



Fredericia Kommune
Gothersgade 20
7000 Fredericia
Att.: Sundhed og
Velfærdsinnovation

**Tilsynsudtalelse om lovligheden af kommunens
driftsoverenskomst med Landsforeningen af VæreSteder**

29. juni 2022

Fredericia Kommune har den 16. juni 2021 skrevet til Social- og Ældreministeriet. Social- og Ældreministeriet har den 23. august 2021 sendt henvendelsen til Ankestyrelsen.

J.nr. 21-36455

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Fredericia Kommune har bedt om en vurdering af, om kommunen lovligt kan have en driftsoverenskomst med Landsforeningen af VæreSteder, hvorefter kommunen leverer lønadministration, budget og regnskabsaflægning m.v. til foreningen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

På baggrund af Fredericia Kommunes oplysninger er Ankestyrelsen enig med kommunen i, at kommunen ikke med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til Landsforeningen af VæreSteder ved at varetage foreningens lønadministration samt budget og regnskabsaflægning. Det er i strid med lokalitetsprincippet.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beder om at blive orienteret om, hvad vores udtalelse giver Fredericia Kommune anledning til.

Vi beklager, at vi ikke har kunnet afslutte sagen inden for den sagsbehandlingstid, vi har stillet i udsigt.

Sagens oplysninger

Fredericia Kommune har oplyst, at kommunen siden 2010 har haft en formel driftsoverenskomst med Landsforeningen af VæreSteder (herefter benævnt LVS), hvorefter kommunen har leveret

lønadministration, budget og regnskabsaflægning m.v. Kommunen har leveret dette vederlagsfrit.

Kommunen har også oplyst følgende:

”LVS er startet som et lokal værested i Fredericia Kommune, men har udviklet sig til at være en landsforening, som repræsenterer og laver aktiviteter for alle landets væresteder og brugere.”

Det fremgår af kommunens henvendelse, at LVS geografisk er placeret i kommunen, men at målgruppen for foreningens aktiviteter ikke er geografisk begrænset til borgere i Fredericia Kommune.

Det er kommunens opfattelse, at driftsoverenskomsten ikke er lovlig. Kommunen har henvist til, at betingelserne for, at en kommune lovligt kan yde økonomisk tilskud til en forening efter kommunalfuldmagten bl.a. er, at der skal være tale om et kommunalt formål, en lokal geografisk afgrænsning samt adgang for alle eller en saglig afgrænset medlemsgruppe.

Følgende fremgår bl.a. af den medsendte driftsoverenskomst:

”Driftsoverenskomsten mellem Fredericia Kommune og bestyrelsen for Landsforeningen af Væresteder (LVS) har til formål at udvikle og udbrede ny viden indenfor misbrugsområdet.

LVS forpligter sig til aktivt at indgå som samarbejdspartner i projekter i Fredericia Kommunes væresteder. Gennem LVS's ekspertise bliver kommunens mange projekter prøvested for nye tiltag på misbrugsområdet og kilde til meget ny viden på området.

LVS bidrager og deltager efter kommunens anmodning i kommunale bestyrelser og rådsarbejde som omhandler misbrugsområdet og socialt udsatte, herunder Udsatterådet i Fredericia kommune.

Fredericia Kommune er kommunernes repræsentant i LVS og er herigennem forpligtet til at formidle ny viden til landets øvrige kommuner og til ministeriet gennem konferencer, pjecer, rapporter bøger mv.

LVS og Fredericia kommune holder en årlig tænketank med forskere, embedsmænd m.f. Dette giver afsæt for nye behandlingstilbud og forskningsprojekter.

[...]

§ 2

Foreningens formål er, at forbedre vilkårene for brugerne af væresteder ved:

- at varetage værestedernes interesser ud fra et netværk af væresteder
- at fungere som talerør
- at fremme erfaringsudveksling, sikre bevarelsen af værestederne samt styrke udviklingen og kvaliteten
- at indsamle og formidle information internt og eksternt, samt drive landsforeningens sekretariat

[...]

§ 4

stk. 1

[...]

Der er intet økonomisk mellemværende mellem landsforeningen og kommunen for så vidt angår landsforeningens virkeområde.

Stk. 2

Det foretages løbende budgetkontrol i samarbejde med Økonomiafdelingen i kommunen.

§ 5

Foreningens bogholderi og regnskab varetages af Fredericia Kommune efter forudgående aftale om betaling. Landsforeningens regnskab indgår som en integreret del af kommunens regnskab.

§ 6

Regnskaber revideres af en af Byrådet godkendt revisor.

§ 7

[...]

Stk. 2.

Beregning og udbetaling af lønninger til personalet sker ved Fredericia Kommunes lønningskontors foranstaltning.”

Fredericia Kommune har oplyst, at det er LVS's opfattelse, at der er tale om en aftale om gensidig udveksling af ydelser, og at den manglende lokale forankring dermed ikke har betydning.

Fredericia Kommune har medsendt et notat af 31. oktober 2020 fra LVS om den retlige vurdering af driftsoverenskomsten mellem Fredericia Kommune og Landsforeningen af Væresteder (LVS). Følgende fremgår bl.a. af notatet:

“Driftsoverenskomsten mellem Fredericia kommune og LVS er en **aftale om gensidig udveksling af ydelser**, hvor LVS leverer bistand til udvikling af kommunens tilbud til stofmisbrugere, som typisk vil være omfattet af servicelovens §§ 101, 103 og 104. Kommunalbestyrelsen har (forsynings)ansvaret for udviklingen af de tilbud, som kommunalbestyrelsen skal levere efter servicelovens § 4 stk. 1 og vælger at løfte en del af dette forsyningsansvar ved et samarbejde med LVS jf. servicelovens § 4 stk. 2. Kommunalbestyrelsen leverer på sin side administrativ hjælp til LVS.

Der er således **ikke** tale om en ensidig støtte fra kommunen til LVS. Driftsoverenskomsten er indgået med hjemmel i serviceloven og skal følgelig ikke vurderes efter reglerne om kommunal fuldmagten, der således ikke kan anvendes som grundlag for en eventuel opsigelse af driftsoverenskomsten.”

Foreningen har i notatet også henvist til, at kommunen sammen med andre kommuner og regionen har et ansvar for udviklingen af sociale tilbud efter servicelovens § 6 og bekendtgørelse om rammeaftaler på det sociale område.

Regler og praksis

Serviceloven

Bestemmelsen i servicelovens § 4 vedrører en kommunes pligt til at stille egnede tilbud til rådighed efter serviceloven. Kommunen kan opfylde sit forsyningsansvar f.eks. ved brug af private tilbud. Bestemmelsen i servicelovens § 6 vedrører kommunernes og regionens rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af de kommunale og regionale tilbud efter serviceloven.

Bekendtgørelse om rammeaftaler m.v. på det sociale område og på det almene ældreboligområde er udstedt i medfør af bl.a. servicelovens § 6, stk. 3. Det fremgår af § 7 i bekendtgørelsen, at rammeaftalen bl.a. skal indeholde en angivelse af, hvilke konkrete tilbud der er omfattet, aftaler om takst- og prisstrukturen for de omfattede tilbud samt aftaler om oprettelse og lukning af tilbud og pladser.

Herudover regulerer servicelovens § 174 fastsættelse af takster for ydelser og tilbud efter serviceloven.

Kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden hjemmel i den skrevne lovgivning at gennemføre eller at yde støtte til foranstaltninger bl.a. at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennytteskriterium. Det indebærer bl.a., at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune støtte en forenings aktiviteter. Kommunal støtte til en forenings aktiviteter, som ydes i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne, forudsætter, at der er tale om aktiviteter, som kommunen selv kunne varetage.

En af de i praksis udviklede afgrænsninger af kommunalfuldmagten følger af lokalitetsprincippet, som indebærer, at en kommune kun kan varetage eller støtte opgaver, som interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Lokalitetsprincippet er udtryk for, at kommunen inden for rammerne af kommunalfuldmagten som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, som i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Det afgørende er ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod at opgaven interesse-mæssigt er knyttet til kommunen.

Lokalitetsprincippet har også betydning for kommunens mulighed for at støtte aktiviteter gennem foreninger. En kommune kan som udgangspunkt kun yde støtte til foranstaltninger, der er begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere. Negativt udtrykt indebærer dette, at en kommune normalt ikke kan yde støtte til foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er af interesse for borgerne i andre kommuner eller i landet som helhed. Lokalitetsprincippet begrænser således muligheden for at yde støtte til eller gennem en regional eller landsdækkende forening.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 77 og 343.

Sådan vurderer vi sagen

Bestemmelserne i servicelovens §§ 4, 6 og 174 ses ikke at regulere en kommunes mulighed for at varetage eller levere lønadministration, budget og regnskabsaflægning m.v. for en forening, herunder en forening der måtte indgå som samarbejdspartner i projekter i kommunens væresteder, eller som måtte bistå med udvikling af kommunens tilbud til stofmisbrugere.

Spørgsmålet om, hvorvidt Fredericia Kommune kan varetage lønadministration, budget og regnskabsaflægning m.v. for Landsforeningen af VæreSteder (LVS), må derfor afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

På baggrund af de oplysninger der foreligger for Ankestyrelsen, har vi forstået sagen således, at Fredericia Kommune ikke er af den opfattelse, at kommunen har indgået en gensidigt bebyrdende aftale med LVS om at levere ydelser i form af lønadministration, budget og regnskabsafleggelse mod betaling.

En kommune kan under visse nærmere betingelser støtte en forenings aktiviteter.

Det er dog som udgangspunkt en forudsætning, at det kommunalretlige lokalitetsprincip iagttages.

På baggrund af de foreliggende oplysninger, er det Ankestyrelsens opfattelse, at Fredericia Kommunes varetagelse af lønadministration

samt budget og regnskabsaflæggelse for LVS er i strid med lokalitetsprincippet.

Vi lægger vægt på, at LVS efter det oplyste har udviklet sig fra at være et lokalt værested i Fredericia Kommune til nu at være en landsdækkende forening, som repræsenterer og laver aktiviteter for alle landets væresteder, og at målgruppen for foreningens aktiviteter således ikke er geografisk begrænset til borgere i kommunen.

Vi lægger derfor vægt på, at kommunen ved at varetage en landsdækkende forenings lønadministration, budget og regnskabsaflæggelse m.v. varetager en opgave, der i det væsentligste må anses for at være af interesse for borgere uden for kommunen og i landet som helhed.

Ankestyrelsen er på denne baggrund enig med Fredericia Kommune i, at kommunens driftsoverenskomst med LVS er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen beder om at blive orienteret om, hvad vores udtalelse giver Fredericia Kommune anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Julie Sinkbæk Juuel

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse
(kommunestyrelsesloven)

Lovbekendtgørelse nr. 1548 af 1. juli 2021 om social service
(serviceloven)

Bekendtgørelse nr. 1298 af 3. september 2020 om rammeaftaler m.v. på
det sociale område og på det almene ældreboligområde