

Til lovforslag nr. L 172. Betænkning afgivet af udvalget den 28. maj 1982

Betænkning

over

Forslag til lov om jobskabelse

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til arbejdsministeren og indenrigsministeren, som disse har besvaret skriftligt. Der har desuden været afholdt et heldagsmøde på Marienborg med deltagelse af arbejdsministeren, indenrigsministeren og undervisningsministeren samt embedsmænd, hvorunder lovforslaget og besvarelsenerne af udvalgets skriftlige spørgsmål er blevet behandlet, ligesom man har drøftet de stillede samrådspørgsmål.

Arbejdsministeren oplyser følgende over for udvalget: I løbet af 1982 er der ved alle regionale arbejdsformidlingskontorer ansat en ligestillingskonsulent. Dermed er der i højere grad end tidligere skabt mulighed for at arbejde for opfyldelsen af en langsigtet målsætning for ligestillingsarbejdet inden for arbejdsformidlingssystemet. Det sker i overensstemmelse med den lovgivning, der er gennemført på området de senere år, og i overensstemmelse med de politiske målsætninger om at styrke uddannelses- og beskæftigelsesmulighederne gennem en særlig indsats over for bestemte grupper i befolkningen, herunder især unge ledige kvinder, der hører til de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet.

På baggrund af de erfaringer, der er indsamlet fra ligestillingskonsulenternes arbejde i 1981, kan det allerede nu konstateres, at konsulenterne må foretage en kraftig prioritering, hvilket i praksis vil sige beskæring af visse af arbejdsopgaverne indtil videre.

Prioriteringen begrundes i,

at løsningen af de mange opgaver forudsætter et nært samarbejde med alle medarbejdergrupper i AF for gennem informa-

tions- og uddannelsesvirksomhed at kvalificere personalet til i højere grad end tidligere at kunne formidle, vejlede og informere arbejdsformidlingens brugere ud fra en ligestillingssynsvinkel, at de enkelte regioner har en geografisk udstrækning og en medarbejdergruppe af en størrelse, der gør et regelmæssigt samarbejde meget ressourcekrævende.

For at fremme indsatsen mod kvindearbejdsløsheden har arbejdsministeren derfor givet tilsagn om at søge arbejdsformidlingens ligestillingsarbejde styrket.

Som bilag til betænkningen er medtaget nogle af besvarelsenerne af udvalgets skriftlige spørgsmål.

Skriftlige og/eller mundtlige henvendelser er modtaget fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Atka Foods Ltd. Aps,
Dansk Arbejdsgiverforening,
Dansk Erhvervsvejleder Forening,
Entreprenørforeningen,
Håndværksrådet,
Industrirådet,
Kommunernes Landsforening og
Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger.

Et *mindretal* (det konservative folkepartis, venstres, fremskridtspartiets, centrum-demokraternes og kristeligt folkepartis medlemmer af udvalget) vil redegøre for sin stilling ved lovforslagets videre behandling.

Et *andet mindretal* (socialdemokratiets medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af ministeren stillede ændringsforslag.

Med hensyn til det af et mindretal stillede ændringsforslag om, at loven kun skal gælde for personer mellem 18 og 25 år, må det understreges, at jobskabelsesordningens hovedformål er at skabe ordinære, varige arbejdspladser, hvor de ansatte indgår i et normalt arbejdsmiljø med kontakt til og i samarbejde med forskellige fag- og aldersgrupper. Dette vanskeliggøres, hvis der lægges aldersmæssige restriktioner på deltagerkredsen, således at man ikke får den aldersmæssige spredning, der karakteriserer en sædvanlig virksomhed; også selv om der åbnes visse begrænsede muligheder for at lade personer over 25 år deltage.

Det er også et hovedformål, at jobskabelsesarbejdspladserne så vidt muligt skal oprettes af eller i samarbejde med private virksomheder. For mange restriktioner på arbejdskraftens sammensætning vil hæmme de private virksomheders muligheder for at medvirke f.eks. ved at oprette såkaldte »juniorvirksomheder« som foreslået af Superfos og Ferrosan eller andre mere avancerede produktionsaktiviteter.

Mange erfaringer fra de hidtidige beskæftigelsesprojekter for unge viser, at der er en risiko for, at såvel de unge selv som det omkringliggende samfund giver projektet et vist »ghettopræg«, hvilket gør det vanskeligere for deltagerne at komme ind på andre arbejdspladser.

En aldersmæssig begrænsning kan også mindske forståelsen hos den ældre arbejdskraft for at gøre en særlig indsats for de unge, hvis de ældre selv på forhånd er udelukket. Der vil i denne sammenhæng således blive mindre muligheder for at hjælpe en række særlig hårdt ramte kommuner med en meget høj arbejdsløshed blandt den voksne arbejdskraft, det vil især sige kvinder og ikke-faglærte mænd. Der er i disse områder et stort behov for, at der kan gives støtte til oprettelse af ordinære varige job.

En begrænsning af jobskabelsesordningen til under 25-årige vil nødvendiggøre en fortsættelse af § 97 a-beskæftigelsesarbejder. Disse arbejder er en nødløsning, der bl.a. hverken indeholder mulighed for støtte til private virksomheder eller for samarbejde mellem private virksomheder og det offentlige.

Det bliver vanskeligere at aflaste arbejdstilbudsordningens pres på kommunerne, idet langtidsledige arbejdstilbudsmottagere også

skulle kunne ansættes på jobskabelsesarbejdspladserne. Denne mulighed vil bortfalde for langtidsledige over 25 år.

Flere kommuner har tilkendegivet, at et af de sværeste arbejdsløshedsproblemer i øjeblikket er de 25-30-årige, som falder uden for den særlige ungdomsindsats, og som ofte ikke er medlem af en arbejdsløshedskasse og derfor heller ikke fanges op af arbejdstilbudsordningen.

Et af formålene med jobskabelsesordningen var endvidere, at der skulle ske en samling og forenkling af de enkelte støtteordninger, herunder satser og administrative procedurer. Dette modvirkes af forslaget om at begrænse jobskabelsesordningen aldersmæssigt. De forskellige ordninger (bl.a. jobskabelse, § 97 a, arbejdstilbud, 488-støtte m.v.) vil fortsat være uigennemtsigtige og fremme bl.a. »kategorikløvning« og spekulation i forskelsbehandling af de forskellige grupper af arbejdsløse.

Et tredje mindretal (socialistisk folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de af mindretallet stillede ændringsforslag.

Ændringsforslag nr. 16 har til formål at forhindre, at den eksisterende bekendtgørelse om en særlig løn til unge under 22 år overføres til dette lovforslag. Der foreligger ingen dokumentation for, at lavere løn skulle føre til flere arbejdspladser. Tværtimod findes der større ungdomsarbejdsløshed i flere af de lande, vi plejer at sammenligne os med, og hvor der eksisterer en særlig ungdomsløn.

Desuden anser mindretallet det for en opgave for arbejdsmarkedets parter og ikke for folketinget at træffe aftaler om løn på arbejdsmarkedet.

Mindretallet vender sig på det bestemteste imod, at lovforslaget skulle blive ændret i retning af, at loven kun skal gælde for unge under 25 år. Mindretallet kan i øvrigt tilslutte sig argumentationen for jobskabelsesordningen som anført i indstillingen fra det andet mindretal ovenfor. Efter mindretallets opfattelse ligger der i lovforslaget mulighed for, at der kan startes arbejdspladser op, der er bedre end de forskellige beskæftigelsesprojekter, der findes i dag også i kommunal regie. Ødelægges denne generelle intention, vil loven kunne bruges til at understrege en opdeling af arbejdsmarkedet i A-hold og B-

hold, hvor B-holdet vil blive mest for unge, især unge kvinder, som der er flest af i arbejdsledighedsgruppen. Og loven vil blive nærmest overflødig, da beskæftigelsesprojekter for unge kan iværksættes allerede i dag efter de gældende love.

Med hensyn til de tilskudsordninger, lovforslaget bygger på, kan mindretallet acceptere sådanne former for arbejdsgivertilskud, der ikke ydes til virksomheder generelt, men som præcist er knyttet til oprettelse af arbejdspladser.

Et *fjerde mindretal* (det radikale venstres medlem af udvalget) ønsker at udtale følgende:

Det radikale venstre har i maj 1982 fremlagt »En strategi for beskæftigelse og investering i 80'erne« og har i forhandlingerne med regeringen fremført hovedsynspunkterne i denne strategi. Hovedelementerne i strategien er, at der er brug for en langsigtet økonomisk politik. Kun herigennem kan der opnås et afgørende fald i arbejdsledigheden, samtidig med at forbedringen af betalingsbalancen fortsættes. Efter det radikale venstres opfattelse er indkomspolitik det eneste virkemiddel, som kan forbedre både beskæftigelse og betalingsbalance. Men en indkomstpoltisk løsning har kun udsigt til succes, hvis den har perspektiv, dvs. den fastlægger strategien for de kommende 4-5 års økonomiske politik. En sådan politik må efter partiets opfattelse suppleres med gennemførelse af en skattereform, obligatorisk overskudsdeling og forbedrede uddannelses tilbud.

Regeringen har imidlertid ikke ønsket at diskutere indkomspolitik. Det er ikke tiden nu efter regeringens opfattelse. Det radikale venstre er ikke enig heri og har på den baggrund konkluderet, at regeringens økonomiske udspil er utilstrækkeligt og derfor ikke kunne danne grundlag for en økonomisk politisk aftale. Det radikale venstre har i erkendelse heraf valgt at tage stilling til de enkelte forslag hver for sig i regeringens udspil fra marts og maj til bekæmpelse af ungdomsledighed og finansiering heraf. Det radikale venstre finder dog, at de knopskydninger, der i disse år fremkommer i form af forskellige direkte og indirekte tilskudsordninger til arbejdspladser, kan indebære spekulation i ordninger og dermed føre til forvriddning såvel i forholdet mellem kommuner, amter og

stat som mellem det private erhvervsliv og den offentlige sektor.

I 1982 er der ikke grundlag for at vente nogen afgørende bedring i beskæftigelsesudsigterne. Det radikale venstre er derfor enig med regeringen i de betragtninger, der gøres i nærværende lovforslag om jobskabelse, hvor der står: »I denne situation er det naturligt, at man interesserer sig for muligheden af at kunne anvende de meget store beløb, der i dag udbetales som dagpenge og bistandshjælp til arbejdsløse, på en sådan måde, at der bliver sat arbejde i gang.« Det radikale venstre skal imidlertid understrege, at sådanne tiltag ikke må føre til, at der blot sker en omflytning af personer mellem beskæftigelse og ledighed og heller ikke må føre til en flytning fra privat til offentlig produktion.

Regeringen anfører endvidere i sine generelle bemærkninger til dette lovforslag: »Kræfterne må derfor samles omkring en målrettet indsats, der på samme tid skaber nye arbejdspladser på samfundsmæssigt vigtige områder og bidrager til at formindske de mere specielle ledighedsproblemer.« Det radikale venstre er enig med regeringen i disse betragtninger.

Regeringen siger også: »Den store ungdomsarbejdsledighed betyder, at mange vil forlade skolesystemet uden at opnå den selvtilid, som beskæftigelse giver, og uden at få mulighed for at tilpasse sig de normer, der gælder for at kunne begå sig på en arbejdsplads.« Det radikale venstre deler disse betyninger.

Det understreges også af ledighedstallene fra Danmarks Statistik 12. maj, som viser et landsgennemsnit på 15,6 pct., men for de 18-19-årige 23,2 pct. og for de 20-24-årige 24,3 pct.

Det radikale venstre finder på denne baggrund, at jobskabelsesloven bør beholdes de 18-25-årige. Herved tilgodeses alle de ovennævnte synspunkter. Forslaget bliver målrettet specielt mod de unge, navnlig de unge der trues af mere langvarig arbejdsledighed. De passive arbejdsledighedsdagpenge anvendes aktivt, og der bliver løst en række samfundsnyttige opgaver, der ellers ikke ville blive løst. Gennem en øvre aldersgrænse begrænses endvidere en række bivirkninger som f.eks. konkurrenceforvriddning, flytning af arbejde fra privat til offentlig sektor, og i

tilgift hertil undgås en række administrative vanskeligheder og afgrænsninger for arbejdsmarkedsnævnene. Endelig vil en ordning afgrænset til de 18–25-årige i højere grad få karakter af en særlig indsats for de unge, der af forskellige grunde ikke kommer i lære- og praktikpladser eller i uddannelsessystemet i øvrigt, eller som på grund af beskæftigelsesforholdene efter endt uddannelse ikke umiddelbart kan få arbejde.

Ifølge § 3 skal det arbejde, der sættes i gang, »så vidt muligt udføres af eller i samarbejde med private virksomheder«. Det radikale venstre er overbevist om, at de private virksomheder vil tage positivt imod dette tilbud som en mulighed for nye initiativer. Herigennem sikres en tilstrækkelig kvalificeret og veluddannet arbejdsstyrke, som naturligvis er helt afgørende for landets beskæftigelsesmuligheder i de kommende år. Samtidig vil ordningen på grund af de statslige tilskud for virksomheden være forbundet med mindre risiko, end når man sædvanligvis ansætter nye medarbejdere.

Mindretallet indstiller herefter lovforslaget til *vedtagelse* med de ændringsforslag, som mindretallet har stillet eller er medforslagsstiller til.

Ændringsforslag

Til § 1

Af et *mindretal* (Karen Højte Jensen (KF), Grethe Fenger Møller (KF), Ninn-Hansen (KF) og Lone Dybkjær (RV)):

1) Ordene », især for unge ledige,« udgår.

Til § 3

Af et *mindretal* (Karen Højte Jensen (KF), Grethe Fenger Møller (KF), Ninn-Hansen (KF) og Lawaetz (FP)):

2) Paragraffen affattes således:

»§ 3. Arbejdet skal udføres af private virksomheder.«

Til § 4

Af et *mindretal* (Lawaetz (FP)):

3) I nr. 3 ændres ordene »ikke i væsentligt omfang« til: »utvivlsomt ikke«.

Til § 5

Af *mindretallet under nr. 2*:

4) Paragraffen udgår.

Af et *mindretal* (Lilli Gyldenkilde (SF) og Ebba Strange (SF)):

5) I 2. pkt. udgår », jfr. § 6, stk. 2, og § 9«.

Til § 6

Af et *mindretal* (Karen Højte Jensen (KF), Grethe Fenger Møller (KF), Ninn-Hansen (KF), Lilli Gyldenkilde (SF) og Ebba Strange (SF)):

6) Stk. 2 udgår.

Stk. 3 og 4 bliver herefter stk. 2 og 3.

Til § 8

Af *mindretallet under nr. 3*:

7) I stk. 1 udgår »i væsentligt omfang«.

Af *arbejdsministeren*, tiltrådt af et *mindretal* (Ritt Bjerregaard (S), Camre (S), Helle Degn (S), Søren B. Jørgensen (S), Kaj Poulsen (S) og Nørgaard Sørensen (S)):

8) I stk. 2 tilføjes som nyt punktum:

»Efter anmodning fra den adspurgte erhvervsorganisation kan nævnet efter en konkret vurdering forlænge svarfristen med 1 måned.«

Til § 9

Af *mindretallet under nr. 2*:

9) Paragraffen udgår.

Af *mindretallet under nr. 5*:

10) Paragraffen affattes således:

»§ 9. Arbejder, der iværksættes efter denne lov af kommuner og amtskommuner uden statsstøtte, skal ikke godkendes af arbejdsmarkedsnævnet, uanset om arbejdet indebærer produktion og afsætning.«

Af *mindretallet under nr. 1*:

Til § 12

11) I *stk. 1* ændres »70 pct.« til: »80 pct.«, og *stk. 2* udgår.

Stk. 3 bliver herefter *stk. 2*.

Til § 13

12) *Stk. 1, nr. 1*, affattes således:

»1) fyldt 18 år og under 25 år.«.

Af et *mindretal* (Lone Dybkjær (RV)):

13) *Stk. 2* affattes således:

»*Stk. 2*. Den øvre aldersgrænse i *stk. 1, nr. 1*, kan fraviges, når hensynet til arbejdets udførelse gør det nødvendigt.«

Af et *mindretal* (Karen Højte Jensen (KF), Grethe Fenger Møller (KF) og Ninn-Hansen (KF)):

14) *Stk. 2* udgår.

Til § 14

Af *mindretallet under nr. 3*:

15) *Stk. 1* affattes således:

»Aflønningen til personer i arbejdspladser efter denne lov skal være den til enhver tid på arbejdsmarkedet aftalte minimalløn. Dog skal der være en begyndelsesløn for 3 måneders indlæringstid, som er 10 pct. lavere. Ansatte, der lever op til en på arbejdsområdet aftalt akkord, kan undtages fra begyndelseslønnen.«

Af *mindretallet under nr. 5*:

16) *Stk. 2* udgår.

Til § 17

Af *mindretallet under nr. 2*:

17) Paragraffen udgår.

Af *mindretallet under nr. 1*:

18) I *2. pkt.* udgår »for unge under 25 år«.

Til § 19

Af *arbejdsministeren*, tiltrådt af *mindretallet under nr. 8*:

19) I *stk. 2* udgår »efter § 6«.

Af *mindretallet under nr. 2*:

20) *Stk. 3* udgår.

Til § 20

21) Paragraffen udgår.

Til § 22

Af *arbejdsministeren*, tiltrådt af *mindretallet under nr. 8*:

22) *Stk. 1* affattes således:

»Loven træder i kraft den 1. juli 1982. Arbejder efter denne lov kan dog først sættes i gang efter den 1. november 1982.«

Af *mindretallet under nr. 2*:

23) *Stk. 2* og *stk. 4* udgår.

Stk. 3 og 5 bliver herefter *stk. 2* og 3.

Af *mindretallet under nr. 5*:

24) I *stk. 2* udgår *2. pkt.*

Af *mindretallet under nr. 13*:

25) *Stk. 3* og *stk. 4* udgår.

Stk. 5 bliver herefter *stk. 3*.

Af *arbejdsministeren*, tiltrådt af *mindretallet under nr. 8*:

26) I *stk. 2, 1. pkt.*, ændres »1. juli 1982« til: »1. november 1982«.

27) I *stk. 3* ændres »1. juli 1982« til: »1. november 1982«.

28) I *stk. 5* ændres »1. juli 1982« til: »1. november 1982«.

Bemærkninger

Til nr. 1 og 18

Konsekvensændring af nr. 12.

Til nr. 2

Ændringsforslaget betyder, at arbejde udført i henhold til denne lov skal udføres af private virksomheder.

Til nr. 3

Ændringen medfører, at et arbejdes igangsættelse ikke skal bero på skøn, der kan afhænge af, hvem der skønner.

Til nr. 5, 6, 10 og 24

Ændringsforslagene indebærer tilsammen, at arbejdsmarkedsnævnene ikke skal tage stilling til arbejder, der indebærer produktion og afsætning, og som iværksættes og finansieres af kommuner og amtskommuner.

Til nr. 7

Svarer til ændringsforslag nr. 3.

Til nr. 8

En frist på en måned vil i almindelighed være tilstrækkelig. Hvis der er tale om, at et ansøgt arbejde kan få betydning for en igangværende produktudvikling i en eksisterende virksomhed, vil der eventuelt skulle indhentes en udtalelse fra den pågældende virksomhed. Dette kan begrunde, at arbejdsmarkedsnævnet efter en konkret vurdering forlænger svarfristen med 1 måned.

Til nr. 11

Ifølge regeringens forslag er støttesatsen henholdsvis 70 pct. og 80 pct. af højeste dagpengesats for personer over og under 25 år. For at gøre ordningen mere attraktiv og forenkle administrationen finder mindretallet imidlertid, at der kun bør anvendes det højeste støttebeløb, altså 80 pct.

Til nr. 12

Et mindretal inden for mindretallet (det konservative folkepartis medlemmer af udvalget) har den opfattelse, at ændringsforslaget betyder, at de unge, der beskæftiges med tilskud efter denne lov, skal være fyldt 18 år og ikke må være fyldt 25 år.

Efter et andet mindretal inden for mindretallets (det radikale venstres medlem af udvalget) opfattelse – jfr. også mindretallets betænkning bidrag – er en særlig indsats til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden nødvendig. Mindretallet finder derfor, at loven skal gælde for personer mellem 18 og 25 år, jfr. dog ændringsforslag nr. 13 og bemærkningerne hertil.

Betingelsen om, at personer omfattet af denne lov skal være under 25 år, gælder på det tidspunkt, den pågældende ansættes i en bestemt jobskabelsesaktivitet. Aldersbetingelsen er således ikke til hinder for, at man fortsætter på et jobskabelsesarbejde, efter at man er fyldt 25 år, heller ikke i tilfælde, hvor det pågældende arbejde forlænges efter § 7.

Ordningen indebærer ikke, at andre ikke kan være beskæftiget ved de enkelte projekter. De kan blot ikke – med undtagelse af tilfælde efter ændringsforslag nr. 13 – få støtte efter denne lov.

Til nr. 13

Hensynet til arbejdets udførelse kan gøre det nødvendigt at fravige reglen om den øvre aldersgrænse.

Der tænkes her på, at det kan være nødvendigt for ikke at forringe mulighederne for at få iværksat jobskabelsesprojekter for de 18–25-årige at tilføre arbejds erfaring og/eller faglig medvirken af personer over 25 år.

Til nr. 15

Aflønningen af folk i »jobskabelse« er nok den allerstørste anstødssten i hele lovforlaget. Det er urimeligt, at et ganske ungt menneske, der aldrig har været på arbejdsmarkedet, eller en langtidsledig – helt ude af træning med at bestille noget – skal have »den på området gældende løn«.

Det er direkte umoralsk over for folk, der måske i 20 år eller mere har været beskæftiget med samme arbejde.

Til nr. 16

Ændringsforslaget forhindrer, at der fastsættes en særlig lav løn til unge under jobskabelsesarbejder (»løntrykkercirkulæret«).

Til nr. 19

Henvisningen til § 6 er overflødig og bør derfor udgå.

Til nr. 22 og 26–28

Starten på jobskabelsesordningen vil kræve udarbejdelse af bekendtgørelser og cirkulærer samt ansættelse af personale til behandling af ansøgninger. Tilladelse til støtte og igangsættelse af arbejder bør derfor ikke

gives med virkning før efter den 1. november 1982.

Til nr. 25

Forslaget vil betyde, at der også efter vedtagelsen af lovforslaget vil kunne iværksættes beskæftigelsesprojekter efter § 97 a i arbejdsløshedsloven.

Grethe Fenger Møller (KF) nfm. Karen Højte Jensen (KF) Ninn-Hansen (KF)

Hans Jørgen Holm (V) Fogh Rasmussen (V) Lawaetz (FP) Chr. Christensen (KrF)

Mimi Stilling Jakobsen (CD) Ritt Bjerregaard (S) fmd. Camre (S) Helle Degn (S)

Søren B. Jørgensen (S) Kaj Poulsen (S) Nørgaard Sørensen (S) Lone Dybkjær (RV)

Ebba Strange (SF) Lilli Gyldenkilde (SF)

Partiet VS havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag 1

Arbejdsministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 14 og 49

Spørgsmål:

»Ad § 9

Der anmodes om en uddybning af bemærkningerne til § 9, jfr. § 6, stk. 2. Kan der gives eksempler på de omfattede arbejder?»

Svar:

Indenrigsministeriet har oplyst følgende, hvortil arbejdsministeriet kan henholde sig:

»a) § 9 omfatter arbejder, der iværksættes af kommuner og amtskommuner med det formål (hovedformål) at fremme beskæftigelsen, jfr. lovens § 1. Arbejder og anden virksomhed, som kommuner og amtskommuner lovligt kan iværksætte, og som ikke har et beskæftigelsesmæssigt formål (hovedformål) falder således helt uden for lovens virksomhedsområde.

Det er således vigtigt at være opmærksom på, at en kommunal aktivitet kan falde uden for lovens område, selv om virksomheden måtte have en beskæftigelsesmæssig eller erhvervsfremmende *virkning*, og selv om denne omstændighed kan have haft en vis indflydelse på den kommunale beslutning f.eks. indflydelse på valget mellem flere projekter, hvoraf et er mere arbejdskrævende end et andet. Det afgørende er, at formålet eller hovedformålet med den kommunale beslutning er at iværksætte en i øvrigt lovlig kommunal virksomhed.

b) Følgende kan anføres til belysning af, om en kommunal virksomhed i det enkelte tilfælde falder helt uden for lovens område, fordi der er tale om en lovlig kommunal aktivitet, som ikke har et beskæftigelsesmæssigt formål, eller falder inden for lovens område.

Det siger sig selv, at et projekt, hvortil der f.eks. anvendes lov 488-midler, har et beskæftigelsesmæssigt hovedformål og dermed er omfattet af § 9. Det samme gælder, hvis en kommune eller amtskommune – for midler der ligger ud over de pligtige L 488-beløb – beslutter sig for at iværksætte nogle af de

på side 5 i lovforslaget beskrevne aktiviteter med det formål (hovedformål) at skaffe beskæftigelse til ledige. Iværksættes aktiviteten derimod som et led i kommunens eller amtskommunens opgaveløsning på et område, omfattes den ikke af § 9 og skal dermed heller ikke forelægges arbejdsmarkedsnævnet til udtalelse i det enkelte tilfælde. Det må erkendes, at det til tider vil være vanskeligt at skelne de aktiviteter, der herefter kan iværksættes, uden at arbejdsmarkedsnævnets udtalelse indhentes, fra de aktiviteter, som kræver dette. Det er – som det fremgår – ikke selve virksomhedens karakter, men formålet med at iværksætte den, der er afgørende. Den i § 4, 2) nævnte betingelse om, at arbejdet ellers ikke ville blive udført, viser dog noget om, hvornår en virksomhed har et beskæftigelsesmæssigt formål, idet der kan tages udgangspunkt i de vedtagne budgetter for det pågældende finansår.

c) Grundlaget for afgrænsningen af, hvilken aktivitet der er omfattet af § 9, og hvilken aktivitet der er omfattet af § 6, er det forhold, at det ikke er hensigten med lovforslaget at ændre kommunernes og amtskommunernes nuværende muligheder for at producere til eget forbrug eller som biprodukt fra en lovlig kommunal aktivitet i øvrigt. Det er kun, såfremt der ønskes statsstøtte efter jobskabelsesloven til sådan aktivitet, at denne skal forelægges arbejdsmarkedsnævnet til godkendelse. Om virksomheden falder inden for jobskabelsesloven overhovedet afhænger af, om der skal anvendes kommunale beskæftigelsesmidler, bl.a. midler afsat efter § 488, til virksomheden.

Er der derimod tale om, at en kommune eller amtskommune ønsker at iværksætte produktion til afsætning, dvs. produktion med det formål eller hovedformål at skaffe beskæftigelse til ledige, vil der efter § 6 skulle indhentes en egentlig godkendelse fra arbejdsmarkedsnævnet, uanset om der ydes statsstøtte efter jobskabelsesloven.

Som eksempler på arbejder, der er omfattet af § 9, kan nævnes de fleste af de i bemærkningerne til lovforslagets side 5 nævnte aktiviteter, såfremt de iværksættes med et beskæftigelsesmæssigt formål eller hovedformål. Søges der om statsstøtte efter jobskabelsesloven, falder aktiviteten som nævnt ind under lovens § 6.«

Spørgsmål:

»Ved besvarelsen af spørgsmål 13 fra folketingets arbejdsmarkedsudvalg i forbindelse med behandlingen af det forslag til lov om jobskabelse (L 216) (vedlagt), der blev fremsat i foråret 1981, blev der redegjort for afgrænsningen mellem »produktion og afsætning«. Der anmodes om en uddybning af forskellen mellem afgrænsningen i det tidligere lovforslag og i det nye lovforslag. Der anmodes endvidere om en begrundelse for, at afgrænsningen er ændret.«

Svar:

Indenrigsministeriet har oplyst følgende, hvortil jeg kan henholde mig:

»Ved besvarelsen af spørgsmålet vil det være mest hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i årsagen til den ændrede formulering af kommunernes kompetence på dette område, således som den har fundet udtryk i det nuværende forslag til lov om jobskabelse. Under forberedelserne til lovforslaget har arbejdsministeriet i samarbejde med indenrigsministeriet arbejdet videre med en præci-

sering af kommunernes ulovbestemte kompetence specielt med hensyn til produktion af varer og tjenesteydelser til eget forbrug.

Som der er redegjort for i svaret på udvalgets spørgsmål 14 er det formålet (hovedformålet) med en kommunes iværksættelse af en produktion, der er afgørende for, om produktionen er omfattet af jobskabelsesloven eller ej.

Er formålet (hovedformålet) for kommunen at tilgodese kommunens eget behov for varer eller tjenesteydelser eller at løse en i øvrigt lovlig kommunal opgave, kan der ikke ud fra kommunalretlige hensyn udledes en begrænsning i kommunens kompetence. Hvis en kommune, f.eks. i forbindelse med besiddelse af et rekreativt område, ejer en skov, vil den kommunale skovejer således ikke blot kunne producere skovprodukter, men vil også på normale markedsvilkår kunne afsætte disse produkter som et nødvendigt led i varetagelsen af et lovligt kommunalt formål.

Er formålet (hovedformålet) derimod for kommunen at fremme beskæftigelsen ved produktion gennem iværksættelse af nye foranstaltninger eller gennem udvidelse af bestående aktiviteter, er det kun lovligt, såfremt jobskabelseslovens betingelser er iagttaget.

Der er således ved den ændrede formulering af afgrænsning af produktion og afsætning ikke tilsigtet nogen realitetsforskel, men derimod en præcisering af, hvor grænsen i dag må antages at gå for en lovlig kommunal virksomhed.

Bilag 2

tes som udtryk for den almindelige udvikling i samfundet.

En væsentlig direkte virkning af lov nr. 488 og de med hjemmel i loven udfærdigede forskrifter er i denne sammenhæng, at kommunerne fik mulighed for med et beskæftigelsesmæssigt formål og under visse nærmere angivne betingelser at yde løntilskud til private erhvervsvirksomheder. Kommunerne fik derudover mulighed for at anvende de pligtige beløb efter lov nr. 488 til at igangsætte beskæftigelsesprojekter inden for utraditionelle områder som f.eks. genbrug og alternativ energi. Loven betød, at det nu udtrykkeligt blev beskrevet, hvilke aktiviteter kommunerne kunne iværksætte med beskæftigelsesformål.

Der kan efter indenrigsministeriets opfattelse hverken af formålet med lov nr. 488 eller af dens forarbejder udledes negative begrænsninger med hensyn til, hvad kommunerne efter lovens vedtagelse kan iværksætte. Den omstændighed, at midlerne efter lov nr. 488 kan anvendes f.eks. til genbrugsprojekter, berettiger således ikke i almindelighed til den konklusion, at kommunerne ikke før vedtagelsen af loven kunne igangsætte sådanne projekter, f.eks. i forbindelse med kommunens dagrenovationsordning.

De store beskæftigelsesproblemer, som har præget samfundet de seneste 10 år, og den lovgivning, som er blevet vedtaget til imødegåelse af disse problemer, har efter indenrigsministeriets opfattelse også haft en indirekte indflydelse på fortolkningen af kommunalfuldmagten, for så vidt angår kommunernes rolle på det beskæftigelsesmæssige område.

Mens det tidligere var således, at varetagelsen af beskæftigelsesmæssige hensyn principielt blev opfattet som en statsopgave, kan man i dag ikke hævde som et overordnet princip, at kommunerne ikke må varetage beskæftigelsesmæssige hensyn. Dette betyder, at der må kunne påvises modstående hensyn, hvis den kommunale tilsynsmyndighed med henvisning til kommunalfuldmagten skal kunne afskære en kommune fra at træffe beslutninger med et beskæftigelsesmæssigt formål. Af sådanne modstående hensyn kan i denne forbindelse bl.a. nævnes, at kommuner – medmindre andet er bestemt – *ikke* kan producere med henblik på afsætning til udenforstående, *ikke* kan yde støtte til private erhvervsvirksomheder, som virker konkur-

Indenrigsministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål nr. 32–35, 71 og 75

Spørgsmål 32:

Der anmodes om en redegørelse for kommunalfuldmagtens indhold før og under lov nr. 488 af 14. september 1979 om bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed samt efter en eventuel vedtagelse af lovforslaget om jobskabelse. Ministeren bedes i denne sammenhæng meddele sin vurdering af, om enkelttilfælde, hvor en (amts-)kommune har ydet støtte til et projekt (Rank Arena, Dronninglund, Juelsminde-Kalundborglinjen), har betydet mere for en eventuel udvidelse af kommunalfuldmagtens grænser.

Svar:

Kommunalfuldmagten har som bekendt karakter af en retlig standard. Heri ligger, at indholdet af kommunalfuldmagten ikke er en én gang given størrelse, men at den almindelige samfundsudvikling må antages at påvirke afgørelsen af, hvilket formål en kommune lovligt kan varetage. Kommunale beslutninger og virksomhed, som antages at have et lovligt formål uden at have hjemmel i skreven ret, siges at falde ind under kommunalfuldmagten.

Afgrænsningen af, hvilke formål en kommunalbestyrelse kan tilgodese med sine beslutninger, kan volde betydelige vanskeligheder. I vurderingen må nemlig inddrages ikke blot lovgivningens bestemmelser om, hvilke opgaver kommunerne kan eller skal løse, og de forudsætninger, som lovgivningen hviler på, men også overvejelser om, hvilke opgaver kommunerne traditionelt har taget op for at imødekomme lokalsamfundets fælles behov.

Indenrigsministeriet har i lyset heraf forstået spørgsmålet således, at det, der ønskes belyst, er, i hvilken udstrækning vedtagelsen af lov nr. 488 betød en udvidelse af de formål, som kommunerne lovligt kunne varetage. Man kan i denne forbindelse tale om en direkte virkning af lovændringen og en mere indirekte virkning, hvor lovændringen opfat-

renceforvridende og *ikke* kan begunstige enkeltpersoner på bekostning af andre.

Forslaget til lov om jobskabelse fremtræder netop som en udvidelse af kommunernes kompetence, idet det i loven er bestemt, på hvilke betingelser bl.a. kommunerne kan overskride den ellers gældende grænse for lovlig kommunal virksomhed med det formål at skabe job. Dette betyder, at der ikke længere vil opstå et kommunalfuldmagtsproblem for så vidt angår kommunal virksomhed inden for jobskabelseslovens rammer. Der vil derimod også efter jobskabelseslovens vedtagelse kunne opstå et kommunalfuldmagts-spørgsmål, såfremt en kommune måtte ønske at iværksætte et projekt, som efter de myndigheders vurdering, som er sat til at administrere jobskabelsesloven, falder uden for denne lov, eller som ikke opfylder de i loven angivne betingelser.

Situationen vil her være som på andre ressortområder, hvor der findes en lovgivning om kommunernes kompetence. Det er efter indenrigsministeriets opfattelse i første række ressortmyndigheden, der må fortolke den lovgivning, der henhører under myndigheden.

En vedtagelse af jobskabelsesloven vil – ligesom vedtagelsen af lov nr. 488 – indgå i tilsynsmyndighedens fremtidige overvejelser om, i hvilken udstækning kommunerne på det ulovbestemte område vil kunne varetage beskæftigelsesmæssige hensyn.

Af de sager, der henvises til i spørgsmålet, har kun én været forelagt indenrigsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed, nemlig sagen om amtskommunal og kommunal garanti til Jydsk Færgesfart A/S med henblik på fortsættelse af besejlingen af Juelsminde-Kalundborg færgeruten. Det er ikke indenrigsministeriets opfattelse, at sådanne enkeltsager har betydet en udvidelse af kommunalfuldmagtens grænser. En eventuel kommunal støtte har i givet fald været begrundet med en ganske særlig kommunal interesse i en virksomheds videreførelse, f.eks. fordi en lukning ville være velfærdstruende for kommunen. I sagen om garanti til Jydsk Færgesfart forelå udover beskæftigelsesmæssige hensyn i øvrigt den omstændighed, at opretholdelsen af færgeruten mellem Juelsminde og Kalundborg angivelig i høj grad ville komme de lokale og regionale områder til gode. I sagen om Rank Arena udtalte inden-

rigsministeren sig i anledning af et spørgsmål i folketinget på linje med foranstående.

Det er efter indenrigsministeriets opfattelse som anført ovenfor især den centrale placering, som kommunerne rent faktisk har fået i forbindelse med bekæmpelse af arbejdsløsheden, snarere end de nævnte enkeltsager, der er baggrunden for, at kommunerne også uden for det egentlig lovregulerede område må kunne varetage beskæftigelsesmæssige hensyn, blot det ikke sker i strid med lovgivningen eller i øvrigt på bekostning af væsentlige modstående hensyn.

Spørgsmål 33:

Hvilke afgørelser har tilsynsrådene truffet med hensyn til, om kommunalfuldmagten er overholdt i forbindelse med konkrete beskæftigelsesprojekter?

Svar:

Indenrigsministeriet har ikke et materiale, der viser, i hvilken udstrækning tilsynsrådene inddrages i vurderingen af, om kommunalfuldmagten er overholdt i forbindelse med konkrete beskæftigelsesprojekter. Det er ministeriets indtryk, at tilsynsrådene hyppigt og vel især telefonisk inddrages i overvejelser om, i hvilken udstrækning kommunalfuldmagten sætter grænser for kommunale aktiviteter på beskæftigelsesområdet. Et i anledning af spørgsmålet foretaget rundspørge til tilsynsrådene viser, at det er ret sjældent, at kommunalfuldmagtsproblemer resulterer i egentlige afgørelser fra tilsynsrådene om, hvorvidt kommunalfuldmagten er overholdt i forbindelse med konkrete beskæftigelsesprojekter. Dette må antages at hænge sammen med, at beskæftigelsesprojekter efter lov nr. 488 i hvert enkelt tilfælde skal forelægges for arbejdsmarkedsnævnet til udtalelse, og at denne procedure betyder, at arbejdsmarkedets parter får mulighed for at foranledige, at f.eks. projekter, der vil medføre konkurrenceforvridning, ikke nyder fremme.

Spørgsmål 34:

Foreligger der afgørelser, hvor tilsynsrådene for at undgå konkurrence med private virksomheder og kommunale beskæftigelsesprojekter har underkendt projektideer eller iværksatte projekter?

Svar:

Tilsynet med kommunerne føres som bekendt af de enkelte tilsynsråd, og indenrigsministeriet har derfor ikke kendskab til alle tilsynsrådernes afgørelser. Indenrigsministeriet er ikke bekendt med tilfælde, hvor egentlige kommunale beskæftigelsesprojekter er blevet underkendt af tilsynsrådene, fordi der ellers ville opstå en konkurrencesituation i forhold til private virksomheder. Dette hænger formentlig som anført i svaret på spørgsmål 33 sammen med, at arbejdsmarkedets parter får mulighed for at udtale sig om projektet, inden det iværksættes.

For fuldstændighedens skyld bemærkes, at det derimod forekommer, at tilsynsrådene underkender kommunale projekter, f.eks. til etablering af industrihuse o.lign. under henvisning til, at projektet ligger uden for egnsudviklingslovens rammer.

Spørgsmål 35:

Der anmodes om en redegørelse for kompetencefordelingen mellem arbejdsmarkedsnævn og tilsynsråd ved vedtagelsen af lovforlaget.

Svar:

Efter jobskabelsesloven er det arbejdsmarkedsnævnenes opgave at godkende jobskabelsesarbejder, der iværksættes af kommuner og amtskommuner, og som indebærer produktion og afsætning. Arbejdsmarkedsnævnets godkendelse er således en forudsætning for lovligheden af et jobskabelsesarbejde, og arbejdsmarkedsnævnet påser, at jobskabelseslovens betingelser er overholdt.

Tilsynsrådernes opgave er på dette som på andre områder at påse lovligheden af kommunal virksomhed. Grundlaget for den kommunale tilsynsmyndigheds virksomhed er den kommunale styrelseslovs § 61, hvorefter tilsynsmyndigheden træffer de nødvendige foranstaltninger, dersom en kommunalbestyrelse handler i strid med lovgivningen. Konstatere det, at en kommune har iværksat et jobskabelsesarbejde uden at have indhentet den fornødne godkendelse, vil tilsynsmyndigheden således kunne gribe ind, eventuelt ved at annullere den pågældende kommunale beslutning. Det må påregnes, at såvel arbejdsmarkedsnævnenes som tilsynsrådernes herudover vil komme til at udføre en rådgivende

og vejledende virksomhed vedrørende kommunernes beføjelser på beskæftigelsesområdet.

Opstår der tvivl om, hvorvidt en kommune lovligt kan igangsætte et projekt, vil det være rimeligt at inddrage den kommunale tilsynsmyndighed i overvejelserne, idet der bortset fra jobskabelseslovens regler vil kunne være hjemmel i almindelige kommunalretlige principper til at iværksætte det pågældende projekt.

Spørgsmål 74:

Ad besvarelsen af spørgsmål 32:

Skal formuleringen i næstsidste afsnit på side 2 forstås således, at det i dag er gældende ret, at kommunerne

- ikke kan producere med henblik på afsætning til udenforstående,
- ikke kan yde støtte til private erhvervsvirksomheder, som virker konkurrenceforvridende,
- ikke kan begunstige enkeltpersoner på bekostning af andre?

Svar:

I svaret på spørgsmål 32 blev det nævnt, at kommuner - medmindre andet er bestemt - *ikke* kan producere med henblik på afsætning til udenforstående, *ikke* kan yde støtte til private erhvervsvirksomheder, som virker konkurrenceforvridende, og *ikke* kan begunstige enkeltpersoner på bekostning af andre.

Forbeholdet om, at »andet kan være bestemt«, er ensbetydende med, at der findes undtagelser fra den i besvarelsen nævnte hovedregel.

Et eksempel på, at noget sådant kan være tilfældet, er nævnt i arbejdsministerens svar på udvalgets spørgsmål 49, hvor det er nævnt, at en kommune i forbindelse med besiddelse af et rekreativt område, hvorpå der befinder sig en skov, ikke blot vil kunne producere skovprodukter, men også på normale markedsvilkår vil kunne afsætte disse produkter som et nødvendigt led i varetagelsen af et lovligt kommunalt formål. Bortset fra de traditionelle kommunale forsyningsvirksomheder vil en kommune derimod ikke efter almindelige kommunalretlige principper kunne iværksætte en produktion med det hovedformål at skabe beskæftigelse gennem afsætning af produktet til udenforstående.

I egnsudviklingsloven er det som bekendt bestemt, at kommunerne under visse betingelser kan yde støtte til private erhvervsvirksomheder. Sådan støtte vil i overensstemmelse med sit egnsudviklingsformål kunne være konkurrenceforvridende i forhold til virksomheder i andre dele af landet, men må naturligvis alligevel anses for lovlig, når betingelserne i egnsudviklingsloven er opfyldt. Heller ikke i denne situation er der grundlag for at drage den i spørgsmålet nævnte konklusion.

Spørgsmålet om, hvorvidt en kommune i det enkelte tilfælde kan begunstige en enkeltperson eller en gruppe af enkeltpersoner på bekostning af andre, kan ikke gøres til genstand for en ganske generel besvarelse. En stor del af en kommunes beslutningsvirksomhed går jo netop ud på at tage stilling til, om der i lovgivningen er grundlag for at begunstige en enkeltperson. Som eksempel kan nævnes spørgsmålet om tildeling af ydelser efter bistandsloven. Kravet om, at en kommune ikke må begunstige enkeltpersoner eller grupper af sådanne på bekostning af an-

dre, kan omformuleres til, at en kommune skal kunne anføre lovhjemmel eller anden saglig begrundelse for, at en enkeltperson skal begunstiges fremfor en anden eller andre.

Spørgsmål 75:

Vil kommunalfuldmagtsspørgsmål kunne indbringes for tilsynsmyndighederne også efter vedtagelsen af lovforslagene i »marts-pakken«? Er det fortsat tilsynsmyndigheden, der har kompetencen?

Svar:

Kommunalfuldmagtsspørgsmål vil også efter en vedtagelse af lovforslaget i »marts-pakken« kunne indbringes for den kommunale tilsynsmyndighed. Er der tale om kommunalfuldmagtsspørgsmål, således som disse er beskrevet i besvarelsen af udvalgets spørgsmål 14, 32, 33, 35 og 49, er det tilsynsmyndigheden, der er den kompetente myndighed til at påse lovligheden af kommunalbestyrelsernes beslutninger.