

Statsforvaltningens brev af 10. februar 2009 til Kolding Kommune

10-02-2009

Statsforvaltningen har på grund af omtale i pressen den 8. februar 2007 besluttet at rejse en tilsynssag vedrørende Kolding Kommunes adgang til at gennemføre eller finansiere sprogundervisning til grænsependlere.

TILSYNET
MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

Indledningsvis beklages den lange sagsbehandlingstid, der har beroet på vejledende udtalelser fra flere myndigheder.

JOURNAL NR.: 2007-613/165

SAGSBEHANDLER: SBSOE

DIREKTE TELEFON: 7256 7982

Som det fremgår af vedlagte udtalelse fra Integrationsministeriet, kan ministeriet tilslutte sig Justitsministeriets EU-kontors fortolkning af artikel 7, stk. 2 i EØF-forordningen nr. 1612/68, som indebærer, at EU-grænsependlere har ret til danskuddannelse i henhold til EØF-forordningen.

TELEFON: 7256 7900

TELEFAX: 7462 8409

CVR-NR. 66-75-07-28

EAN-NR. 5798000362291

syddanmark@statsforvaltning.dk

www.statsforvaltning.dk

Det fremgår endvidere, at det er Integrationsministeriets opfattelse, at reglerne i danskuddannelseslovens § 13 om finansiering finder tilsvarende anvendelse, således at det i stedet for bopælskommunen er den kommune, hvor arbejdsstedet ligger, der skal tilbyde danskuddannelse til grænsependlere.

EKSPEDITIONSTID:

MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00

TORSDAG: 10.00-17.00

FREDAG: 10.00-13.00

Det er derfor også statsforvaltningens opfattelse, at Kolding Kommunes tilbud om danskuddannelse til de grænsependlere, der efter det oplyste efterspurgte denne, ikke er i strid med lovgivningen, eftersom de var tyske statsborgere.

TELEFONTID:

MANDAG-ONS DAG: 09.00-13.00

TORS D AG: 12.00-16.00

FREDAG: 09.00-13.00

For så vidt angår adgangen til at tilbyde danskuddannelse til grænsependlere, der er statsborgere i lande udenfor EU/EØS og Schweiz henvises til nedenfor.

Statsforvaltningen foretager derfor ikke mere i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund :

Den 8. februar 2007 fremgik det af artikel i Jydske Vestkysten, at Kolding Kommune havde afsat en større pulje (5000 timer) til, at Sprogskolen i Kolding og kommunen i fællesskab kunne tilbyde de lokale virksomheder gratis sprogundervisning.

Til brug for vurderingen af, om der var grundlag for at rejse en tilsynssag, anmodede statsforvaltningen Kolding Kommune om oplysninger om sagen.

Kommunen oplyste den 9. marts 2007 blandt andet følgende :

(...)

I anledning af Statsforvaltningens henvendelse, har vi undersøgt sagen, herunder hvorvidt der er nye regler på området - og om disse giver hjemmel til danskundervisning for grænsependlere. Vi mener dog ikke, at være trængt til bunds i problemstillingen, og skal derfor anmode om Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt danskundervisning af grænsependlere lovligt kan ske i kommunalt regi enten med hjemmel i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge eller evt. med anden hjemmel. Kommunen ser frem til at få en afklaring på problemstillingen, bl.a. henset til at der er brugt mange ressourcer på at tiltrække denne gruppe udlændinge som kvalificeret arbejdskraft.

Det kan afslutningsvis oplyses, at Kolding Kommune har standset al henvisning til sprogundervisning af grænsependlere.

(...)”

Det fremgår af sagen, at Integrationsministeriet den 22. marts 2007 telefonisk vejledende bekræftede, at grænsependlere ikke er omfattet af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., da de pågældende ikke er bosiddende her i landet.

Erhvervs- og Byggestyrelsen har den 8. juni 2007, modtaget den 1. november 2007 på statsforvaltningen forespørgsel udtalt, at de i sagen beskrevne aktiviteter ikke kan gennemføres eller finansieres med hjemmel i lov om erhvervsfremme.

På forespørgsel om, hvorvidt det i medfør af ministeriets lovgivning skulle være udelukket, at en kommune i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan give grænsependlere sprogundervisning, har Integrationsministeriet den 1. november 2007 vejledende oplyst, at der ikke i ministeriets lovgivning fremgår noget udtrykkeligt herom.

Kolding Byråd har den 16. januar 2008 på statsforvaltningen forespørgsel henvist til, at hjemlen måtte kunne søges i de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, hvorefter det ikke er i strid med lovgivningen at yde generel erhvervsstøtte.

Kolding Byråd oplyste desuden blandt andet, at de grænsependlere, der konkret havde efterspurgt danskuddannelse, var tyske statsborgere.

Derudover fremgår følgende af Kolding Kommunes brev af 16. januar 2008 :

" ...

Det kan oplyses, at sprogundervisning af grænsependlere ikke specifikt har været tiltænkt kommunens egne medarbejdere, men derimod har været et svar på den efterspørgsel, der har været både fra grænsependlere selv og fra de i kommunen beliggende erhvervsvirksomheder, som beskæftiger udenlandsk bosiddende arbejdskraft. Det kan oplyses, at denne efterspørgsel fortsat er til stede.

Det er en almindelig antagelse, at kommunerne uden lov-hjemmel har adgang til at yde generel erhvervsstøtte. Undervisningen af grænsependlere i dansk sprog sker med henblik på at optimere erhvervsvirksomhedernes mulighed for at kunne tiltrække og ansætte udenlandsk arbejdskraft, ligesom det sker for at lette den enkelte grænsependlers mulighed for at kunne begå sig på det danske arbejdsmarked. Det er derfor Kolding Kommunes opfattelse, at det bør overvejes, om et generelt tilbud om dansk undervisning til alle grænsependlere, som arbejder i virksomheder beliggende i Kolding Kommune, kan betragtes som generel erhvervsstøtte, og dermed som lovlig kommunal opgave."

Integrationsministeriet har den 29. januar 2009 på statsforvaltningen forespørgsel af 2. april 2008 udtalt :

" ...

Det fremgår af statsforvaltningens brev, at grænsegængere efter statsforvaltningens opfattelse ikke er omfattet af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., da grænsegængere ikke bor og ikke er folkeregistreret i kommunen, jf. § 2, stk. 1 i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Statsforvaltningen har herefter rejst spørgsmålet, om en kommune med henvisning til artikel 7, stk. 3 eller stk. 2 i EØF-forordningen har hjemmel til at tilbyde danskuddannelse til grænsegængere og i bekræftende fald, om en kommune lovligt kan afholde udgifterne til danskuddannelse.

Integrationsministeriet har i mail af 29. april 2008 anmodet Justitsministeriets EU-kontor om bistand til fortolkningen af reglerne i artikel 7, stk. 3 og 2 i EØF-forordningen.

Den 19. november 2008 har Justitsministeriets EU-kontor oversendt vedhæftede notits om fortolkning af artikel 7 i EØF-forordningen.

Det fremgår af EU-kontorets notits, at grænsegængere er omfattet af forordningen og har de rettigheder, som følger heraf.

Ifølge forordningens artikel 7, stk. 3, har en vandrende arbejdstager ret til på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere at deltage i uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner, omskolings- og revalideringscentre. EU-kontoret har oplyst, at EF-Domstolen i en dom har udtalt, at universiteter ikke er omfattet af begrebet "faglige uddannelsesinstitutioner", idet det kun omfatter uddannelsesinstitutioner, der udelukkende giver en undervisning, som enten er integreret i en erhvervsmæssig beskæftigelse, eller som har en snæver tilknytning hertil, f.eks. undervisning i læretiden. EU-kontoret finder herefter ikke, at danskuddannelsen er omfattet af artikel 7, stk. 3, i EØF-forordningen.

EU-kontoret har imidlertid udtalt, at selvom danskuddannelsen ikke er omfattet af artikel 7, stk. 3, så udleder de vandrende arbejdstagere visse rettigheder fra artikel 7, stk. 2, i forordningen. Det fremgår af denne bestemmelse, at "arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere".

EU-kontoret har oplyst, at EF-Domstolen i en dom (Frascogna-dommen, jf. Justitsministeriets ovennævnte notits) har udtalt, at begrebet social fordel omfatter rettigheder, "det være sig med eller uden tilknytning til en arbejdskontrakt, som tilkommer enhver indenlandsk arbejdstager, i det væsentlige på grund af hans objektive status som arbejdstager, eller allerede fordi han har bopæl på det nationale område, og hvis udstrækning til også at gælde arbejdstagere med statsborgerskab i andre medlemsstater må antages at kunne fremme disses mobilitet inden for Fællesskabet".

Efter EU-kontorets opfattelse må danskuddannelsen på baggrund af Frascogna-dommen anses for en social fordel. EU-kontoret henviser herved særligt til de i danskuddannelseslovens § 1, stk. 2, oplyste formål, herunder særligt målet om at opnå kendskab til det danske arbejdsmarked.

Den omstændighed, at danskuddannelsen ikke tilkommer enhver med bopæl i Danmark, men er forbeholdt udlændinge med opholdstilladelse og folkeregisteradresse i Danmark, kan efter EU-kontorets opfattelse ikke føre til et andet resultat. Det afgørende må således være, at der er tale om en ud-

dannelse, som enhver udlænding har krav på i medfør af en opholdstilladelse og folkeregisteradresse, og som vil kunne fremme de vandrende arbejdstageres mobilitet inden for Fællesskabet, såfremt den udstrækkes til også at omfatte denne gruppe.

På den baggrund er det EU-kontorets opfattelse, at vandrende arbejdstagere med bopæl i udlandet (grænsegængere) har krav på tilbud om danskuddannelse i henhold til artikel 7, stk. 2, i EØF-forordningen.

Integrationsministeriet kan oplyse følgende:

Det fremgår af § 2, stk. 2 og 3, i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., at udlændinge, der har opholdstilladelse i Danmark eller efter den gældende lovgivning har ret til at opholde sig i Danmark uden opholdstilladelse, har ret til danskuddannelse. Det betyder, at grænsegængere ikke har ret til danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven.

Integrationsministeriet kan imidlertid tilslutte sig Justitsministeriets EU-kontors fortolkning af EØF-forordningens artikel 7, stk. 2, som indebærer, at grænsegængere har ret til danskuddannelse i henhold til EØF-forordningen.

Integrationsministeriet har på den baggrund udsendt vedlagte informationsbrev til kommuner og udbydere af danskuddannelse herom.

Med hensyn til det af statsforvaltningen stillede spørgsmål om, hvorvidt en kommune lovligt kan afholde udgifterne til danskuddannelse til grænsegængere, er Integrationsministeriet af den opfattelse, at reglerne i danskuddannelseslovens § 13 om finansiering finder tilsvarende anvendelse, således at det i stedet for bopælskommunen er den kommune, hvor arbejdsstedet ligger, der skal tilbyde danskuddannelse til grænsependlere.

I forbindelse med en kommende ændring af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., vil en bestemmelse om grænsegængeres ret til danskuddannelse blive indsat i loven."

Det fremgår blandt andet af Integrationsministeriets Informationsbrev af 29. januar 2009 til kommunalbestyrelser og udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge, at det kun er grænsependlere, som er EU/EØS-borgere og schweizere, der efter EU-retten har ret til danskuddannelse, og EU-reglerne derimod ikke giver grænsependlere, der er statsborgere i lande uden for EU/EØS og Schweiz, særlige rettigheder. Ministeriets oplyste endvidere, at reglerne for disse personer skal administreres som hidtil.

Statsforvaltningen udtalelse :

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven – nu lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008).

Udtrykket lovgivningen forstås som gældende ret i almindelighed, det vil sige både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, så som de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, der dog kun finder anvendelse, hvis det pågældende spørgsmål ikke er reguleret i den skrevne lovgivning.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Følgende fremgår af § 2, stk. 1 og § 13, stk. 1 i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. (danskuddannelsesloven – lovbekendtgørelse nr. 259 af 18. marts 2006, som senest ændret ved § 2 i lov nr. 104 af 7. februar 2007) :

"§ 2, stk. 1. Kommunalbestyrelsen tilbyder voksne udlændinge, der bor og er folkeregistreret i kommunen, danskuddannelse, jf. § 3."

"§ 13, stk. 1. Kommunalbestyrelsen afholder udgifterne til danskuddannelse af udlændinge, der bor i kommunen, jf. dog §§ 14 og 15. "

Ordlyden af artikel 7, stk. 2 og 3 i Rådets forordning nr. 1612/68 EØF er :

"AFSNIT II

Udøvelse af beskæftigelse og ligestilling

Artikel 7

1....

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.

3. Arbejdstageren har samme ret til på samme vilkår som indenlandske arbejdstagere at deltage i uddannelse i faglige uddannelsesinstitutioner, omskolings- og revalideringscentre.

4. ..."

Med henblik på en stillingtagen til lovligheden af den i sagen omhandlede aktivitet og en besvarelse af Kolding Kommunes forespørgsel tager statsforvaltningen i det følgende stilling til lovligheden af danskuddannelse i forhold til

1. Grænsependlere, der er borgere i et EU/EØS land eller Schweiz
2. Grænsependlere, der er borgere i et land udenfor

EU/EØS og Schweiz

- a. hvis de pågældende er ansat i kommunen
- b. hvis de pågældende er ansat i en privat virksomhed

Ad 1. Vedrørende danskuddannelse til grænsependlere, der er borgere i et EU/EØS land eller Schweiz

Statsforvaltningen konstaterer, at grænsependlere, der er EU/EØS-borgere og schweizere i medfør af artikel 7, stk. 2 i Rådets forordning nr. 1612/68 EØF har ret til danskuddannelse svarende til den, som udlændinge, der har opholdstilladelse og er folkeregistreret i en kommune i Danmark, er berettiget til, og at Integrationsministeriet har udsendt Informationsbrev af 29. januar 2009 med nærmere oplysning om, hvorledes kommunernes skal administrere disse regler.

Det har således ikke været i strid med lovgivningen, at Kolding Kommune har givet de konkrete tilbud om danskuddannelse til de pågældende grænsependlere, eftersom kommunen har oplyst, at de pågældende var tyske statsborgere.

Ad 2. Vedrørende danskuddannelse til grænsependlere, der er statsborgere i lande uden for EU/EØS og Schweiz.

Statsforvaltningen har noteret sig, at det af Integrationsministeriets informationsbrev fremgår, at EU-reglerne ikke giver disse borgere særlige rettigheder.

Da de pågældende heller ikke er omfattet af danskuddannelsesloven og erhvervsfremmeloven, og da spørgsmålet ikke i øvrigt ses at være reguleret i den skrevne lovgivning, skal spørgsmålet om, hvorvidt kommunen lovligt kan varetage den pågældende aktivitet, bedømmes efter de uskrevne regler om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den kommunalretlige litteratur, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger blandt andet er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttækriterium.

Det følger af almennyttækriteriet, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune ikke uden

lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentlige er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos grupper af enkeltpersoner eller -virksomheder. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkeltperson eller -virksomhed ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Ad 2 a. hvis de pågældende er ansat i kommunen.

For så vidt angår kommunalt ansatte indebærer det ovenfor anførte, at en kommune som udgangspunkt derfor alene er berettiget til at stille de ydelser til rådighed for de ansatte, som kommunen er forpligtet til i henhold til de aftalte løn- og ansættelsesvilkår.

Det er imidlertid i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at det ovennævnte kommunalretlige udgangspunkt i et vist omfang kan fraviges, hvor der er tale om ydelser til kommunens ansatte. Dette er tilfældet dels i mindre betydelige spørgsmål ud fra hensynet til de ansattes velfærd, dels i tilfælde, hvor fravigelsen sker med henblik på at varetage kommunens interesser som arbejdsgiver.

En kommunalbestyrelse vil således som led i den almindelige personalepleje lovligt kunne træffe beslutning om at stille almindelige personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, eksempelvis avis- og telefonhold, feriehus, motionscentre m.v.

I den samlede vurdering af, hvilke personalegoder en kommune kan stille til rådighed for sine ansatte, lægges der i tilsynsmyndighedernes praksis vægt på, om det på arbejdsmarkedet som helhed er almindeligt at stille den pågældende ydelse til rådighed.

Endvidere må kommunens konkrete egeninteresse som arbejdsgiver i den pågældende ordning tillægges betydning, og kommunalbestyrelsen må i den forbindelse foretage et skøn inden for relativt vide rammer. Det bemærkes herved, at der i almindelighed efter tilsynsmyndighedernes praksis stilles større krav til ordningens evne til at fremme varetagelsen af kommunens egennyttige interesse som arbejdsgiver, jo mindre udbredt den pågældende ordning er på arbejdsmarkedet som helhed.

Det indgår desuden i vurderingen af ordningens lovlighed, hvilke udgifter for kommunen der er forbundet med at stille personalegodet til rådighed. Endelig kan tillægges vægt, hvor tæt en sammenhæng personalegodet har med selv arbejdsudførelsen eller med arbejdsforholdet mere

generelt.

Det er en betingelse for en ordnings lovlighed, at ydelsen stilles til rådighed efter saglige kriterier. Det er samtidig en forudsætning for en kommunes adgang til at stille personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, at støtens størrelse og varighed ikke går ud over, hvad kommunens varetagelse af dens interesser som arbejdsgiver kan begrunde.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det ikke vil være i strid i med lovgivningen, at en kommune yder støtte til, at en sagligt afgrænset kreds af kommunens ansatte modtager almen sprogundervisning, selvom de pågældende ansatte ikke er bosiddende i Danmark.

Begrundelsen er, at en kommune som arbejdsgiver må antages at have en interesse i at styrke relevante kvalifikationer hos sine ansatte.

Ad 2 b. hvis de pågældende er ansat i private virksomheder :

Det er endvidere fast antaget i tilsynsmyndighedernes praksis og i den kommunalretlige litteratur, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne har adgang til at yde generel støtte til erhvervslivet.

Udtrykket "generel støtte" kan dog give anledning til misforståelser.

En kommune kan ikke yde hvilken som helst støtte til erhvervsvirksomheder under henvisning til, at den kommer alle virksomheder i kommunen til gode eller står åben for alle disse virksomheder.

En kommune kan således ikke overtage produktionsomkostningerne fra virksomhederne, selvom denne overtagelse gælder for alle virksomheder og for så vidt er generel.

At en generel aktivitet i øvrigt måtte indebære konkrete fordele for en enkelt virksomhed eller visse virksomheder betager ikke i sig selv aktivitetens egenskab af at være generel.

For så vidt angår ansatte i private virksomheder er det efter statsforvaltningens opfattelse afgørende, om aktiviteten er at betragte som en generel aktivitet, eller om den udelukkende eller i det væsentlige er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos grupper af enkeltpersoner eller -virksomheder.

Statsforvaltningen har noteret sig oplysningen fra Kolding

Kommune om, at tilbudet om sprogundervisning har været et svar på den efterspørgsel, der både har været fra grænsependlere selv og fra de i kommunen beliggende erhvervsvirksomheder, som beskæftiger udenlandsk arbejdskraft.

Statsforvaltningen har endvidere noteret sig oplysningen om, at undervisningen af grænsependlere i dansk sprog sker med henblik på at optimere erhvervsvirksomhedernes mulighed for at kunne tiltrække og ansætte udenlandsk arbejdskraft, ligesom det sker for at lette den enkelte grænsependlers mulighed for at kunne begå sig på det danske arbejdsmarked.

Som sagen foreligger oplyst, er det statsforvaltningens opfattelse, at et tilbud om dansk undervisning til grænsependlere ikke kan betragtes som en generel støtte, heller ikke selv om den stilles til rådighed for alle virksomheder, der måtte efterspørge udenlandsk arbejdskraft.

Begrundelsen er, at foranstaltningen udelukkende eller i det væsentligt er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos grupper af enkeltpersoner eller -virksomheder.

Statsforvaltningen henviser her til oplysningerne om, at undervisningen sker med henblik på at optimere erhvervsvirksomhedernes mulighed for at kunne tiltrække og ansætte udenlandsk arbejdskraft, ligesom det sker for at lette den enkelte grænsependlers mulighed for at kunne begå sig på det danske arbejdsmarked.

Statsforvaltningen har herved også taget i betragtning, at kommunen ved at påtage sig sprogundervisningen af privatansatte grænsependlere påtager sig enkeltvirksomheders udgifter til relevant opkvalificering af sådanne medarbejdere.

Dette vil ikke være i overensstemmelse med lovgivningen.

Om kommunalfuldmagten, almennytteskriteriet, personalegoder og adgangen til at yde generel erhvervsstøtte kan der henvises til Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning II, 1987, side 49 f., betænkning nr. 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, side 81 ff., Inger Mogenssen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, side 12 f. og side 141 f., Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2005, side 65 ff., og Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 163 ff., og 297 f.

Løvrigt :

Der vedlægges kopi af Integrationsministeriets brev af 29. januar 2009, sammen med Informationsbrevet af samme dato og Justitsministeriets EU-kontors notits af 19. november 2008.

Erhvervs- og Byggestyrelsen og Integrationsministeriet har modtaget kopi af denne skrivelse.

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside på internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Anne Rasmussen
kontorchef

/Stella Bøttger
specialkonsulent