



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Billedkunstnernes Forbund
Att.: Bent Hansen
Havgyden 37
Bæk
6100 Haderslev

22 DEC. 2000

Dato:
Kontor: 2. kommunekontor
J. nr.: 1999/1117/500-1
Sagsbeh.: MHO
Fil-navn: 1117/500-1

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt har ved brev af 13. juli 1999 til Indenrigsministeriets videre behandling fremsendt en kopi af Deres af brev af 8. juli 1999 til tilsynsrådet, hvori De klager over tilsynsrådets udtalelse af 2. september 1998 vedrørende kunstforeningen "Galleriets" opkrævning af provision fra kunstnere i forbindelse med foreningens køb af kunstværker.

Indenrigsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen, og det er Indenrigsministeriets opfattelse, at Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amts udtalelse af 2. september 1998 ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Indenrigsministeriet skal beklage, at det ikke har været muligt at besvare Deres henvendelse tidligere. Dette skyldes, at der har været og for tiden er et meget stort antal sager til behandling i ministeriet.

Her følger først en gennemgang af sagens baggrund og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at Haderslev Kommunes Undervisnings- og Kulturudvalg den 10. februar 1997 bemyndigede kunstforeningen, "Galleriet", der er en privat kunstforening for ansatte tilknyttet Haderslev Kommune, til foretage indkøb af kunst for 20.000,- kr. til kommunen. Beløbet blev finansieret af kommunens kunstfond.

Der anførtes bl.a. følgende i udvalgets beslutningsprotokol vedrørende mødet den 10. februar 1997:

"Kunstudvalget, Undervisnings- og Kulturudvalgets formand og næstformand samt skoledirektør, har i opdrag at indkøbe kunst til brug rundt om i kommunens institutioner og til brug for kommunale gaver.

Formanden for det kommunale personales kunstforening, skoleinspektør Arthur Mathiesen, har forespurgt, om foreningen igen i 1997 må foretage et vist indkøb af kunst finansieret af kunstkontoen, men så overdraget forvaltningen. Det kan fremme kunstforeningens muligheder for at trække kunstnere til deres udstillinger.

Indkøbenes formål er p.t. at indkøbe fra lokale kunstnere for at kunne lave en permanent kunstudstilling i Rådhushallen.

Forvaltningen indstiller

- at det bemyndiges det kommunale personales kunstforening i 1997 at indkøbe for 20.000 kr. kunst til Haderslev Kommune.

Et flertal godkendte indstillingen".

Kunstforeningen indgik på den baggrund en aftale med en række billedkunstnere bosiddende i Haderslev Kommune om afholdelse af en udstilling på Haderslev Rådhus. Af kunstforeningens skrivelse af 9. juni 1997 til de respektive kunstnere vedrørende de nærmere udstillingsvilkår anførtes bl.a., at foreningen beregnede sig en provision på 20% i forbindelse med køb af de udstillede værker.

Udstillingen afholdtes herefter i perioden 24. juni – 29. august 1997 på Haderslev Rådhus.

Ved brev af 24. marts 1998 klagede De på vegne af Billedkunstnernes Forbund til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt over den af kunstforeningen beregnede provision. De anførte bl.a. følgende:

"... beder jeg på afdelingens vegne venligst om Tilsynsrådets udtalelse om den for os ejendommelige betalingsmåde, at offentlige midler skal udbetales via mellemhandlere ansat i kommunen, og som for denne ekspe-dition ønsker 20% provision. Disse penge skal efter kunstforeningens formands udsagn bruges til foreningens årlige lodtrækning."

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt anmodede på den baggrund Haderslev Kommune om en udtalelse. Kommunen fremsatte ved brev af 22. maj 1998 bl.a. følgende bemærkninger:

"... Kunstforeningen Galleriet er en selvstændig forening med egen vedtægt. Foreningen har bl.a. til formål via udstillinger at bibringe sine medlemmer kendskab til kunst.

Kunstforeningen afholder regelmæssigt udstillinger på Haderslev Rådhus, Haderslev Bibliotek og andre egnede steder, f.eks. på Kulturhus Harmonien.

I forbindelse med udstillingerne garanterer kunstforeningen et mindstesalg for de udstillende kunstnere. Såfremt publikum ikke køber tilstrækkeligt eller ingen af de udstillede værker i forhold til mindstesalget, er kunstforeningen forpligtet til at supplere op.

Dertil kommer, at der er en række omkostninger forbundet med afholdelse af udstillingerne, herunder annoncering, fernisering, markedsføring, administration m.m.

Foreningens eneste indtægtsgrundlag er medlemskontingentet. Med det nuværende antal medlemmer kan kontingenterne alene ikke dække omkostningerne ved udstillinger.

Kunstforeningen Galleriet har derfor som andre kunstforeninger en aftale om rabat med kunstnerne i forbindelse med køb af deres værker. Som for de andre foreninger udgør rabatten 20% af værkets pris.

Den rabat, der opnås i forbindelse med indkøb af kunstværker for kommunen, er sammen med de indbetalte kontingenter blevet anvendt til dækning af ovennævnte omkostninger i forbindelse med udstillingerne.

Andre af kommunens kunstforeninger har tidligere forestået indkøbene, med samme rabatordning.

Kunstforeningen er i øvrigt en almennyttig forening og vil derfor kunne opnå tilskud til sine aktiviteter fra kommunen.”

Ved brev af 15. juni 1998 til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt afgav De bl.a. følgende kommentarer til Haderslev Kommunes udtalelse:

”Da det oplyses, at kunstforeningen ”Galleriet” er en selvstændig forening, var det vel naturligt, at det var formanden, der svarede i stedet for kommunens borgmester og kommunaldirektør. Deres medvirken må efter min mening opfattes som en accept af, at ”Galleriet” optræder som mellemhandler, der som medvirkende ved handelen forlanger en afgift på 20% af katalogprisen ...

Man får desuden at vide, at man som i andre kunstforeninger får 20% rabat. Det er en selvbestaltet ordning, som der ikke er noget belæg for. Er der tale om en kostbar trykning af en plakat i farver, hvor fremstillingsprisen let kan komme op på 8.000 kr., kan man træffe en særlig aftale mellem forening og billedkunstner.

...

”Galleriet” er en firmakunstforening. Udstillingspladsen er gratis – lys og varme samt forsikring ligeledes. Trykning af informationer m.m. kan foretages i huset. Byens presse omtaler gerne arrangementerne uden betaling.”

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt udtalte den 2. september 1998 bl.a. følgende:

”Tilsynet har derimod ikke umiddelbart beføjelser overfor kommunalt ansatte eller foreninger, hvis medlemmer er kommunalt ansatte.

Tilsynsrådet kan derfor ikke tage stilling til uoverensstemmelser om fortolkning af aftaler om honorering og andre vilkår, der er indgået mellem Billedkunstnernes Forbund og kunstforeningen ”Galleriet”.

Tilsynsrådet kan dog tage stilling til, om kommunen ved sin forvaltning af kunstindkøb, der i et vist omfang er overladt til en privat kunstforening, har sikret sig, at der ikke i forbindelse med den privatretlige aftale om kunstindkøb stilles betingelser, der ikke er sagligt begrundede.

Tilsynsrådet lægger til grund, at der som led i et kommunalt kunstindkøb er indgået aftale mellem kunstforeningen ”Galleriet” og Billedkunstnernes Forbund, der på forskellig måde tilgodeser begge parter.

Det fremgår heraf, at "Galleriet" er en selvstændig forening med egne vedtægter og et indtægtsgrundlag, der består af medlemmernes kontingentindbetaling.

Da disse indtægter ikke dækker alle udgifter ved at afholde udstillinger er der – som det efter det oplyste gælder for andre kunstforeninger – indgået aftale med de udstillende kunstnere om en rabat på 20% af værkernes pris.

Til gengæld garanterer foreningen for et vist mindstesalg, hvis købsinteressen hos det almindelige publikum svigter.

Rabatten er efter det oplyste også opnået i forbindelse med indkøbet af kunst for kommunen.

Det betyder, at kommunen har købt kunst til en katalogpris på kr. 20.000, og at foreningen har opnået en rabat på kr. 4.000 til dækning af sine administrationsomkostninger.

Det lægges i den forbindelse endvidere til grund, at aftalen om rabatordning og om omkostningsdækning ikke i afgørende grad afviger fra andre aftaler mellem kunstforeninger som udstillingsarrangør og billedkunstnere.

Tilsynsrådet finder derfor ikke holdepunkter for at fastslå, at kommunen som led i sit indkøb af kunst har for sømt at gribe ind overfor indgåelse af en udstillingsaftale af et usagligt indhold, eller at kommunen indirekte har ydet tilskud til medlemmer af kunstforeningen."

Ved breve af 12. september 1998, 16. december 1998 og 8. juli 1999 til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt meddelte De, at De anså Haderslev Kommunes oplysninger til tilsynsrådet for fejlagtige, og at Billedkunstnernes Forbund ønskede at anke tilsynsrådet afgørelse.

De anførte i den forbindelse bl.a., at kunstforeningens eventuelle omkostninger til afholdelse af udstillingen var udokumenterede, at kommunen i vidt omfang var foreningen behjælpelig med udstillingslokaler og trykning af brochuremateriale mv., samt at den af foreningen opnåede rabat blev anvendt til køb af kunst til brug for lodtrækning mellem foreningens medlemmer.

Ved brev af 13. juli 1999 videresendte Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt Deres brev af 8. juli 1999 til videre behandling i Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet anmodede ved brev af 19. juli 1999 Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt om en udtalelse, herunder om hvorvidt Haderslev Kommune ydede støtte til kunstforeningen "Galleriet" og i bekræftende fald, til hvilke formål og hvorledes støttet blev ydet.

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt indhentede i den anledning supplerende oplysninger hos Haderslev Kommune, der ved brev af 26. august 1999 til tilsynsrådet, videresendte til Indenrigsministeriet ved brev af 16. september 1999, bl.a. oplyste følgende:

"Byrådet har i dag behandlet Tilsynsrådets henvendelse og skal først og fremmest henvise til den besvarelse, som Borgmesterkontoret afgav den 22. maj 1998. Heri er kommunens engagement med foreningen beskrevet. Det kan supplerende oplyses, at kommunen ikke yder økonomisk tilskud til foreningen Galleriet.

I forhold til den tidligere omtalte indkøbsprovision ... bemærkes, at kommunen ikke har nogen aftale med foreningen, som indebærer krav på løbende omsætning med formidlingsprovision. I det konkrete tilfælde i 1997 fandt Undervisnings- og Kulturudvalget, at et kommunalt indkøb af lokal kunst for 20.000 kr. via foreningen ville bidrage til at styrke publikumsinteressen. Den aftalte provision ses ikke at have påført kommunen nogen merudgift og er i foreningens regi anvendt til kunstformidling."

Ved brev af 19. januar 2000 anmodede Indenrigsministeriet tilsynsrådet om at fremsende en kopi af kunstforeningens vedtægter, samt om at oplyse, hvorvidt Haderslev Kommune ydede anden støtte end støtte i form af direkte økonomiske tilskud til kunstforeningen, eksempelvis i form af udlån af lokaler, bistand til administration el.lign.

Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt indhentede i den anledning supplerende oplysninger hos Haderslev Kommune, der ved brev af 26. januar 2000 til tilsynsrådet, videresendte til Indenrigsministeriet ved brev af 8. februar 2000, bl.a. oplyste følgende:

"Det kan oplyses, at Haderslev Kommune ikke yder bistand til foreningens administration. Foreningens kasserer har på forespørgsel oplyst, at denne varetages af bestyrelsen alene.

I det omfang trykning og i beskedent omfang forsendelse m.v. foretages ved kommunens foranstaltning, betaler foreningen for disse ydelser. Evt. brug af kantineydelser betales til enhver tid ligeledes med dagsprisen.

I den forbindelse kan det oplyses, at foreningens frivillige arbejde i vidt omfang fungerer som personale- og publikumspleje. Skiftende udstillinger, fortrinsvis i rådhusets forhal, er til gavn og glæde for såvel publikum som personale.

...

Det kan til orientering oplyses, at et bredt udsnit af lokale kunstnere har en permanent udstilling af billeder i kommunens eje på rådhusets 1. sal. Denne aktivitet vedrører ikke foreningen, men bidrager til – sammen med skiftende udstillinger – at gøre huset til et indbydende sted for kommunens borgere."

I vedtægterne for kunstforeningen "Galleriet" er bl.a. anført følgende:

”§ 2.

Foreningens formål er,

at stimulere interessen for billedkunst, skulptur og andre kunstformer blandt sine medlemmer ved udstilling og evt. afholdelse af foredrag, besøg m.m.

at købe kunst dels til anbringelse på rådhuset eller i kommunens institutioner og dels til bortlodning.

§ 3.

Som medlem kan optages enhver, som er ansat ved kommunen samt institutioner med driftsoverenskomst med kommunen.

§ 4.

Medlemmer, der fratræder deres beskæftigelse ved kommunen, kan fortsætte som medlem af kunstforeningen med samme rettigheder og forpligtelser kalenderåret ud.

Medlemmer, der fratræder deres beskæftigelse ved kommunen for at gå på efterløn eller pension, kan fortsætte som fulgyldige medlemmer til halv kontingent.

...

§ 5.

Der foretages hvert år i januar kvartal lodtrækning af mindst 2 kunstværker efter vinderens eget valg. Når medlemstallet overstiger 50, forøges antallet af kunstværker til udlodning til 4, og antallet forøges herefter med yderligere 2 for hver 30 nye medlemmer.

Kunstgenstandene udstilles senest 8 dage før bortlodningens afholdelse.

Hvis foreningen modtager tilskud fra byrådet, økonomiudvalget eller et af de stående udvalg, må de for dette tilskud erhvervede kunstværker ikke bortloddet til eller sættes på auktion blandt medlemmerne.

Medlemmer, der har betalt fuldt medlemsbidrag i det foregående kalenderår, deltager i lodtrækningen med 1 lod.

Lodtrækningen foretages af en af de tilstedeværende udpeget person.

Intet medlem kan vinde to på hinanden følgende år.

Valg af gevinster skal ske efter lodtrækning i den rækkefølge vinderne udtrækkes.

Dog kan et medlem, der er udtrukket som vinder, undlade at vælge/modtage gevinst uden at miste retten til at deltage i lodtrækningen det følgende år.

Et medlem, der er forhindret i at være tilstede ved lodtrækningen, bør inden denne skriftligt til bestyrelsen tilkendegive med prioritering, hvilke kunstværker den pågældende ønsker at modtage, hvis lodtrækningen giver medlemmet ret til at vælge.

Bestyrelsen kan sætte indkøbte kunstværker på auktion blandt medlemmerne.

Bestyrelsen kan endvidere give medlemmerne adgang til – på lige fod og med generalforsamlingens samtykke – at købe foreningens kunstværker for indkøbsprisen, subsidiært den ansatte værdi.

Foreningens beholdning af kunstværker skal dog altid mindst være 10.”

Indenrigsministeriets udtalelse

Indenrigsministeriet er ikke en almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

Det tilsyn, som tilsynsrådene udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Det kommunale tilsyn omfatter kun lovgivning, der særligt retter sig til kommunerne og offentlige myndigheder. Tilsynsmyndighederne kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter. De kommunale tilsynsmyndigheder kan dog i sager af i øvrigt privatretlig karakter tage stilling til, om en kommune handler i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige retsgrundsætninger og almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, herunder offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed og lighed i forvaltningen.

Deres henvendelse i sagen giver Indenrigsministeriet anledning til at udtale sig om, hvorvidt Haderslev Kommune lovligt har kunnet yde et tilskud til kunstforeningen svarende til den rabat på 4.000,- kr., som kunstforeningen har opnået i forbindelse med foreningens køb af kunst på kommunens vegne.

Spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan yde tilskud til private kunstforeninger er ikke reguleret i den skrevne lovgivning. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige retsgrundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, kommunalfuldmagtsreglerne, og offentligretlige retsgrundsætninger, herunder kravet om saglighed i forvaltningen og lighedsgrundsætningen.

Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner efter ovennævnte kommunalretlige retsgrundsætninger ikke uden hjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiel virksomhed.

Som udgangspunkt er det således ikke en kommunal opgave at yde tilskud til private, herunder private foreninger.

Det dog fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner på visse betingelser uden lovhjemmel kan yde støtte til private foreningers varetagelse af opgaver med kommunale formål. Det er en betingelse for sådan kommunal støtte til foreninger, at samtlige de aktiviteter, som varetages af foreningen, lovligt ville kunne udføres af kommunen selv, eller at støtten alene ydes til de aktiviteter, som kommunen lovligt selv ville kunne varetage. Kommunen skal i sidstnævnte tilfælde sikre, at støtten, fx ved en øremærkning, alene kan anvendes til formål, som kommunen lovligt kan varetage. Det anførte indebærer, at det er en betingelse for kom-

munens adgang til at yde støtte, at den private forenings opgavevaretagelse ikke sker med henblik på at opnå en fortjeneste herved. Det er endvidere en betingelse, at foreningen giver samtlige kommunens borgere adgang til foreningens kommunalt støttede aktiviteter, eller i tilfælde, hvor adgang til foreningens aktiviteter ikke er åben for alle borgere, at afgrænsningen af borgernes adgang til de støttede aktiviteter sker ud fra saglige kriterier.

En kommune kan således på visse betingelser uden lovhjemmel yde støtte til private foreningers varetagelse af opgaver, som kommunen selv lovligt ville kunne varetage.

Det er fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune kan varetage kulturelle aktiviteter, fx kunstnerisk udsmykning af offentlige lokaler i kommunen.

Det er endvidere fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommunalbestyrelse som led i den almindelige personalepleje lovligt kan træffe beslutning om at stille almindelige personalegoder til rådighed for ansatte, som fx avis- og telefonhold, feriehus, motionscentre mv. Det er dog en forudsætning, at der er tale om en ordning, der er begrundet i varetagelsen af kommunens interesser som arbejdsgiver. Det er endvidere en forudsætning, at ydelserne tildeles efter generelle saglige kriterier, idet kommuner ikke uden lovhjemmel kan yde tilskud til enkeltpersoner, der er begrundet i varetagelsen af de pågældendes individuelle interesser.

En kommune kan således lovligt yde tilskud til en forening, der har til formål at varetage kulturelle aktiviteter blandt kommunens borgere, ligesom en kommune lovligt kan yde tilskud til en forening, der har til formål at stille almindelige personalegoder – herunder kulturelle tilbud – til rådighed for kommunens ansatte mv. Det er dog en forudsætning, at ordningen som anført tilrettelægges således, at foreningens ydelser tildeles efter generelle saglige kriterier. Det er endvidere en forudsætning for en kommunes adgang til at stille personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, at støttens størrelse og varighed ikke går ud over, hvad kommunens varetagelse af dens interesser som arbejdsgiver kan begrunde.

Den nærmere fastlæggelse af en kommunes adgang til at stille personalegoder til rådighed for kommunens ansatte må antages at bero på, dels hvad der for så vidt angår kunstforeninger er almindeligt på arbejdsmarkedet som helhed, dels på en vurdering af den enkelte kommunes arbejdsgivermæssige interesse i at støtte den pågældende forenings aktiviteter. I afgørelsen af det sidstnævnte spørgsmål må det efter ministeriets opfattelse tilkomme kommunalbestyrelsen af foretaget et skøn inden for vide rammer.

I den foreliggende sag finder Indenrigsministeriet at kunne lægge til grund, at Haderslev Kommunes Undervisnings- og Kulturudvalgs beslutning om at bemyndige kunstforeningen "Galleriet" til at indkøbe de i sagen omhandlede kunstværker til kommunen, har været begrundet i et ønske om dels at give kommunens borgere adgang til de udstillede kunstværker, dels at varetage kommunens mere almene interesser som arbejdsgiver i at tilvejebringe almindelige personalegoder for kommunens ansatte mv. i form af at give disse adgang til kulturelle tilbud via udstillinger og i begrænset omfang udlodninger af de af foreningen indkøbte kunstværker.

Sammenfattende er det på den baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Haderslev Kommune lovligt har kunnet yde et tilskud til kunstforeningen "Galleriet" svarende til den rabat, som kunstforeningen opnåede i forbindelse med foreningens indkøb af kunst til kommunen.

Indenrigsministeriet har ikke herved udtalt sig om, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – Haderslev Kommune lovligt på det ovenfor anførte retsgrundlag fortsat vil kunne yde støtte til foreningen. Det bemærkes i den forbindelse, at den kommunale støttes størrelse og varighed som ovenfor anført ikke må gå ud over, hvad kommunens varetagelse af dens interesser som arbejdsgiver kan begrunde.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Kunstforeningen "Galleriet" har tilsidesat eventuelle privatretlige forpligtelser overfor de kunstnere, som har deltaget i udstillingen på Haderslev Rådhus, herunder i forbindelse med foreningens køb af de udstillede værker, bemærkes, at Indenrigsministeriet som anført ovenfor ikke kan tage stilling til spørgsmål om eventuelle privatretlige forpligtelser.

Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt og Haderslev Kommune.

Med venlig hilsen



Per Hansen

