



Kommunekonsult

# Ikke-kommersiell velferd

Mulighetene for «egenregi» og ideelle  
innenfor EØS-retten og kommuneloven

OSLO, 15. FEBRUAR 2022

Fanny Voldnes

Statsaut. revisor, cand.philol.

Kommunekonsult og Fagforbundet

# Reegård om Hjelmengutvalget: «Statsstøttereglene var aldri ment for offentlige velferdstjenester.»



Stein Reegård: Stort og smått; rødt og blått i  
*Den solbergske staten*, N. Veggeland (red.), Sandnes forlag, 2020.

## Anskaffelsesregelverket – og ikke-kommersiell virksomhet (kommunal og ideell)

1. Det står kommunen helt fritt å benytte egne resurser til å dekke egen etterspørsel.
2. Kommunen kan organisere virksomheten sin slik den vil – som *kommunal virksomhet*
  - \* som del av kommunen som rettssubjekt (egenregi)
  - \* som eget rettssubjekt heleid av kommunen (e) (utvidet egenregi).
3. Ideelle foretak på bestemte vilkår (utvidet egenregi).
4. I tillegg er det **særregler** om samarbeid med ideelle organisasjoner som utfører velferdstjenester.

Alt som ikke defineres som egenregi eller utvidet egenregi er i utgangspunktet underlagt anskaffelsesregelverket (anbud).

## Utvidet egenregi

Følgende vilkår må være oppfylt for foretak (kommunalt eller privat (ideelt):

### Kontrollvilkåret

Virksomheten må være heleid av en kommune eller flere kommuner sammen, som AS eller IKS + at private ikke kan eie noen andeler av virksomheten.

### Aktivitetsvilkåret

Den aktiviteten som utføres for kommunene må utgjøre mer enn 80 % av virksomhetens totale aktivitet.

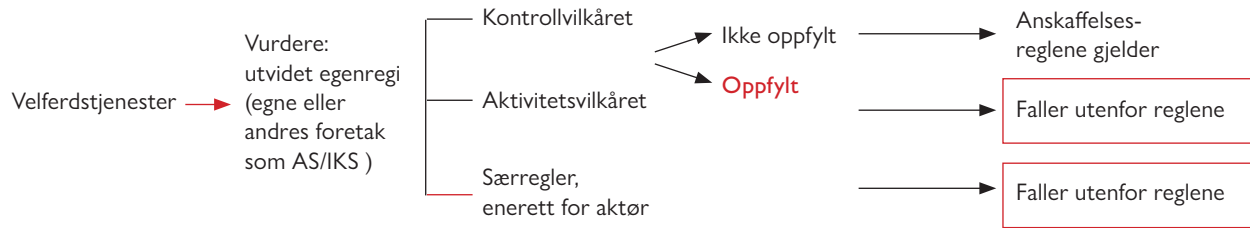
Hvis vilkårene ikke er oppfylt, gjelder anskaffelsesregelverket (anbud).

## Særregler: Enerett til aktør – faller utenfor anskaffelsesdirektivet dersom:

- Samarbeid med ikke-økonomiske aktører (samarbeid med én konkret ideell).
- Det foreligger ikke kontrakt som er «gjensidig bebyrdende».
- Samarbeidet gjelder offentlig myndighetsutøvelse.



Kilde: *Kommuner og egenregi*  
2015, s. 37 og Bjørgan 2017, s. 4.



## For kommuner: § 17-1 i ny kommunelov – trådte i kraft 1.7.2018

### § 17-1 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre fellesoppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå: gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap *eller* samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

**Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.**

I innstillingen fra komiteen var det flertall for å fjerne siste setning, men forslaget falt under avstemmingen i Stortinget.  
[Innst. 369 L \(2017–2018\) – stortinget.no](#)

## Gjeldende: Reglene om offentlig anskaffelse og statsstøtte er kommunens eget ansvar

«Dette innebærer at når departementet vurderer om en garanti skal godkjennes eller ikke, vil departementet kun se på kommunelovens bestemmelser, og ikke vurdere om garantien går klar av forbudet mot offentlig støtte i EØS-retten. **Kommunene har et selvstendig ansvar for å påse at støtteregelelene blir fulgt og må foreta denne vurderingen selv.»**

Konkret: Vurdere «næringsvirksomhet» og «økonomisk aktivitet»  
og Kommunallovens § 17-1, hvor det vises til anskaffelsesreglene.

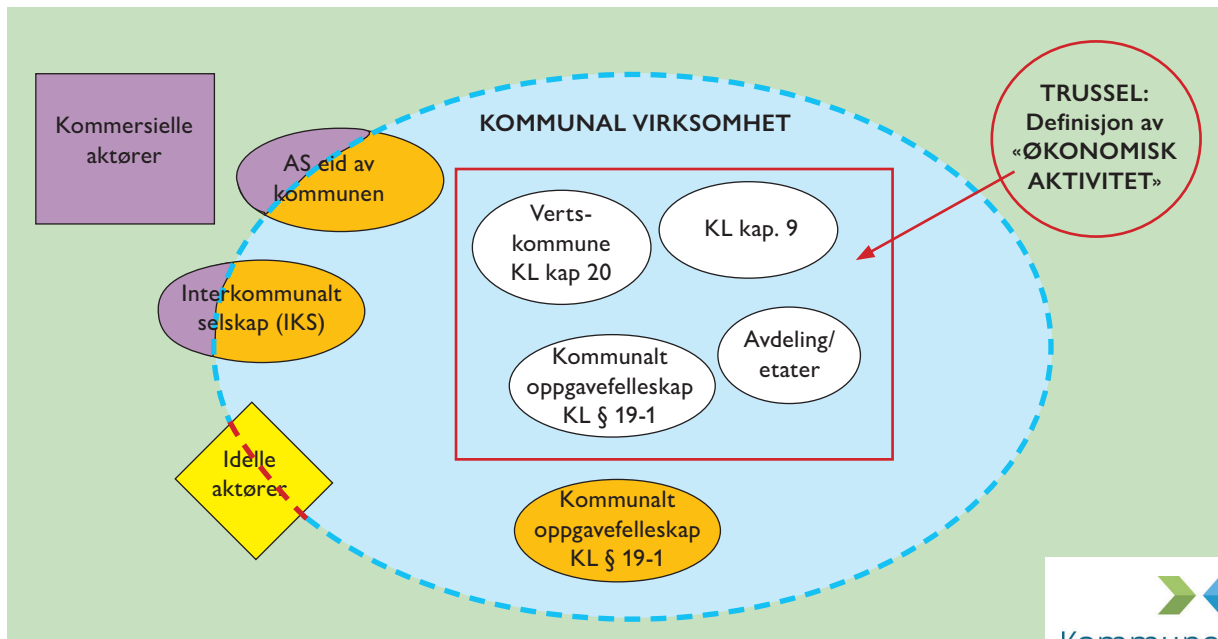
Kilde: Prop. 46 L (2017–2018) ss. 226, 227, 230 og 231 (ny kommunelov)



# Handlingsrommet for kommunal og ideell virksomhet (profittfri virksomhet)

Tre regelverk:

Kommunelov – Anskaffelsesregler – Statsstøtte



- Definisjonen av hva som er «økonomisk aktivitet» i EU-forstand er ikke lenger bare knyttet til den juridiske organiseringen av tjenesten<sup>1</sup>.
- Kommunene må innrette seg på en slik måte at de ikke rammes av definisjonen av «økonomisk aktivitet» – **og det er fullt mulig.**

<sup>1</sup> EØS-avtalens regler om offentlig støtte, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2010, s. 25.

## «Økonomisk aktivitet» har ingen definisjon i Norge

Det nærmeste vi kommer er **næringsvirksomhet**, som Skatteetaten definerer slik:

«Dette innebærer at virksomheten/aktiviteten må være av et visst omfang, være egnet til å gi økonomisk overskudd i overskuelig framtid og drives for eierens egen regning og risiko. Tidsperspektivet er bransjeavhengig.»

<https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/merverdiavgiftshandboken/2018/M-2/M-2-1/M-2-1.4/>

## Næringsvirksomhet – «økonomisk aktivitet»

«På samme måte som utvalget vil departementet oppsummere dette på følgende måte: I hovedtrekk vil organisasjoner som yter offentlige velferdstjenester, og **organisasjoner som har allmenntilgitt eller ideelt formål, som utgangspunkt ikke anses å drive næringsvirksomhet. Forutsetningen er at det ikke foreligger et gevinstformål.**

**Organisasjoner med ideelle og allmenntilgitt formål har et visst rom for å delfinansiere slike formål med inntekter fra markedet uten å bli ansett for å drive næringsvirksomhet i kommunelovens forstand.** Ideelle og allmenntilgitt organisasjoner kan likevel anses å drive næringsvirksomhet hvis aktiviteten i rettssubjektet har et sterkt kommersielt preg. Organisasjoner som primært eller for en stor del driver forretningsmessig i et marked, må normalt anses å drive næringsvirksomhet. Organisasjoner som har et gevinstsiktformål, vil alltid anses å drive næringsvirksomhet etter kommuneloven.»

Kilde: Prop 46 L (2017–2018) s. 232 (ny kommunelov)

# Statsstøtteregulverket – et generelt forbud mot statsstøtte\*

## Seks krav for at det overhodet skal foreligge offentlig statsstøtte:

1. Må gi en økonomisk fordel.
2. Må være offentlige midler.
3. Må favorisere bestemte aktører, sektorer, regioner.
4. Må være gitt til foretak.
5. Kan være konkurransevridende.
6. Påvirker samhandelen mellom EØS-landene.

**OBS! Alle de seks kravene må være oppfylt for å anses som statsstøtte.**

\* EØS-avtalens artikkel 61 (1)

# Handlingsrommet i statsstøttereglene

## Hvordan «komme unna» hovedregelen\*

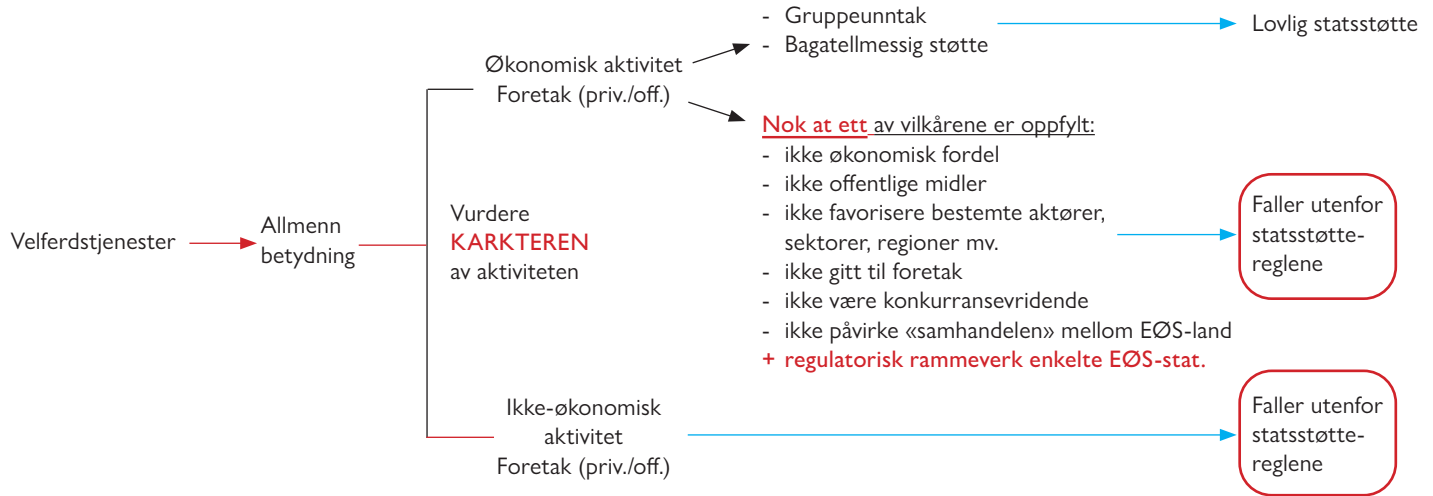
1. Ikke økonomisk fordel
2. Ikke offentlige midler
3. Ikke favorisere bestemte aktører, sektorer, regioner
4. Ikke gitt til foretak
5. Ikke være konkurransevridende
6. Ikke påvirke samhandelen mellom EØS-landene

## **OBS! Nok med ett vilkår!**

Hvert enkelt vilkår må vurderes for seg i hvert enkelt tilfelle.

\* Generelt forbud mot statsstøtte, EØS-avtalens artikkel 61 (1).

# Statsstøtteregele: Flere muligheter også for ideelle



**Avgjørende:** Hvordan tjenesten er organisert, finansiert og tilrettelagt for brukerne som del av det offentlige helse- og sosialtjenestetilbudet.

## Anses ikke som statsstøtte dersom:

- Tjenester av **allmenn økonomisk betydning**.
- Kompensasjon avtalt på forhånd på en **objektiv og åpen** måte.
- Kompensasjonen må **kun** dekke alle eller deler av kostnadene ved utførelsen av tjenesten.
- Foretaket må enten være valgt etter offentlig anbudsprosess eller «kompensasjonen må være beregnet etter analyser av kostnader som et typisk foretak ville hatt».

«Hvis de fire vilkårene er oppfylt, vil en organisasjon kunne få kompensasjon for de tjenester den utfører, uten at kompensasjonen anses som statsstøtte».

jf. Kommuner og egenregi 2015, s. 60 og Bjørgan 2017, s. 6.



## Om kompensasjon – tilskudd

→ **Bruk «tilskudd»** – ikke kontrakt! (viktig skille og ikke alltid klart)

*Gjensidige bebyrdende kontrakter må avgrenses mot tilskudd. Tilskudd faller utenfor anskaffelsesregelverket dersom ytelsen fra det offentlige ikke kan sies å utgjøre et kontraktsrettslig vederlag knyttet til en gjenytelse av økonomisk verdi.*

*Det offentlige har generelt stor frihet til selv å avgjøre hvorvidt noe skal anses å være en tilskuddsordning eller en gjensidig bebyrdende kontrakt.*

*Bør reguleres av offentligrettslige regler og kunne kreves tilbakebetalt.*

P.A. Bjørgan: Tiltak for å redde virksomheter under koronakrisen – statsstøtte og anskaffelsesregelverket, notat til Kommunekonsult 23.4.2020.

# Oslo kommune har egen forskrift for tilskudd til seniorsentre

## Forskrift om tildeling av tilskudd til drift av seniorsenter i bydel, Oslo kommune

Forskriften trådte i kraft fra 24.9.2020 og inneholder:

- Formål (ikke-kommersielle driftere)
- Definisjon seniorsenter
- Om ett eller flerårige tilskudd
- Konkrete krav til søknad – vilkår at er ikke-kommersiell
- Overskudd skal tilbake mm.
- Krav til regnskapsrapportering

OPPSKRIFT

VIKTIG: Kommunen kan kontrollere at tilskuddet brukes etter forutsetningene og kan kreve tilbakebetaling.

<https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2020-09-24-2089>

## Kommunen har ansvaret og har to muligheter:

- Kommunen driver selv i egenregi eller utvidet egenregi.
- Ideelle aktører:   - én bestemt samarbeidspartner  
                          - en eller annen tilskuddsordning, jf. forskrift om seniorsentre.

**IKKE-KOMMERSIELL VELFERD ER MULIG !**

**Kilder, bl.a.:**

- Eriksen, C.C. (2015). *Kommuner og egenregi. Reglene om egenregi: Anskaffelsesrettslig ramme for organisering av kommunal virksomhet og det offentliges samarbeid med ideelle organisasjoner i velferdssektoren*, for Fagforbundet, juli 2015.
- Bjørrgan, P.A. & Hillestad, A. (2017). *Ideelle organisasjoners utførelse av helse og sosialtjenester – framtidig driftstilskuddsmodell*, til Ideelle nettverk, juni 2017.
- Bjørrgan, P.A. (2020). *Tiltak for å redde virksomheter under koronakrisen – statsstøtte og anskaffelsesregelverket*, notat til Kommunekonsult, 23.4.2020.
- Fløistad, K. (2017). *Utredning av handlingsrommet for bruk av ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester*, Adv.firmaet Simonsen Vogt Wiig AS, 8.3.2017.
- Voldnes, F. (2020). *Kommunal virksomhet – til beste for samfunnet og innbyggerne*, Samfunn og økonomi 1/2-2020, s. 27–40.  
<https://www.samfunnogokonomi.no/2021/03/kommunal-virksomhet-til-beste-for-samfunnet-og-innbyggerne/>
- Høin, G. & Voldnes, F. (2017). *Handlingsrommet for kommunal egenregi*, Samfunn og økonomi 2-2017, s. 33–38.  
[http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn\\_og\\_okonomi-11.pdf](http://www.fagbladet2.com/fagbladet/PDF/samfunnogokonomi/Samfunn_og_okonomi-11.pdf)