i fremtiden fortsat ønsker at fusionere sig til større organisationer, hvor de ønsker tilskud til aktiviteter fra mere end én

kommune, så er der brug for en klar hjemmel til den udvikling enten i form af en ændring af loven eller i en autoritativ fortolkning af den eksisterende lov.

Som minimum bør lovgiver sikre, at der skabes en ordning a la distriktsforeningerne, hvor det sikres, at én kommune er ansvarlig for administrationen og tilsynet med aftenskolen.

Artiklen er udgivet på www.fritid-samfund.dk
30. november 2023.



Artiklens forfatter:
Henrik Koch Rasmussen

Hvad kan aftenskolerne gøre?

Aftenskoler, der planlægger en fusion, kan undgå at komme i klemme i reglerne om, at aftenskoler skal være hjemmehørende i én kommune for at kunne få kommunalt tilskud, hvis de i stedet for en fusion blot laver et intensiveret samarbejde.

Hvis de enkelte aftenskoler fortsat har egen bestyrelse og er hjemmehørende i tilskudskommunen med en lokal egenforvaltning af tilskuddet og ansvar for regnskabsafleggelse m.m., så undgår man tvivlen om, om de kan få tilskud.

Der er intet i vejen for, at aftenskolerne kan indgå i et tæt samarbejde med aftenskoler i andre kommuner. De kan eventuelt blive enige om fælles vedtægter, fælles aftenskoleleder og et samarbejde om hold, PR og administration m.m. .

På den måde kan aftenskolerne som sammenkædede foreninger opnå mange af de samme synergier, som hvis foreningerne var formelt lagt sammen. De kan stadig støttes inden for den eksisterende lov, og der vil være en sikkerhed for demokrati, deltagerrepræsentation og afgrænsning af pligter og rettigheder over for den enkelte kommune. Det er blot en anden vej at gå i forhold til at løse aftenskolernes udfordringer.

¹⁸ FOL § 4, stk. 2 nr. 4

¹⁹ FOL § 5, stk. 3