



Ankestyrelsens brev til Sønderborg Kommune

Vejledende udtalelse om udstedelse af værdikuponer til tilflyttere

9. maj 2019

Sønderborg Kommune har den 11. december 2018 skrevet til Ankestyrelsen med anmodning om en forhåndsudtalelse.

J.nr. 18-72537

Sønderborg Kommune ønsker belyst, om det er lovligt at udstede værdikuponer og en velkomstpjece med nyttige informationer til tilflyttere i kommunen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Resumé

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunens udstedelse af værdikuponer ikke er i strid med den lovgivning, vi fører tilsyn med overholdelsen af.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi vurderer ligeledes, at velkomstpjecens indhold ikke er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Sagens oplysninger

Sønderborg Kommune har oplyst, at kommunen i forbindelse med tilflytning til kommunen sender en velkomstpakke til tilflytterne, der bl.a. indeholder pjecer med nyttige informationer, et friluftskort over kommunen samt et ark med diverse fri- og rabatbilletter (værdikuponer).

Værdikuponerne udstedes i samarbejde med diverse aktører og giver fri adgang til forskellige aktiviteter, herunder kurser, koncerter, museer mm. eller attraktive rabatter hertil.

Velkomstpakken indeholder i alt seks værdikuponer, og der gøres på kommunens hjemmeside opmærksom på, at det ikke er tilladt at kopiere eller videresælge værdikuponerne, som heller ikke kan ombyttes til kontanter.

Ved opslag på kommunens hjemmeside fremgår det, at værdikuponerne kan anvendes inden for områderne: Idræt, Museer, Musik & Film, Teater & Dans, Kunst & Kreativitet og Oplevelser.

Om Sønderborg Kommunes retsopfattelse skriver kommunen følgende:

”Ad. 1. Kan kommunen lovligt begunstige tilflyttere i kommunen? Det er kommunens opfattelse, at tilflyttere i kommunen udgør en sagligt afgrænset personkreds, og der således ikke er tale om begunstiging af grupper af borgere i strid med kommunalfuldmagten. Dette synspunkt underbygges af, at velkomstpakkerne måske ligefrem kan medvirke til at tiltrække tilflyttere til kommunen, hvilket alt andet lige vil komme samtlige af kommunens borgere til gode. Dertil kommer, at værdikuponerne, og de sociale aktiviteter disse giver adgang til, kan medvirke til at fastholde tilflytterne, da det ellers kan være svært at falde til i en ny kommune uden netværk. Sidst skal anføres, at velkomstpakken og værdikuponerne ikke er forbeholdt bestemte borgere, men tilflyttere i almindelighed. Udstedelsen af værdikuponerne til tilflyttere i kommunen er således ikke i strid med almennyttekriteriet, da afgrænsningen af modtagere er sagligt begrundet, og der dermed er tale om en kommunal interesse.

Ad. 2. Er det lovligt at kommunen gennem udstedelsen af værdikuponer formidler reklamemateriale for andre?

I forbindelse med dette tvivsspørgsmål er det relevant at fastlægge, om det har nogen betydning hvilken aktør kommunen samarbejder med - nærmere bestemt om der er tale om for eksempel en forening, som kommunen kan støtte direkte gennem reglerne om kommunalfuldmagten, eller en kommerciel aktør, hvor kommunal støtte kan antage karakter af ulovlig støtte til private erhvervsdrivende. Såfremt kommunen samarbejder med for eksempel en forening, som vi gennem kommunalfuldmagtsreglerne vil kunne støtte direkte, er det kommunens opfattelse, at der intet er til hinder for, at kommunen i en eller anden grad markedsfører foreningen gennem udstedelse af værdikuponer. Er der omvendt tale om en kommerciel aktør, som kommunen næppe med hjemmel i kommunalfuldmagten kan yde støtte til, kan

markedsføringen af denne aktør antage karakter af ulovlig støtte til private erhvervsdrivende, hvorved den kommercielle aktør opnår økonomiske fordele gennem markedsføringen.

Det er således kommunens opfattelse, at man ved besvarelsen af dette tvivlsspørgsmål må sondre mellem hvilke aktører, kommunen har indgået samarbejde med.

Ad. 3. Er det lovligt, at kommunen som led i velkomstpakken udsender en velkomstpjece, der indeholder praktiske informationer om bl.a. mulighed for børnepasning, vvs-hjælp samt indkøbsmuligheder?

Det er kommunens opfattelse, at en velkomstpjece med generelle informationer om flere forskellige muligheder for børnepasning, vvs-hjælp, indkøb mv., kan være lovligt med hjemmel i kommunalfuldmagten, såfremt det er åbent for interesserede aktører, virksomheder o.l. at komme med i pjecen på lige vilkår og kommunen derved ikke forskelsbehandler én virksomhed på bekostning af en anden. Formålet med sådan en pjece er ikke at promovere den enkelte virksomhed, men i stedet at give tilflyttere nogle relevante praktiske oplysninger om deres nye bopælskommune.

Ad. 4. Såfremt tilsynet finder, at kommunen lovligt kan fortsætte sin praksis med udstedelse af værdikuponer, har det da nogen betydning, om kommunen af egen drift udsender disse, eller om borgerne selv aktivt skal bestille dem?

Det er ikke kommunens opfattelse, at det har nogen betydning, om kommunen af egen drift udsender værdikuponerne eller om borgerne selv skal bestille dem, men da praksis er forskellig i flere kommuner, giver spørgsmålet alligevel anledning til tvivl."

Reglerne

Forbud mod kommunal støtte til private erhvervsvirksomheder

Det er efter almindelige kommunalretlige regler ikke lovligt for en kommune at yde støtte til en erhvervsvirksomhed, medmindre der er lovhjemmel hertil.

Det fremgår af "Kommunernes opgaver", Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 238, at:

”Individuel økonomisk støtte fra kommunen til erhvervsvirksomheder består ikke altid i egentlige tilskud, lån eller garantier. Støtten kan antage andre former. Individuel støtte er imidlertid ulovlig uanset formen.”

Efter kommunalfuldmagtsreglerne kan en kommune påtage sig en række informationsopgaver af betydning for det lokale erhvervsliv.

I ”Kommunernes opgaver” skriver Karsten Revsbech på side 233 følgende:

”Som det allerede vil være fremgået, er der grænser for, hvor langt en kommune kan gå med hensyn til at støtte det lokale erhvervsliv i form af information og kontakt. Grænserne kan i hovedpunkt angives således: Støtten skal afspejle lokale fællesbehov og ikke enkelte virksomheders individuelle behov. Kommunen må ikke påtage sig egentlige rådgivningsopgaver (f.eks. konsulentfirmaer og revisionsvirksomhed). Kommunen må heller ikke overtage virksomheders naturlige produktionsomkostninger, herunder omkostninger til markedsføring i forbindelse med de varer og tjenesteydelser, de sælger. Den service og støtte, som kommunen yder, skal stå åben for alle virksomheder, som naturligt kan have en interesse i den.”

Det følger af vores praksis og den juridiske litteratur, at en kommune kan gøre reklame for sig selv inden for rammerne af de ulovbestemte kommunalfuldmagtsregler. Dette kan ske over for egne borgere og over for omverdenen. Formålet med denne reklame er at tiltrække nye tilflyttere, nye virksomheder og turister. Dette kan ske i samvirke med f.eks. et lokalt erhvervsråd eller erhvervs-, turist- og naturorganisationer.

Den kommunale information må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv. For eksempel må information ikke ske med henblik på at begunstige enkelte virksomheder eller at fremhæve dem i forhold til andre. Dette gælder såvel andre lokale virksomheder som virksomheder uden for kommunen.

Kommunerne har traditionelt kunnet varetage eller støtte aktiviteter af kulturel karakter inden for rammerne af kommunalfuldmagten. Kulturelle formål forstås i denne sammenhæng bredt. Der sigtes til klassiske

kulturaktiviteter som teater, musik, muséer og lign. og til mere alternative aktiviteter som f.eks. bogcaféer.

Almennyttkriteriet, forbud mod begunstiging af enkeltpersoner og saglige hensyn

Det fremgår af "Kommunernes opgaver", Karsten Revsbech, 3. udgave fra 2015, side 66 ff.:

"Almennyttkriteriet indebærer, at kommunens foranstaltninger skal have et generelt sigte og skal være rettet til borgerne i almindelighed. De kommunale foranstaltninger skal imødekomme relevante behov hos det fællesskab af borgere, som kommunen udgør, ligesom der skal være fri og lige adgang til de pågældende foranstaltninger (ydelser).

[...]

..det [må red.] ud fra et almentnyttkriterium [...] antages, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, der kommer en bredere kreds af borgere, dvs. alle kommuners borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode, hvorfor en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, som udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder."

Karsten Revsbech skriver videre om forbud mod begunstiging af enkeltpersoner på side 84 ff., at:

"Der er en lang og fast tradition for, at understøttelse af enkeltpersoner ikke kan ske inden for rammerne af kommunalfuldmagten. Begunstiging af enkeltpersoner kræver lovhjemmel.

[...]

Forbuddet mod begunstiging af enkeltpersoner uden lovhjemmel gælder ligeledes i forhold til grupper af enkeltpersoner.

[...]

Også vedrørende forbuddet mod kommunal støtte til grupper af borgere/enkeltpersoner gælder der den modifikation, at økonomisk støtte kan gives, hvis der herved varetages en kommunal interesse, således at hovedformålet med den kommunale støtte ikke er at hæve levestandarden mv. for personerne i gruppen.”

Sådan vurderer vi sagen

Udstedelse af værdikuponer

Ankestyrelsen lægger til grund, at Sønderborg Kommune har en praksis, hvor kommunen udsteder 6 værdikuponer til tilflyttere som led i en velkomstpakke. Værdikuponerne udstedes i samarbejde med diverse aktører inden for kommunen og giver fri adgang til diverse aktiviteter, herunder kurser, koncerter, museer mm. eller attraktive rabatter hertil.

Ankestyrelsen lægger også til grund, at de forskellige aktører, som kommunen samarbejder med, alle er kultur- og fritidsorganisationer, som kommunen kan yde lovlig støtte til efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Ankestyrelsen lægger endelig til grund, at kommunen via værdikuponerne gør reklame for sig selv inden for rammerne af kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi vurderer samtidig, at gruppen tilflyttere er en sagligt afgrænset personkreds.

Vi lægger vægt på, at formålet med udstedelse af værdikuponer til tilflyttere ikke er at hæve levestandarden for tilflyttere i kommunen, men derimod at varetage en kommunal interesse i at tiltrække og fastholde tilflyttere til kommunen ved at gøre opmærksom på forskellige tilbud.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at kommunens udstedelse af værdikuponer ikke er i strid med den lovgivning, vi fører tilsyn med overholdelsen af.

Ankestyrelsen bemærker, at det efter vores opfattelse vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis kommunen udsteder værdikuponer til brug hos enkelte private erhvervsdrivende. Vi finder, at kommunen derved vil handle konkurrenceforvridende i forhold til det

private erhvervsliv, da kommunen i så fald fremhæver disse erhvervsdrivende i forhold til andre.

Velkomstpjece

Ankestyrelsen lægger til grund, at Sønderborg Kommune har en praksis, hvorefter kommunen som led i velkomstpakken til tilflyttere udsender en velkomstpjece, der indeholder praktiske informationer om bl.a. mulighed for børnepasning, vvs-hjælp, indkøb mv.

Vi vurderer, at pjecens indhold ikke er i strid med kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi har lagt vægt på, at det er åbent for alle interesserede aktører, virksomheder o.l. at komme med i pjecen på lige vilkår, og at kommunen derved ikke forskelsbehandler én virksomhed på bekostning af en anden.

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

Cecilie Ambrosius Baker

Vi har anvendt:

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

§ 48. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. Ankestyrelsen fører ikke tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder ansættelsesretlige regler.

Stk. 3. Ankestyrelsen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

§ 50. Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Reglernes fulde ordlyd findes på www.retsinformation.dk.