

## Statsforvaltningens brev vedr. deltagelse i vikarbureau

Aarhus Kommune  
Rådhuspladsen 2  
8000 Aarhus C

Dato: 16-03-2017

### Henvendelse vedrørende etablering af vikarbureau

Aarhus Kommune har den 17. september 2013 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Tilsynet

Kommunen har anmodet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt kommunen i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan deltage i et aktie- eller anpartsselskab, der skal drive vikarservice.

Statsforvaltningen  
Storetorv 10  
6200 Aabenraa

Vikarbureauet skal fungere som en socialøkonomisk virksomhed, dvs. en privat virksomhed, der driver erhverv med det formål at skabe beskæftigelse for personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen, idet vikarbureauet således skal beskæftige personer, der er visiteret til fleksjob.

Sagsnummer.: 2014 - 211743

**SAGSBEHANDLER:**

Lise Riddersholm Husted

Telefon: 7256 7000

EAN-Nr. 5798000362222

skriv til os via borger.dk

[www.statsforvaltningen.dk](http://www.statsforvaltningen.dk)

### Resumé

Statsforvaltningen har bedømt Aarhus Kommunes påtænkte engagement i det omhandlede vikarbureau for fleksjobbere efter kommunalfuldmagtsreglerne, idet Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at beskæftigelseslovgivningen ikke regulerer det omhandlede spørgsmål, og således hverken er til hinder for den påtænkte kommunale disposition eller giver hjemmel hertil.

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER

findes på

[www.statsforvaltningen.dk/kontakt](http://www.statsforvaltningen.dk/kontakt)

Efter kommunalfuldmagtsreglerne gælder et princip om, at kommuner som udgangspunkt ikke må drive erhvervsvirksomhed. Princippet hviler dels på, at visse erhvervsaktiviteter traditionelt har været forbeholdt den private sektor, dels på hensynet til at undgå konkurrenceforvridning. Vikarvirksomhed varetages sædvanligvis af private.

Statsforvaltningen har overvejet, om de "underliggende aktiveringshensyn", som Aarhus Kommune har peget på, kan betyde, at kommunens deltagelse i vikarvirksomheden på trods af ovennævnte forbud mod kommunal erhvervsvirksomhed, alligevel skulle ligge indenfor lovgivningens rammer.

Efter Statsforvaltningens opfattelse udgør disse hensyn imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag herfor, og det er på den baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommunes deltagelse i vikarbureauet ikke vil være lovlig.

Statsforvaltningen skal beklage det sene svar.

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

### **Sagens baggrund**

Aarhus Kommune har den 17. september 2013 rettet henvendelse til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Kommunen har anmodet om en vejledende udtalelse om, hvorvidt kommunen i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan understøtte etablering af et vikarbureau for fleksjobbere.

Aarhus Kommune har om baggrunden for henvendelsen bl.a. oplyst, at kommunen løbende arbejder med at forbedre rammebetingelserne for borgere, som af forskellige årsager har varige begrænsninger i arbejdsevnen, og som af Jobcentret kan visiteres til fleksjob.

Kommunen har oplyst, at Jobcentret efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats skal sørge for, at personer som er visiteret til fleksjob har mulighed for fleksjobansættelse ved private eller offentlige arbejdsgivere.

Kommunen ønsker for at forbedre mulighederne for ansættelse i fleksjob at udvikle nye muligheder for fleksjobvisiterede borgere, som er ledige. Aarhus Kommune ønsker i den forbindelse at understøtte etableringen af et vikarbureau for fleksjobbere.

Det er hensigten, at vikarbureauet skal fungere som en socialøkonomisk virksomhed, forestået som en privat virksomhed der driver erhverv med det formål at skabe beskæftigelse for personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen.

Det oplyses, at virksomheden således vil anvende hele sit overskud til reinvestering i virksomheden, således, at der skabes ansættelsesmuligheder for flest mulige fleksjobbere.

Videre oplyses, at det socialøkonomiske vikarbureau udelukkende vil ansætte og aflønne fleksjobbere, dog således, at der muligvis kan blive tale om ordinære ansættelser i administrationen/ ledelsen af virksomheden.

Det oplyses, at de fleksjobansatte medarbejdere vil have to primære opgaver, dels i fællesskab at indhente nye opgaver til vikarbureauet, dels at løse de opgaver som skaffes. Således skal købere af vikarydelsen ikke ansætte personen i fleksjob, men vil skulle fakturere de løste opgaver til vikarbureauet, som ansætter og aflønner den fleksjobansatte.

Aarhus Kommune har foretaget en vurdering af lovligheden af ordningen. Af henvendelsen fremgår herom følgende:

”Det er Aarhus Kommunes vurdering, at der ikke er direkte lovhjemmel til at understøtte etablering og deltagelse i en socialøkonomisk virksomhed, hvorfor støtte til etablering og efterfølgende deltagelse skal have hjemmel i kommunalfuldmagten.

Det er Aarhus Kommunes vurdering, at støtte til etablering og deltagelse i et socialøkonomisk kapitalselskab, som forfølger de mål som er beskrevet ovenfor, vil overholde relevante retsgrundsætninger indenfor rammerne af kommunalfuldmagten. Dvs. der forfølges et almennyttigt formål, som har kommunal interesse og som i kraft af det social økonomiske grundlag ikke har til formål at understøtte profitdrevne formål.

Det er Aarhus Kommunes vurdering, at Aarhus Kommune kan understøtte etableringen af et socialøkonomisk aktieselskab eller anpartsselskab ved, at indskyde kapital og opnå en ejerandel og ved, at være repræsenteret i virksomhedens bestyrelse. Et socialøkonomisk vikarbureau vil således understøtte formål som kommunen også efterstræber på beskæftigelsesområdet, hvorfor kommunen lovligt kan indskyde kapital i en sådan virksomhed, så længe der er et rimeligt forhold mellem de kommunalt indskudte midler og privat fremskaffede midler. Kommunen må dog ikke besidde en ejerandel på over 50 % eller i øvrigt via aftale være berettiget til at udpege over halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne i virksomheden.”

Aarhus Kommune har endvidere fremsendt notat af 1. juli 2014, ”Juridiske aspekter ved etablering af socialøkonomisk virksomhed under ArbejdsmarkedscenterNord”. Kommunen har oplyst, at notatet er udarbejdet med henblik på en anden socialøkonomisk virksomhed (produktionsvirksomhed for småplanter) end den i sagen omhandlede, men at den afspejler overvejelser, som også er relevante i forhold til nærværende sag.

Af notatet fremgår bl.a., at det er kommunens vurdering, at den socialøkonomiske virksomhed, som notatet er skrevet med henblik på, ikke vil kunne oprettes med hjemmel i den såkaldte lov 548 (lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber), herunder fordi produktionen af småplanter ikke er baseret på særlig kommunal know-how.

Notatet indeholder endvidere en redegørelse for kommunal deltagelse i selskaber efter kommunalfuldmagtsreglerne, herunder for de betingelser, der efter kommunal tilsynspraksis gælder herfor. Det fremgår, at det er kommunens vurdering, at der er mulighed for etablering af en socialøkonomisk virksomhed med et delvist kommunalt ejerskab, så længe det overordnede formål er at understøtte det rummelige arbejdsmarked ved ansættelse af udsatte personer og personer med nedsat erhvervsevne, og så længe en række øvrige betingelser er opfyldt, herunder at profit reinvesteres i virksomheden med henblik på at understøtte dette formål.

Aarhus Kommune har den 20. maj 2015 fremsendt notat af 19. maj 2015 om kommunal deltagelse i socialøkonomisk virksomhed med bilag udarbejdet af Holst Advokater i anledning af sagen.

Af notatets pkt. 4 – sammenfatning og vurdering – fremgår bl.a. følgende:

”Aarhus Kommune har fremsendt beskrivelse af to projekter. Fælles for begge projekter er, at der ikke findes særskilt lovhjemmel, ligesom der ikke kan findes hjemmel i erhvervsfremmeloven.

For begge projekter må det desuden afvises, at kommunen kan søge hjemmel i L548. Hverken vikararbejde eller produktion af småplanter sker med afsæt i relevant kommunal knowhow. Det synes desuden at følge af de fremsendte projektbeskrivelser, at heller ikke omsætningskravet kan opfyldes. Aarhus Kommune kan derfor ikke med hjemmel i L548 indskyde kapital i de beskrevne socialøkonomiske virksomheder.

Jeg bemærker generelt, at det ikke kan udelukkes, at der kan oprettes socialøkonomiske selskaber med hjemmel i L548. Det vil dog kræve, at selskabet udfører sådanne opgaver, som sædvanligvis leveres til kommuner/regioner, og at dette sker på baggrund af kommunal knowhow. Henset til, at socialøkonomiske virksomheder netop er kendetegnet ved virksomhedsdrift og derfor formodningsvist drift af selskab på et privat marked, vil det formentlig sjældent være relevant at anvende L548, og det synes ikke at være tilfældet i denne sag.

Som anført ovenfor, er det derfor afgørende for vurderingen af de beskrevne projekters lovlighed, om kommunalfuldmagten kan hjemle kommunens deltagelse. Af afgørende betydning i denne sammenhæng er kriteriet "kommunal interesse".

Som også anført i pkt. 3.3 taler det med betydelig vægt for lovligheden af deltagelse i begge projekter, at sikring af beskæftigelse for udsatte borgere må betragtes som en kerneopgave for kommunen.

Projektet i samarbejde med Arbejdsmarkedscenter Nord er kort beskrevet som produktion af småplanter. Som projektet "FLUKS" er beskrevet, er der tale om en virksomhed, der driver vikarbureau, men med særlig fokus på at håndtere de særlige udfordringer, der er forbundet med at sikre arbejde til udsatte borgere eller borgere med nedsat erhvervsevne.

Det taler i den forbindelse imod lovligheden af kommunens deltagelse, at produktion af småplanter ikke er en kommunal opgave. Tilsvarende er drift af vikarvirksomhed erhvervsudøvelse, der ganske åbenbart ikke kan rummes inden for den kommunale interesse.

Da socialøkonomiske virksomheder netop er kendetegnet ved at drive erhvervsvirksomhed, og da de beskrevne erhvervsdriftsformål utvivlsomt ikke kan rummes inden for den kommunale interesse, synes udgangspunktet således at være, at virksomhederne ikke varetager en kommunal interesse.

Mens det for begge projekter således gælder, at erhvervsdriften isoleret set ikke kan rummes inden for kommunalfuldmagtsreglerne, synes derimod de underliggende aktiveringshensyn at kunne rummes inden for kommunalfuldmagten.

Dette ligger op til en vurdering af, om de socialøkonomiske virksomheder først og fremmest varetager sociale formål, eller først og fremmest driver erhvervsvirksomhed. Afgørende for, om kommunen lovligt kan yde støtte til de beskrevne virksomheder, er derfor, med hvilken vægt de to modsatrettede hensyn indgår.

I forhold til socialøkonomiske virksomheder må hovedformålet som udgangspunkt anses for at være varetagelse af sociale formål, da kommunen som før nævnt ikke ved selve virksomhedsdriften lovligt kan generere et overskud, der kan anvendes til andre kommunale aktiviteter. De sociale formål udgør derfor også virksomhedens eksistensberettigelse, mens virksomhedsdriften blot er et nødvendigt middel til at varetage disse formål.

Der ses dog ikke at være relevant praksis, der tager stilling hertil, og der kan derfor også næppe gives et entydigt svar herpå.

Med dette forbehold er det min vurdering, at begge projekter befinder sig i et grænseområde for de kommunalfuldmagtsretlige regler, men at projekternes sociale formål af de ovenfor anførte grunde vejer tungest ved afvejningen, og at kommunen derfor lovligt kan deltage i selskaberne. Denne konklusion støttes dermed primært på, at socialøkonomiske virksomheder netop er en særlig konstruktion, der uanset deres erhvervsdrift, har som primært formål at varetage sociale opgaver, som ellers lovligt kunne – og i stort omfang skulle – varetages af kommunerne.

Jeg bemærker, at dette resultat yderligere støttes af, at der er etableret lignende projekter i andre kommuner, uden dette har givet anledning til sanktioner.

Resultatet synes desuden at være bedst stemmende med den seneste lovgivningspraksis, således først og fremmest lov om registrerede socialøkonomiske virksomheder, der muligvis kan tages til indtægt for et generelt politisk ønske om initiativer i denne retning.

På nuværende tidspunkt og uanset, at spørgsmålet ikke ses at være behandlet direkte af lovgiver, taler mest derfor for at anse de beskrevne projekter for omfattet af kommunalfuldmagten.

...”

Beskæftigelsesministeriet har efter anmodning afgivet en udtalelse til sagen. Af ministeriets høringsvar af 14. januar 2016 fremgår følgende:

”Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at der ikke i beskæftigelseslovgivningen er hverken hjemmel til eller noget til hinder for, at kommunen etablerer et vikarbureau, idet det forudsættes, at kommunen i øvrigt lever op til sine forpligtelser i henhold til LOB og LAB.

Spørgsmålet om hvorvidt kommunen kan drive socialøkonomisk virksomhed – og hvad en socialøkonomisk virksomhed overhovedet er – hører ikke under Beskæftigelsesministeriets ressort. For afklaring på dette anbefales det at rette henvendelse til Erhvervsstyrelsen.”

Statsforvaltningen har efterfølgende taget telefonisk kontakt til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, som varetager bl.a. fleksjob-området, med henblik på en afklaring af, om beskæftigelseslovgivningen udtømmende regulerer spørgsmålet om, hvorvidt kommuner kan deltage i et selskab, der som det omhandlede skal drive vikarservice. Styrelsen har i den forbindelse oplyst, at spørgsmålet i hvert fald ikke er reguleret i reglerne om fleksjob, og at der ikke i reglerne herom er hjemmel til kommunal deltagelse i et vikarbureau som det omhandlede.

### **Statsforvaltningens kompetence**

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, det vil sige en forhåndsudtalelse.

### **Statsforvaltningens udtalelse**

Aarhus Kommunes påtænkte engagement i den omhandlede virksomhed indebærer efter det oplyste, at kommunen indskyder kapital i virksomheden, der oprettes som et aktieselskab eller et anpartsselskab, hvorved kommunen opnår en ejerandel af virksomheden og i øvrigt er repræsenteret i virksomhedens bestyrelse.

Statsforvaltningen har noteret sig, at Aarhus Kommune har foretaget en vurdering af, om kommunens engagement i den omhandlede virksomhed kan ske med hjemmel i erhvervsfremmeloven (lovbekendtgørelse nr. 820 af 28. juni 2016) eller i den såkaldte lov 548 (lov nr. 548 af 8. juni 2006 med senere ændringer om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber), men at dette efter kommunens opfattelse ikke er tilfældet, hvilket Statsforvaltningen ikke har foretaget en nærmere prøvelse af, men umiddelbart er enig i kan lægges til grund.

Statsforvaltningen har videre noteret sig, at det er Aarhus Kommunes opfattelse, at spørgsmålet om kommunens deltagelse i den omhandlede socialøkonomiske virksomhed skal bedømmes efter de uskrevne regler om kommunernes ulovbestemte opgaver – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

I den forbindelse bemærkes generelt, at kommunernes mulighed for at deltage i et selskab via indskudskapital kan være fastlagt i den skrevne lovgivning eller være hjemlet kommunalfuldmagtsreglerne.

Videre bemærkes generelt, at hvis den skrevne lovgivning udtømmende regulerer spørgsmålet, skal dette ikke vurderes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

#### 1. Eventuel generel regulering af kommuners deltagelse i socialøkonomiske virksomheder

Efter Statsforvaltningen opfattelse indeholder den skrevne lovgivning ikke nogen generel regulering af kommuners deltagelse i socialøkonomiske virksomheder, herunder i form af deltagelse i privatretlige selskabsformer, der driver socialøkonomisk virksomhed.

Ved lov nr. 711 af 25. juni 2014 om registrerede socialøkonomiske virksomheder er indført en registreringsordning for private virksomheder, der driver erhverv med det formål gennem deres virke og indtjening at fremme særlige sociale formål.

Det følger af lovens § 1, at den har til formål at indføre en registreringsordning for socialøkonomiske virksomheder, der kan danne grundlag for en fælles identitet. Det følger af lovens § 2, at virksomheder, der opfylder betingelserne i lovens kapitel 2, kan opnå registrering efter loven. Lovens § 5 (der findes i lovens kapitel 2) lyder således:

”§ 5. For at en virksomhed kan være registreret, skal den

- 1) have et socialt formål,
- 2) være erhvervsdrivende,
- 3) være uafhængig af det offentlige,
- 4) være inddragende og ansvarlig i sit virke og
- 5) have en social håndtering af sit overskud ved at anvende sit resultat efter skat til
  - a) reinvestering i egen virksomhed,
  - b) investering i eller donationer til andre registrerede socialøkonomiske virksomheder,
  - c) donationer til organisationer med et almennyttigt eller almenvelgørende formål eller
  - d) en begrænset udbetaling af udbytte eller anden form for overskudsdeling mellem ejerne af virksomheden, jf. stk. 2.

...”

Af de specielle bemærkninger til lovens § 5 fremgår bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsen i forslagets § 5, stk. 1, nr. 1, skal virksomheden have et socialt formål, hvilket defineres bredt. Kravet er, at virksomheden skal have et primært formål af samfundsgavnlig karakter med et socialt, beskæftigelses-, sundheds-, miljømæssigt eller kulturelt sigte.

I Danmark såvel som internationalt skelnes der typisk mellem socialøkonomiske virksomheder, der arbejder *for* en målgruppe/sag eller *med* en målgruppe. Det vil sige, at der sondres mellem socialøkonomiske virksomheder, der arbejder *for* at forbedre forholdene *for* en målgruppe eller sag, og socialøkonomiske virksomheder, der arbejder *med*

en målgruppe ved at øge deres beskæftigelsesmuligheder på det ordinære arbejdsmarked.

...  
...

Når en socialøkonomisk virksomhed arbejder *med* en målgruppe, betyder det, at virksomheden har et beskæftigelsesmæssigt formål. Virksomheden søger således at involvere udsatte personer direkte i sit virke gennem beskæftigelse og særlige opkvalificerende forløb. Den tilgang betegnes også »Work Integration Social Enterprise« (WISE) og henviser til socialøkonomiske virksomheder, der søger at bidrage til et rummeligt arbejdsmarked ved at inkludere udsatte grupper på arbejdsmarkedet gennem kompetenceudvikling, aktivering og beskæftigelse...”

Videre fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 5 bl.a. følgende:

”Derudover fremgår det af forslaget § 5, stk. 1, nr. 2, at virksomheden skal være erhvervsdrivende. Dermed skal salg af produkter eller serviceydelser udgøre et betydeligt element. Salget af serviceydelser eller produkter kan både være til private og offentlige kunder.

Socialøkonomiske virksomheder kan have meget forskellige ressourcegrundlag. Udover indtægt fra egentlig erhvervsdrift kan virksomhederne få deres driftskapital fra en lang række kilder, såsom donationer, private eller offentlige fonde, offentlige støtteordninger, satspuljemidler, m.v. Kravet, om at virksomheden skal være erhvervsdrivende, skal ikke forstås således, at størstedelen af virksomhedens indtægter skal stamme fra salg af produkter og serviceydelser, men erhvervsdriften skal dog udgøre en betydelig andel af omsætningen. Virksomheden kan således fortsat modtage offentlige og private tilskud, donationer, m.v., hvis blot virksomheden sideløbende har et salg af produkter eller serviceydelser, som ikke er ubetydeligt for virksomhedens samlede omsætning.”

Om bestemmelsen i lovens § 5, stk. 1, nr. 3, fremgår følgende:

”Efter forslaget § 5, stk. 1, nr. 3, skal virksomheden være uafhængig af det offentlige, herved forstået, at virksomheden drives uden væsentlig offentligt indflydelse på ledelse eller drift. Det offentlige skal i denne forbindelse forstås som kommuner, regioner og staten samt myndigheder eller selskaber, der er ejet af eller underlagt disse

....

...Der vil til gengæld altid foreligge væsentlig offentlig indflydelse, når en overvejende del, det vil sige mere end 50 procent, af en virksomheden ejes af det offentlige, eller en overvejende del af virksomhedens ledelse er udpeget af det offentlige. ..”

Om bestemmelsen i lovens § 5, stk. 1, nr. 5, fremgår bl.a. følgende:

”Efter forslaget § 5, stk. 1, nr. 5, skal virksomheden have en »social håndtering« af overskud ved at anvende sit resultat efter skat til reinvestering i egen virksomhed, andre registrerede socialøkonomiske virksomheder, donationer til organisationer med et almennyttigt eller almenvelgørende formål eller i begrænset omfang udbytte til investorer.” (Disse muligheder er nærmere beskrevet).

Loven hjemler efter Statsforvaltningens opfattelse ikke kommunal deltagelse i eller støtte til socialøkonomiske virksomheder, og der ses ikke i forbindelse med loven at være taget nærmere stilling hertil, selv om det dog ved lovens ovennævnte § 5, stk. 1, nr. 1 og nr. 3, synes forudsat, at det lovligt kan forekomme, at en offentlig myndighed ejer dele (mindre end 50 %) af en socialøkonomisk virksomhed.

Det er på den baggrund Statsforvaltningens opfattelse at hjemlen i givet fald skal findes andetsteds i den skrevne lovgivning, alternativt i kommunalfuldmagtsreglerne.

## *2. Beskæftigelseslovgivningen*

Reglerne om fleksjob er fastsat i kapitel 13 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (lovbekendtgørelse nr. 1342 af 21. november 2016 med senere ændringer). I lovens § 69, stk. 1, er fastsat følgende:

”§ 69. Jobcenteret sørger for, at personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, med varige og væsentlige begrænsninger i arbejdsevnen, jf. § 2, nr. 7, har mulighed for

- 1) ansættelse hos private eller offentlige arbejdsgivere i fleksjob efter § 70 eller
- 2) støtte til at fastholde beskæftigelsen i egen virksomhed efter § 70 g.”

I lovens § 70 er fastsat betingelser for, hvornår fleksjob kan tilbydes.

Det fremgår ikke af sagen, om Aarhus Kommune har foretaget en vurdering af, om lovgivning på beskæftigelsesområdet hjemler eller er til hinder for den påtænkte kommunale selskabsdeltagelse i den omhandlede virksomhed, som skal beskæftige personer visiteret til fleksjob.

Statsforvaltningen har indhentet en udtalelse om dette spørgsmål fra Beskæftigelsesministeriet, der kort konkluderer, at ”der ikke i beskæftigelseslovgivningen er hverken hjemmel til eller noget til hinder for, at kommunen etablerer et vikarbureau”, hvilket Statsforvaltningen efterfølgende har fået bekræftet telefonisk hos Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. Der er ikke i forbindelse med hørings svarene redegjort nærmere for lovgivningen på beskæftigelsesområdet.

Statsforvaltningen lægger på ovenstående baggrund til grund, at spørgsmålet om en kommunes etablering af et vikarbureau for personer visiteret til fleksjob ikke er reguleret i beskæftigelseslovgivningen.

Spørgsmålet skal herefter bedømmes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

## *3. Kommunalfuldmagtsreglerne*

Kommunalfuldmagtsreglerne udelukker ikke, at kommuner deltager i aktieselskabsdannelser eller andre privatretlige organisationsformer med det formål at samarbejde med andre, herunder f.eks. private, om varetagelse af i øvrigt lovlige kommunale opgaver.

Det er efter kommunalfuldmagtsreglerne en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig organisationsform, f.eks. et aktieselskab, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. En kommune kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab mv.

Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, som f.eks. aktieselskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste.

I praksis kan dette sikres ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales højere udbytte, end hvad der svarer til almindelig forretning af den indskudte kapital.

Det er endvidere normalt en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i selskabet.



Endelig er det en betingelse, at lovgivningen ikke må være til hinder for, at opgaven løses uden for det kommunale system. Det indebærer primært, at myndighedsopgaver, der bl.a. går ud på at træffe afgørelser, ikke kan overlades til privatretlige selskaber, uanset at den pågældende kommune deltager, idet myndighedsudøvelse ikke uden lovhjemmel kan overlades til private.

Der henvises til Kommunernes Opgaver, Karsten Revsbech, 2015, s. 271 ff.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages det, at kommuner som udgangspunkt ikke kan drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed. Forbuddet gælder også, selvom aktiviteten ikke udøves med det formål at opnå en fortjeneste.

Således kræves almindeligvis lovhjemmel som forudsætning for, at en kommune kan påtage sig sådanne opgaver, idet der dog gælder en række modifikationer til hovedreglen om forbud mod kommunal erhvervsvirksomhed, herunder f.eks. muligheden for – under visse nærmere bestemte betingelser – at producere varer mv. til eget brug, sælge biproduktion eller varetage accessorisk virksomhed.

\*\*\*

Statsforvaltningen har om Aarhus Kommunes påtænkte engagement i den omhandlede virksomhed noteret sig, at det er tanken, at kommunen indskyder kapital i virksomheden, der oprettes som et aktieselskab eller et anpartsselskab, hvorved kommunen opnår en ejerandel af virksomheden og i øvrigt er repræsenteret i virksomhedens bestyrelse.

Det er oplyst, at det i givet fald vil blive sikret, at der er et rimeligt forhold mellem de kommunalt indskudte midler og privatfremskaffede midler, ligesom det vil blive sikret, at kommunen ikke besidder ejerandele på mere end 50 % eller i øvrigt er berettigede til at udpege over halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne i virksomheden.

Statsforvaltningen har om den omhandlede virksomhed noteret sig, at der er tale om et vikarbureau for fleksjobbere, at vikarbureauet er en privat virksomhed, der skal drive erhverv med det formål at skabe beskæftigelse for personer med varige begrænsninger i arbejdsvejen, og at kommunens advokat i ovennævnte notat har redegjort bl.a. for, at "drift af vikarvirksomhed [er] erhvervsudøvelse, der ganske åbenbart ikke kan rummes inden for den kommunale interesse."

Statsforvaltningen har også noteret sig, at virksomheden vil anvende hele sit overskud til reinvestering i virksomheden, således at der skabes ansættelsesmuligheder for flest mulige fleksjobbere, at vikarbureauet udelukkende vil ansætte og aflønne fleksjobbere, dog således, at der muligvis kan blive tale om ordinære ansættelser i administrationen/ ledelsen af virksomheden, samt at kommunens advokat i ovennævnte notat, har argumenteret for, at "projektets underliggende aktiveringshensyn synes at kunne rummes inden for kommunalfuldmagten."

\*\*\*

Varetagelse af vikarvirksomhed varetages almindeligvis af private erhvervsdrivende, og Statsforvaltningen er enig med Aarhus Kommune i, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage vikarvirksomhed, idet det i øvrigt bemærkes, at varetagelse af vikarvirksomhed efter Statsforvaltningens opfattelse ikke kan henføres under de modifikationer, som på trods af udgangspunktet om forbuddet mod kommunal erhvervsvirksomhed under visse nærmere betingelser giver kommuner mulighed for at varetage erhvervsvirksomhed.

Statsforvaltningen har noteret sig de overvejelser og konklusionen herpå, som er afspejlet i ovennævnte notat fra kommunens advokat om på den ene side forbuddet mod kommunal erhvervsdrift og på den anden side baggrunden for den omhandlede kommunale deltagelse i vikarbureauet og kommunernes opgaver med sikring af beskæftigelse for udsatte borgere, der beskrives som en kommunal kerneopgave, der efter advokatens opfattelse kan begrunde, at kommunen lovligt kan deltage i vikarvirksomheden.

Statsforvaltningen har i den forbindelse også noteret sig argumentet om, at ovennævnte lovgivning om registrering af socialøkonomiske virksomheder, understøtter denne konklusion, idet lovgivningen kan anskues som et overordnet politisk ønske om socialøkonomiske initiativer.

Herover står imidlertid det grundlæggende princip efter kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive erhvervsvirksomhed.

Princippet – der hviler dels på, at visse erhvervsaktiviteter traditionelt har været forbeholdt den private sektor, dels på hensynet til at undgå konkurrenceforvridning – kan efter Statsforvaltningens opfattelse ikke kan fraviges med henvisning til de af kommunen ovennævnte hensyn, der således efter Statsforvaltningens opfattelse ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag herfor.

Det er på den baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommunes deltagelse i vikarbureauet ikke vil være lovlig, uanset om ovennævnte øvrige betingelser efter kommunalfuldmagtsreglerne for kommunal selskabsdeltagelse, herunder at kommunen ikke har bestemmende indflydelse, måtte være opfyldt. Statsforvaltningen finder herefter ikke anledning til nærmere at vurdere opfyldelsen af disse betingelser.

Statsforvaltningen skal beklage det sene svar.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.statsforvaltningen.dk](http://www.statsforvaltningen.dk) i anonymiseret form.

Kopi af dette brev er sendt til orientering til Beskæftigelsesministeriet.

Med venlig hilsen



Lise Riddersholm Husted