



2016-49

## Væksthus Nordjylland er omfattet af ombudsmandens kompetence og af offentlighedsloven og forvaltningsloven

*Ombudsmanden modtog en klage over, at Væksthus Nordjylland havde urigtige oplysninger på sin hjemmeside. I den anledning tog ombudsmanden stilling til, om institutionen var omfattet af hans kompetence.*

*Efter ombudsmandens opfattelse måtte Væksthus Nordjylland anses for at være en del af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1. Samtidig udtalte han, at Væksthus Nordjylland var omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2. Dermed er Væksthus Nordjylland også omfattet af forvaltningslovens § 1, stk. 2, nr. 2.*

*Ved bedømmelsen lagde ombudsmanden til grund, at fonden er stiftet på privatretligt grundlag, og at den dermed ikke er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Ved vurderingen af, om fonden i stedet må anses for omfattet af § 3, stk. 1, nr. 2, lagde ombudsmanden vægt på, at fonden er oprettet efter det offentliges foranstaltning, og at dens virksomhed er reguleret i lov om erhvervsfremme og aftaler mellem KL og Erhvervsstyrelsen og KL og regeringen. Derudover tog han i betragtning, at fondens aktiviteter overvejende er finansieret af offentlige midler. Desuden er det efter ombudsmandens opfattelse klart, at fonden udøver offentlig virksomhed af omfattende karakter.*

*Fonden må endvidere i kraft af vedtægternes regler om bestyrelsens sammensætning og valg af direktion, vedtægternes bestemmelser om økonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn fra Rigsrevisionen og Erhvervsstyrelsen og lovgivningens regler om tilsyn fra Erhvervs- og Vækstministeriets og Erhvervsstyrelsens side anses for undergivet både en intensiv offentlig regulering og et intensivt offentligt tilsyn.*

(Sag nr. 15/05553)

11. november 2016

Forvaltningsret

11.9 – 1.4 – 1.9

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til Væksthus Nordjylland), efterfulgt af en sagsfremstilling:

### 1. Ombudsmandsloven

Ombudsmandens virksomhed omfatter som udgangspunkt alene den offentlige forvaltning. Det følger af § 7, stk. 1, 1. pkt., i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, som har følgende indhold:

**”§ 7.** Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning.”

Ombudsmandslovens organisatoriske anvendelsesområde er angivet på samme måde som anvendelsesområdet for offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det fremgår af forarbejderne, at lovgivningsmagten har anset det for ønskeligt, at anvendelsesområdet for ombudsmandsloven som udgangspunkt er afgrænset på samme måde som i de nævnte love, jf. Folketingstidende 1983-84, 2. samling, sp. 2247, og Folketingstidende 1995-96, tillæg A, sp. 1710-1711.

Udtrykket ”den offentlige forvaltning” i offentlighedsloven (efter ændringen af denne lov i 2013) dækker nu alene de myndigheder mv., som er omfattet af lovens § 2. Det fremgår imidlertid af forarbejderne til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2 – jf. både lovforslagets almindelige bemærkninger og specielle bemærkninger til bestemmelserne (L 144 af 7. februar 2013) – at disse bestemmelser er udtryk for en delvis lovfæstelse af gældende ret, jf. herved § 1, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov.

De myndigheder mv., som nu henregnes til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, var således under den tidligere offentlighedslov omfattet af udtrykket ”den offentlige forvaltning” i denne lovs forstand og også omfattet af ombudsmandens kompetence efter ombudsmandslovens § 7, stk. 1.

Som jeg tidligere har udtalt, kan der ikke med den nye offentlighedslov antages at være tilsigtet nogen ændring, i forhold til hvilke myndigheder mv. der umiddelbart er omfattet af ombudsmandens kompetence. Den offentlige forvaltning i ombudsmandslovens forstand dækker således efter min opfattelse både myndigheder mv. omfattet af offentlighedslovens § 2 og § 3, stk. 1, nr. 1 og 2. Jeg henviser til min sag nr. 2015-41 (se s. 35), som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

## 2. Offentlighedsloven

Offentlighedslovens anvendelsesområde er bl.a. fastlagt i lovens § 2 og § 3, stk. 1, der lyder således:

”§ 2. Loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

§ 3. Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af

- 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
- 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol, (...)”

Som nævnt ovenfor svarer disse bestemmelser til det primære anvendelsesområde for den tidligere offentlighedslov.

Under pkt. 3.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende om gældende ret efter § 1, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov:

### ”3.2. Anvendelsesområde

#### 3.2.1. Al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning

...

Offentlighedslovens anvendelsesområde er som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, idet loven gælder for de myndigheder, der kan henregnes til 'den offentlige forvaltning' (forvaltningsmyndigheder). Ved vurderingen af, om et organ kan henregnes til den offentlige forvaltning, lægges der vægt på det pågældende organs organisatoriske placering, og kun i de tilfælde, hvor den organisatoriske placering giver anledning til tvivl, lægges der vægt på, hvilke funktioner organet udøver.

Det formelle kriterium indebærer på den ene side, at alle forvaltningsmyndigheder, hvad enten de hører til f.eks. den statslige eller den kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder eller særlige forvaltningsmyndigheder, er omfattet af offentlighedsloven, og at hele organets virksomhed, herunder eventuelle forretningsmæssige virksomhed, er omfattet af loven.

...

### 3.2.2. Lovens anvendelse på særlige organer m.v.

Organer, der er oprettet ved det offentlige foranstaltning, f.eks. ved lov, betragtes som udgangspunkt som en del af den offentlige forvaltning (særlige forvaltningsmyndigheder), medmindre det i lovgivningen klart er forudsat, at organet ikke skal være en del af den offentlige forvaltning, f.eks. hvis hensigten med lovgivningen har været at gennemføre en privatisering.

...

Institutioner, foreninger, selskaber m.v., der er oprettet på privat initiativ, henregnes som udgangspunkt ikke til den offentlige forvaltning, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne. Sådanne organer er således ikke omfattet af offentlighedsloven, og det gælder også koncessionerede selskaber, dvs. selskaber hvis virksomhed bygger på særlig tilladelse fra det offentlige, ligesom det gælder private virksomheder m.v., der udfører arbejde efter udlicitering fra det offentlige.

Privatoprettede institutioner og foreninger m.v. – bortset fra organer, der er organiseret i selskabsform – kan dog efter en konkret vurdering henregnes til den offentlige forvaltning og dermed være omfattet af offentlighedsloven, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn. Således er selvejende institutioner navnlig inden for det sociale område – og i mindre grad inden for undervisningsområdet – efter en konkret vurdering anset for hørende til den offentlige forvaltning.”

Af lovforslagets bemærkninger til § 2 fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastslår, at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for *den offentlige forvaltning*. (...)”

Den offentlige forvaltning omfatter alle statslige forvaltningsmyndigheder, herunder nævn, råd og udvalg samt særlige forvaltningsmyndigheder som Nationalbanken og Danmarks Radio. Omfattet er også alle kommunale og regionale myndigheder, herunder kommunale og regionale udvalg, kommunale fællesskaber samt lokale myndigheder med selvstændig kompetence som børn- og ungeudvalg og huslejenævn.”

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af lovforslagets bemærkninger til § 3 fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* er – bortset fra *stk. 1, nr. 3* – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i *stk. 1, nr. 1 og 2*, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning. (...)

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v. der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskade-fonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond. De nævnte institutioner er også efter gældende ret omfattet af offentlighedsloven, men der har udviklet sig en praksis, hvor de pågældende (selvejende) institutioner kun er omfattet af loven efter en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder. Med bestemmelsen er det fastsat, at sådanne institutioner umiddelbart er omfattet af loven, og der skal derfor ikke længere foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, er en lovfæstelse af gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet 1) de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

...

Det er med bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven og forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner m.v. kan henregnes til den offentlige forvaltning, videreføres, jf. om denne praksis betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1 (side 271 ff.).”

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår bl.a. følgende om § 1, *stk. 1*, i den tidligere offentlighedslov (s. 254 ff.):

**”2.2. Formelt/organisatorisk kriterium ved fastlæggelse af offentlighedslovens anvendelsesområde**

...

At afgrænsningskriteriet for lovens anvendelsesområde er et formelt (organisatorisk) kriterium indebærer, at der – i stedet for organets offentlige funktioner – må lægges vægt på bl.a., om organet er oprettet ved lov eller på privat initiativ, om organet er placeret i over-/underordningsforhold til en forvaltningsmyndighed, om organets drift finansieres ved en offentlig bevilling eller ved private midler, om der ved lov er fastsat regler med hensyn til anvendelse af bevilligede midler etc. Der lægges således vægt på det pågældende organs tilknytning til den offentlige forvaltning og i den forbindelse lægges der vægt på organets oprettelsesgrundlag, placering og virkemåde, jf. også Steen Rønsholdt, Forvaltningsret (2001), side 86.

...

### **2.5. Myndigheder mv., der er omfattet af offentlighedsloven**

...

**2.5.2.** Loven gælder også for kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov. Dette gælder, uanset om de betegner sig som interessentskaber, andelsselskaber eller lignende privatretlige betegnelser.

...

**2.5.3.** Som nævnt under pkt. 2.5.1. gælder loven også for særlige forvaltningsmyndigheder. Med dette udtryk sigtes navnlig til institutioner mv., der er oprettet ved det offentliges foranstaltning eller er overgået til det offentlige ved eller i henhold til lov.

...

### **2.7. Generelt om privatoprettede institutioner mv.**

Den almindelige afgrænsning af offentlighedslovens anvendelsesområde til 'den offentlige forvaltning' – der som nævnt bygger på en formel afgrænsning – indebærer, at institutioner, foreninger og selskaber mv., der er oprettet på privatretligt retsgrundlag, som udgangspunkt falder uden for lovens anvendelsesområde, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, og uanset om virksomheden hviler på en udlicitering fra det offentlige. Heller ikke det forhold, at institutionen modtager offentligt tilskud til driften indebærer en fravigelse af det nævnte udgangspunkt.

Det anførte indebærer således, at institutioner, der er organiseret i selskabsform – som eksempelvis aktie-, andels- og interessentskaber – som udgangspunkt ikke er en del af den offentlige forvaltning. Det forhold, at et selskab er 100 % statsejet, ændrer ikke ved det nævnte udgangspunkt.

Endvidere vil selvejende institutioner og foreninger mv., der er oprettet på privatretligt grundlag, heller ikke som udgangspunkt henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.8. nedenfor.

Selvejende institutioner er karakteriseret ved to forhold. For det første har de en organisatorisk autonomi, hvilket viser sig ved, at et institutionsorgan efter institutionens egen forfatning (vedtægt) er institutionens øverste myndighed. For det andet har de selvejende institutioner sin egen formue, som er adskilt fra de offentlige kasser, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., side 102 ff.

Spørgsmålet om, hvorvidt en institution har status som en selvejende institution, beror i øvrigt i de fleste tilfælde på, at det af institutionens vedtægter fremgår, at den har status som sådan. Som eksempel på sådanne institutioner kan nævnes private grundskoler og private gymnasieskoler.”

Om kommissionens overvejelser er der i betænkningen på s. 295 anført følgende:

### ”6.6.1. Organets tilknytning til det offentlige

Det er kommissionens opfattelse, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang offentlighedslovens generelle anvendelsesområde skal udvides til at omfatte andre typer af organer end dem, der er omfattet af den gældende offentlighedslov, på det generelle plan må lægges vægt på, i hvilket omfang det pågældende organ har en tilknytning til det offentlige. I den forbindelse kan der være grund til at fremhæve, at følgende hensyn og kriterier kan udledes af den gældende offentlighedslov:

Det følger af den gældende offentlighedslov, at organer – bortset fra virksomheder, der er organiseret i selskabsform – der f.eks. ved lov er oprettet ved det offentliges foranstaltning, som udgangspunkt henregnes til den offentlige forvaltning, jf. pkt. 2.5.3 ovenfor. Tilknytningen til det offentlige vil i sådanne tilfælde være organets oprettelsesgrundlag.

Tilknytningen til det offentlige kan imidlertid også bestå i andet end oprettelsesgrundlaget, idet f.eks. selvejende institutioner, der er oprettet på privat initiativ – efter en konkret vurdering – henregnes til den offentlige forvaltning, hvis de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende ka-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

rakter og derved er undergivet offentlig regulering, kontrol og tilsyn, jf. pkt. 2.8.1. ovenfor. I sådanne tilfælde er det afgørende for, om organet henregnes til den offentlige forvaltning, således organets funktionelle og organisatoriske tilknytning til det offentlige.

Herudover kan tilknytningen til det offentlige etableres ved, at en virksomheds udgifter dækkes af offentlige midler."

Jeg henviser i øvrigt til omtalen af § 2 og § 3, stk. 1, nr. 2, i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), særligt s. 113-116 og s. 129.

### 3. Forvaltningsloven

Forvaltningslovens § 1 blev ændret ved lov nr. 638 af 12. juni 2013. Herefter fik § 1 følgende indhold:

**"§ 1.** Loven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning.  
*Stk. 2.* Loven gælder desuden for al virksomhed, der udøves af  
1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og  
2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentlig tilsyn og intensiv offentlig kontrol."

I de specielle bemærkninger til § 1 anføres følgende (L 145 af 7. februar 2013):

"I lyset af § 3, stk. 1, i forslaget til offentlighedsloven (og Offentlighedskommissionens lovudkast) foreslås det med stk. 2, at der indsættes en bestemmelse i forvaltningsloven om, at loven finder anvendelse for al virksomhed, der udøves af selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol. Bestemmelsen er udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de pågældende selvejende institutioner m.v. er omfattet af den gældende forvaltningslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning."

Se også Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 70-73.



### 4. Væksthus Nordjylland

Væksthus Nordjylland blev oprettet af 11 nordjyske kommuner som en erhvervsdrivende fond på baggrund af § 12 i lov om erhvervsfremme og regional udvikling, jf. lovbekendtgørelse nr. 820 af 28. juni 2016.

Bestemmelsen har følgende indhold:

**”§ 12.** Kommunerne kan gennemføre og finansiere erhvervsserviceaktiviteter over for en åben kreds af iværksættere og virksomheder.

*Stk. 2.* Den kommunale erhvervsservice kan bestå af information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse. Endvidere kan afholdes netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer. Ydelserne må ikke virke konkurrenceforvriddende i forhold til den rådgivning og de andre aktiviteter, der tilbydes af private rådgivere og kursusudbydere.

*Stk. 3.* Kommunerne kan drive erhvervsservice som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder.”

Der ses ikke i forarbejderne til lov om erhvervsfremme at være taget stilling til, om eventuelle selvstændige juridiske enheder kan eller skal tilhøre den offentlige forvaltning, således som udtrykket er anvendt i den generelle forvaltningslovgivning.

Væksthus Nordjylland er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde, jf. lov nr. 712 af 25. juni 2014 med senere ændringer. Ifølge denne lovs § 3, stk. 1, nr. 2, omfatter loven ikke fonde, der er oprettet ved eller i henhold til lov. Det er således i denne forbindelse lagt til grund, at Væksthus Nordjylland ikke er oprettet ved eller i henhold til lov, hvilket efter min mening taler for, at fonden heller ikke anses for omfattet af § 3, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Om Væksthus Nordjylland må henregnes til den offentlige forvaltning, beror således på en konkret vurdering i henhold til offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, af, om fonden udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter, og om den er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Det kommer i denne forbindelse i betragtning, at Væksthus Nordjyllands aktiviteter foregår på grundlag af lov om erhvervsfremme samt i overensstemmelse med en aftale af 22. maj 2015 mellem KL og Erhvervs- og Vækstministeriet samt en rammeaftale mellem KL og regeringen for perioden 2016-2020.

Ifølge § 10 i lov om erhvervsfremme har de regionale vækstfora følgende opgaver:

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”§ 10. De regionale vækstfora har til opgave

1) med udgangspunkt i områdets rammevilkår og erhvervsspecialisering og efter høring af Danmarks Vækstråd, jf. § 6, nr. 3, at udarbejde bidrag, der omhandler de erhvervs- og vækstrettede dele, jf. § 8 a, stk. 2, af den regionale vækst- og udviklingsstrategi inden for hele regionen eller den del heraf, som det enkelte vækstforum dækker,

2) at redegøre for de initiativer, som vækstfora vil foretage som opfølgning på den regionale vækst- og udviklingsstrategi, jf. nr. 1,

3) at overvåge de regionale og lokale vækstvilkår, herunder den erhvervsmæssige udvikling i regionens yderområder, og

4) inden for den regionale vækst- og udviklingsstrategi at udvikle og afgive indstilling om medfinansiering af regionale erhvervsudviklingsaktiviteter, jf. stk. 4 og § 8 a, stk. 5, nr. 1.

*Stk. 2.* De enkelte vækstfora skal gennemføre Danmarks Vækstråds anbefalinger, jf. § 6, nr. 3, jf. dog 2. pkt. Gennemfører et regionalt vækstforum ikke en eller flere af Danmarks Vækstråds anbefalinger, skal det regionale vækstforum begrunde dette over for Danmarks Vækstråd.

*Stk. 3.* Som led i bidraget til de erhvervs- og vækstrettede dele af den regionale vækst- og udviklingsstrategi, jf. stk. 1, nr. 1, skal de enkelte vækstfora beskrive indsatsen for yderområderne inden for regionen.

*Stk. 4.* Vækstfora afgiver efter reglerne i lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond og anden lovgivning indstilling til staten om anvendelse af regionalfonds- og socialfondsmidler og til regionen om anvendelse af regionale udviklingsmidler til erhvervsformål, jf. § 9.

*Stk. 5.* Myndighederne, til hvem vækstfora afgiver indstilling om anvendelsen af midler, påser, at indstillingerne er i overensstemmelse med gældende lovgivning.

*Stk. 6.* Erhvervs- og vækstministeren fastsætter regler om evaluering af den i stk. 3 nævnte indsats for yderområderne.”

Ifølge aftalen mellem KL og Erhvervsstyrelsen har kommunernes erhvervs-service ansvaret for at styrke og skabe sammenhæng i udviklingen i de lokale og regionale vækstbetingelser i hele landet. Væksthusenes formål er at finde, opdyrke og motivere danske iværksættere og virksomheder og udløse deres potentiale.

Ifølge § 2 i vedtægterne for Væksthus Nordjylland er fondens formål "(...) at etablere et Væksthus i region Nordjylland, hvor særligt iværksættere og virksomheder med vækstambitioner får en indgang til internationalt førende vejledning". Bredt betegnet er Væksthus Nordjyllands opgave at medvirke til regional erhvervsudvikling.

Fondens bestyrelse består af syv medlemmer, hvoraf fem er udpeget af de stiftende kommuner og to af Det regionale Vækstforum i Nordjylland. Desuden

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

har Erhvervsstyrelsen en observatør i bestyrelsen. Formanden vælges af de stiftende kommuner. Bestyrelsen udpeger to næstformænd og ansætter fondens direktør, jf. §§ 6 og 8 i vedtægterne.

Fondens grundkapital på 300.000 kr. er indbetalt af de stiftende kommuner, som er kompenseret for udgiften gennem bloktilskud fra staten. Fondens indtægter stammer i øvrigt fra EU-midler, regionale midler og kommunal støtte via bloktilskud.

Driftsoverskud og kapitalopsamling kan alene anvendes til styrkelse af fonden og til opfyldelse af fondens formål. Ved fondens eventuelle opløsning skal likvidationsprovenuet anvendes til støtte for projekter eller institutioner med formål som nævnt i vedtægternes § 2.

For så vidt angår den statslige finansiering er fonden underlagt Rigsrevisionens kontrol og er endvidere forpligtet til at indsende regnskab til Erhvervsstyrelsen, jf. § 10, stk. 2, og § 11, stk. 2, i vedtægterne.

Som erhvervsdrivende fond er Væksthus Nordjylland undergivet tilsyn fra Fondsmyndigheden, dvs. Erhvervsstyrelsen. Erhvervs- og Vækstministeriet fører desuden tilsyn med fonden i medfør af lov om erhvervsfremme.

Ved bedømmelsen af Væksthus Nordjyllands retlige status må det lægges til grund, at fonden er stiftet på privatretligt grundlag, og at den dermed ikke er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Ved vurderingen af, om fonden i stedet må anses for omfattet af § 3, stk. 1, nr. 2, får det efter min opfattelse betydning, at fonden er oprettet efter det offentliges foranstaltning, og at dens virksomhed er reguleret i lov om erhvervsfremme og aftaler mellem KL og Erhvervsstyrelsen og KL og regeringen. Derudover må det tages i betragtning, at fondens aktiviteter overvejende er finansieret af offentlige midler. Det er efter min opfattelse klart, at fonden udøver offentlig virksomhed af omfattende karakter.

Fonden må endvidere i kraft af vedtægternes regler om bestyrelsens sammensætning og valg af direktion, vedtægternes bestemmelser om økonomisk og regnskabsmæssigt tilsyn fra Rigsrevisionen og Erhvervsstyrelsen og lovgivningens regler om tilsyn fra Erhvervs- og Vækstministeriets og Erhvervsstyrelsens side anses for undergivet både en intensiv offentlig regulering og et intensivt offentligt tilsyn.

Samlet set er det herefter min opfattelse, at Væksthus Nordjylland må anses for en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af min kompetence, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt.

### Sagsfremstilling

Den 16. december 2015 modtog jeg fra Forbrugerombudsmanden en e-mail dateret 30. november 2015 fra A, hvori han klagede over, at Væksthus Nordjylland på hjemmesiden startvaekst.dk havde meddelt ukorrekte oplysninger om muligheden for at modtage arbejdsløshedsdagpenge.

Sagen rejste spørgsmål om min kompetence over for væksthuset.

Med henblik på at afklare dette anmodede jeg i brev af 11. april 2016 Væksthus Nordjylland og Erhvervsstyrelsen om at udtale sig om følgende:

”...

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, men ikke private virksomheder, jf. § 7, stk. 1, 1. pkt., i lov om Folkeetingets Ombudsmand (jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Fonden Væksthus Nordjylland er ifølge Væksthusets vedtægter § 1 en (erhvervsdrivende, forstår jeg) fond stiftet af 11 nordjyske kommuner. Fondens formål er ifølge vedtægternes § 2 at etablere et væksthushus i Region Nordjylland, hvor særligt iværksættere og virksomheder med vækstambitioner får en indgang til internationalt førende vejledning. Det fremgår af vedtægternes § 3, at Væksthuset tilbyder gratis vejledning og skal fremme samarbejdet mellem offentlige og private aktører m.v. Væksthuset kan også fungere som operatør på opgaver efter aftale med f.eks. staten, det regionale vækstforum, kommuner m.fl. og kan gennemføre eksternt finansierede projekter. Fondens grundkapital er indbetalt af de stiftende kommuner, og fonden ledes af en bestyrelse på syv medlemmer, hvoraf de fem er udpeget af de stiftende kommuner (vedtægterne §§ 4 og 6). Fondens er, for så vidt angår den statslige finansiering, underlagt Rigsrevisionens kontrol (vedtægterne § 11).

Rammerne for Væksthusenes virke fremgår af en national aftale mellem regeringen og KL, hvortil jeg henviser.

Jeg forstår, at der er i alt fem Væksthuse, som blev etableret i 2007 som led i strukturreformen. Væksthuse er ifølge Erhvervsstyrelsens og KL's evaluering af Væksthuse fra april 2013 forankret i Lov om Erhvervsfremme (seneste lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16. december 2010).

Da Væksthus Nordjylland ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov men stiftet som en fond på et privatretligt grundlag, må det umiddelbart anses for noget tvivlsomt, om fonden kan anses for at være en del af den offentlige forvaltning, dvs. en forvaltningsmyndighed. Under hensyn til

baggrunden for og formålet med stiftelsen af Væksthusene, de ydelser, som Væksthusene tilbyder, og finansieringen heraf, bestyrelsens sammensætning og rammerne for Væksthusene i den nationale aftale, er spørgsmålet imidlertid, om ikke Væksthus Nordjylland – selv om fonden ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov – er en forvaltningsmyndighed og dermed bl.a. omfattet af ombudsmandens kompetence. Også det forhold, at fonden udelukkende er stiftet af offentlige myndigheder (kommuner), peger i den retning.

På den baggrund anmoder jeg Væksthus Nordjylland og Erhvervsstyrelsen om at udtale sig om, hvorvidt Væksthus Nordjylland er en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af ombudsmandens virksomhed, jf. ombudsmandslovens § 7.

Jeg beder om, at Væksthus Nordjylland inden fire uger fra datoen på dette brev sender sin udtalelse til Erhvervsstyrelsen, som derefter inden fire uger fra modtagelsen af udtalelsen fra Væksthuset udarbejder en udtalelse og sender begge udtalelser til mig.”

Advokat B, advokatfirmaet C, svarede på vegne af Væksthus Nordjylland i brev af 20. maj 2016. Han anførte bl.a.:

### **”1. Væksthus Nordjyllands karaktertræk**

Væksthus Nordjylland er en erhvervsdrivende fond omfattet af Lov om Erhvervsdrivende Fonde (lov nr. 712 af 25. juni 2014 som ændret ved lov nr. 738 af 1. juni 2015).

Væksthus Nordjylland er oprindeligt etableret i 2007 efter Lov om Erhvervsfremme og regional udvikling (lov nr. 602 fra 2005) § 12 (i dag lovbeholdning nr. 348 fra 2016). Denne bestemmelse svarer til § 2 i den tidligere lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter.

Ifølge Væksthus Nordjyllands vedtægter er Væksthus Nordjylland etableret af 11 nordjyske kommuner, jf. vedtægternes § 1.

Væksthus Nordjylland tilbyder primært gratis vejledning og bistand hovedsageligt til vækstiværksættere og vækstvirksomheder.

Grundkapitalen er kr. 300.000, som er indbetalt af de deltagende kommuner, jf. § 4.

Ledelsen i Væksthus Nordjylland består af en bestyrelse på 7 medlemmer bestående af en formand, to næstformænd (én fra den kommunale

del og én fra den private del af bestyrelsen) og 4 øvrige medlemmer samt en observatør, jf. § 6.

Erhvervsministeriet udpeger en observatør.

5 medlemmer udpeges af de stiftende kommuner. 2 medlemmer udpeges af Det regionale Vækstforum for Nordjylland.

De stiftende kommuner udpeger formanden.

Væksthus Nordjylland er primært finansieret af offentlige fondsmidler på EU- og regional plan samt via en basisbevilling på finansloven, hvor en del af det kommunale bloktilskud er øremærket til væksthuse. Disse midler dækker som udgangspunkt Væksthus Nordjyllands drift. Herudover formidler Væksthus Nordjylland offentlig støtte, men uden at dette indgår i Væksthus Nordjyllands regnskab.

Driftsoverskud samt kapitalopsamling kan alene anvendes til styrkelse af Væksthus Nordjylland og til opfyldelse af Væksthus Nordjyllands formål og aktiviteter, jf. § 12.

### **2. Afgrænsning af 'den offentlige forvaltning'**

Begrebet 'den offentlige forvaltning' er den gængse afgrænsning af, hvornår et organ, en myndighed, en virksomhed m.v. er underlagt forvaltningsretlige regler. Afgrænsningen i ombudsmandsloven er identisk med udgangspunktet i både forvaltningsloven og offentlighedsloven. Da der er mest teori og praksis på forvaltningsloven og offentlighedsloven, vil den følgende gennemgang tage udgangspunkt i disse love.

Afgrænsningen er nærmere gennemgået i betænkningen til den gældende offentlighedslov (Betænkning nr. 1510 fra 2009). Her anføres bl.a. (s. 254 ff.):

'Det følger af lovens § 1, stk. 1, at den gælder for den offentlige forvaltning. Lovens anvendelsesområde er således som udgangspunkt afgrænset ved et formelt (organisatorisk) kriterium, da det afgørende for, om loven finder anvendelse, i almindelighed er, om det pågældende organ hører til den offentlige forvaltning, det vil sige om organet kan karakteriseres som en forvaltningsmyndighed. ... At afgrænsningskriteriet for lovens anvendelsesområde er et formelt (organisatorisk) kriterium indebærer, at der – i stedet for organets offentlige funktioner – må lægges vægt på bl.a., om organet er oprettet ved lov eller på privat initiativ, om organet er placeret i et over-/underordningsforhold til en forvaltningsmyndighed, om organets drift finansieres ved offentlig bevilling eller

ved private midler, om der ved lov er fastsat regler med hensyn til anvendelse af bevilligede midler etc. Der lægges således vægt på det pågældende organs tilknytning til den offentlige forvaltning og i den forbindelse lægges der vægt på organets oprettelsesgrundlag, placering og virkemåde. ...'

Udgangspunktet for afgrænsning af 'den offentlige forvaltning' er således en såkaldt 'formel' eller 'organisatorisk' afgrænsning, dvs. om organet i formel henseende kan henregnes til det offentlige. I visse situationer kan der også ved afgrænsningen inddrages funktionelle (indholdsmæssige/ materielle) kriterier, men dette vurderes ikke at være relevant i nærværende sammenhæng.

Som det fremgår af det ovenstående er navnlig følgende kriterier relevante:

- om organet er oprettet ved lov eller på privat initiativ (oprettelsesgrundlaget)
- om organet er placeret i et over-/underordningsforhold til en forvaltningsmyndighed
- om organets drift finansieres ved offentlig bevilling eller ved private midler
- om der ved lov er fastsat regler med hensyn til anvendelse af bevilligede midler

Kriterierne er ikke lovbestemte og heller ikke udtømmende. Der er tale om kriterier, der efter forarbejderne og praksis anvendes ved afgrænsningen.

### **3. Væksthus Nordjyllands placering i forhold til afgrænsningen**

Ved afgørelsen af, om Væksthus Nordjyllands karakteristika peger i retning af at være en del af den offentlige forvaltning eller ej, er der forhold, der peger i begge retninger. Der er således tale om, at visse forhold peger i retning af, at den er en del af den offentlige forvaltning, mens andre peger imod dette.

#### **3.1 'Oprettet ved lov'**

Det er et meget klart udgangspunkt, at organer, der er oprettet på privatretligt grundlag ikke henregnes til den offentlige forvaltning.

Dette har Højesteret bl.a. fastslået i sag om Beredskabs-Forbundet (UfR 2001.2348 H). Her fastslog Højesteret, at Beredskabs-Forbundet, der var en privat selvejende institution – og som efter aftale med Indenrigsministeriet bistod ved udførelsen af opgaver inden for det statslige rednings-

beredskab – *ikke var en del af den offentlige forvaltning*. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at Beredskabs-Forbundet modtog statslig støtte, der var anført som driftsbevilling på finansloven, og at forbundet ifølge aftalen med Indenrigsministeriet skulle aflægge regnskab efter statens regler.

Der kan dog ses situationer, hvor ovenstående udgangspunkt fraviges, hvis en række af de følgende kriterier peger væsentligt i retning af at opfylde definitionen på 'den offentlige forvaltning'.

Væksthus Nordjylland er ikke oprettet ved lov.

Det kan imidlertid diskuteres, om Væksthus Nordjylland er etableret 'med hjemmel' i lov.

Der er etableret hjemmel til etablering i § 13 i erhvervsfremmeloven (jf. lovbekg. nr. 348 fra 2016 om erhvervsfremme og regional udvikling). Her fremgår bl.a. 'Kommunerne kan iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter, bl.a. inden for...' (stk. 1) og i stk. 2 anføres bl.a. '... Aktiviteterne kan gennemføres i regi af selvstændige juridiske enheder.'

Væksthus Nordjylland er etableret ved beslutninger i de stiftende kommuner.

Kommunerne har derfor hjemmel i loven til selve aktiviteten og at dette kan ske i regi af selvstændige juridiske enheder, men selve enhederne er ikke i sig selv oprettet ved lov. Det, at der i § 13 i erhvervsfremmeloven er givet mulighed for aktiviteten, kan tale for, at den er etableret 'med hjemmel i lov'. Der er imidlertid ikke tale om en udtrykkelig lovhjemmel, men blot at der gives mulighed for, at kommuner kan benytte sig af denne mulighed.

Kriteriet kan derfor ikke siges entydigt at pege i en bestemt retning.

### 3.2 'Over-/underordningsforhold til en forvaltningsmyndighed'

Væksthus Nordjylland er en selvstændig enhed, der ikke er underlagt nogen af de stiftende kommuner, jf. bl.a. vedtægternes § 4, stk. 2 – eller for den sags skyld andre offentlige myndigheders instruktioner.

Væksthus Nordjylland er derfor *klart* ikke en del af den offentlige forvaltning efter dette kriterium.

### 3.3 Organets finansiering

Væksthus Nordjylland er udelukkende finansieret af offentlige midler. Dette består af statstilskud via de kommunale bloktilskud, EU-midler og regionale midler fra fonde m.v.



Dette peger derfor i retning af, at Væksthus Nordjylland er en del af den offentlige forvaltning.

### 3.4 Lovgivning med hensyn til anvendelse af bevilligede midler

Det følger af erhvervsfremmelovens § 13, at de aktiviteter, der udøves, kan ske inden for en bred vifte af aktiviteter, som samlet kan betegnes som 'erhvervsudviklingsaktiviteter'. Bestemmelsen opregner en række eksempler. Opregningen er ikke udtømmende, idet bestemmelsen anfører, at det 'bl.a.' er de angivne aktiviteter.

Efter § 13, stk. 2, skal aktiviteterne imidlertid overholde lovens § 9, stk. 4 og 6, som bestemmer, at aktiviteterne dels skal være til gavn for en 'åben kreds af erhvervslivet i de pågældende regioner' og 'ikke må være konkurrenceforvridende'.

Der er således visse lovbestemte krav til Væksthus Nordjyllands aktiviteter, men disse er ikke udtømmende. Dette peger dermed ikke entydigt i retning af, at Væksthus Nordjylland er eller ikke er en del af den offentlige forvaltning.

## 4. Konklusion

På grundlag af det ovenstående, er det Væksthus Nordjyllands vurdering, at Væksthus Nordjylland ikke opfylder definitionen på en offentlig forvaltning og dermed er omfattet af ombudsmandens kompetence.

Væksthus Nordjylland er oprettet som en erhvervsdrivende fond, og Væksthus Nordjylland er ikke underlagt instruktion fra de stiftende kommuner (eller andre offentlige myndigheder).

Det forhold, at Væksthus Nordjyllands aktiviteter er finansieret af offentlige tilskud indebærer ikke i sig selv, at Væksthus Nordjylland skal anses for at være en del af den offentlige forvaltning. Det skal således igen understreges, at Væksthus Nordjylland er oprettet på privatretligt grundlag og omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde og at der er tale om en selvstændig enhed, som ikke er under instruktion af offentlige myndigheder, heller ikke de kommuner, der har oprettet Væksthus Nordjylland. Herudover skal der henvises til den ovenfor omtalte afgørelse vedrørende Beredskabs-Forbundet (UfR 2001.2348 H)."

Erhvervsstyrelsen afgav udtalelse i brev af 7. juni 2016. Styrelsen anførte:

"...

### 1 Faktiske oplysninger om Væksthusene

Væksthusene er stiftet af kommunerne og organiseret som selvstændige erhvervsdrivende fonde.

Lovgivningsmæssigt er Væksthusene forankret i Lov om Erhvervsfremme, og styringsmæssigt dels i en national aftale mellem KL og Erhvervs- og Vækstministeriet, dels i resultatkontrakter med de respektive Kommunekontaktråd (KKR). Væksthusene har til formål at sikre virksomhederne professionel erhvervsservice og vejledning og kan fungere som operatør på opgaver efter aftale med f.eks. staten eller det regionale vækstforum, kommuner m.fl. og kan gennemføre eksternt finansierede projekter.

Kommunerne finansierer Væksthusenes basisbevilling og kompenseres via bloktilskuddet. Fonden er for så vidt angår den statslige finansiering underlagt kontrol af Rigsrevisionen. Derudover er fonden forpligtet til årligt, at indsende sit årsregnskab til Erhvervsstyrelsen.

KL og Erhvervs- og Vækstministeriet har senest i 2015 indgået en national aftale for Væksthusene i 2016, der sætter de overordnede rammer for Væksthusenes mål og aktiviteter i 2016. Aftalen indeholder mål for aktivitetsniveau, kvalitet og effekt af indsatserne i det kommende år. De nationale mål knytter sig alene til de basismidler, der overføres via bloktilskuddet.

Derudover er der indgået en rammeaftale for Væksthusene 2016-2020 mellem KL og regeringen. Rammeaftalen fastsætter de strategiske rammer og visioner for Væksthusenes arbejde som centrale knudepunkter i det offentlige erhvervsfremmesystem.

## **2 Retsgrundlaget**

### *2.1 Ombudsmandsloven*

Ombudsmandens virksomhed omfatter alene den offentlige forvaltning, jf. § 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand.

Der er med udtrykket den offentlige forvaltning tilstræbt, at anvendelsesområdet for ombudsmandsloven – med enkelte afvigelser – er sammenfaldende med den generelle forvaltningsretlige lovgivning i øvrigt. Udtrykket 'den offentlige forvaltning' i offentlighedsloven omfatter også de myndigheder, der er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 og 2, som dermed er underlagt ombudsmandens kompetence.

Der vil følgelig blive redegjort for, hvorvidt Væksthusene efter Erhvervsstyrelsens opfattelse er omfattet af offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1 eller 2, og dermed er omfattet af ombudsmandens kompetence.

### 2.2 Offentlighedsloven

Offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1-2, lyder således:

**§ 3.** Loven finder bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 anvendelse på al virksomhed, der udøves af

- 1) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov,
- 2) selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår følgende:

'Bestemmelsen i stk. 1 er – bortset fra stk. 1, nr. 3 – udtryk for en lovfæstelse af gældende ret, da de selvejende institutioner, der er nævnt i stk. 1, nr. 1 og 2, er omfattet af den gældende offentlighedslov, idet de henregnes til den offentlige forvaltning. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.2, jf. pkt. 3.2.2, i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 9, pkt. 6.8.1-6.8.2 (side 298 ff.).

Det følger af bestemmelsen, at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af de selvejende institutioner og foreninger m.v., der er omfattet af nr. 1-3, men dog således, at det alene er lovens aktindsigtsregler og reglerne om notatpligt, der gælder for de pågældende institutioner m.v. Det indebærer, at bl.a. retten til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i de pågældende institutioners databaser (dataudtræk) samt retten til indsigt i databeskrivelsen ikke gælder.

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 1, omfatter selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. visse gymnasieskoler, Landsbyggefonden, Byggeskadefonden, Feriefonden, ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond.

De nævnte institutioner er også efter gældende ret omfattet af offentlighedsloven, men der har udviklet sig en praksis, hvor de pågældende (selvejende) institutioner kun er omfattet af loven efter en konkret vurdering af samtlige sagens omstændigheder. Med bestemmelsen er det fastsat, at sådanne institutioner umiddelbart er omfattet af loven, og der skal derfor ikke længere foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Det forudsættes dog i den forbindelse, at de nævnte institutioner m.v. – i overensstemmelse med, hvad der følger af gældende ret – ikke skal være omfattet af offentlighedsloven, hvis det fremgår af det retsgrundlag,

der ligger til grund for oprettelsen, at institutionen ikke skal være en del af den offentlige forvaltning. Det kan eksempelvis fremgå af forarbejderne til den lov, hvormed institutionen er oprettet, at institutionen ikke skal henregnes til den offentlige forvaltning.

Bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, er en lovfæstelse af gældende ret for så vidt angår selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, men som henregnes til den offentlige forvaltning, idet 1) de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, gælder for privatretligt organiserede enheder uanset organisationsformen, jf. udtrykket 'selvejende institutioner, fonde og foreninger m.v.'. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. sociale institutioner med driftsoverenskomst.

Det er med bestemmelsen i stk. 1, nr. 2, forudsat, at den praksis, der har udviklet sig i forbindelse med anvendelsen af offentlighedsloven, forvaltningsloven og loven om Folketingets Ombudsmand med hensyn til, hvornår de pågældende institutioner m.v. kan henregnes til den offentlige forvaltning, videreføres, jf. om denne praksis betænkningens kapitel 9, pkt. 2.8.1 (side 271 ff.).

[...]

### **3 Erhvervsstyrelsens vurdering**

Som Væksthuset selv fremhæver i sit svar, kan der rejses tvivl om, hvorvidt Væksthusene er 'oprettet i henhold til lov', jf. offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 1, da det af erhvervsfremmelovens § 12, stk. 3, fremgår, at kommunerne kan drive erhvervsservice som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder. Der er altså tale om en myndighedsopgave, som med hjemmel i erhvervsfremmeloven drives af en selvstændig juridisk enhed. Det kan således diskuteres, om Væksthusene reelt er oprettet 'i henhold til lov'. Det er derfor vanskeligt entydigt at konkludere, at dette krav er opfyldt.

#### *3.1 Selvejende institutioner og offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2.*

Da det kan anføres, at der i forhold til væksthusene formelt set utvivlsomt er tale om virksomhed, der er stiftet på privatretligt grundlag og drives som en selvstændig erhvervsdrivende fond, finder Erhvervsstyrelsen det rigtigst, at spørgsmålet om, hvorvidt væksthusene er omfattet af offentlighedsloven, må afgøres af, hvorvidt de med rette kan henhøres under offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Ifølge offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, skal følgende krav være opfyldt for at loven finder anvendelse, når der er tale om en virksomhed, der er oprettet på privatretligt grundlag:

1. der skal udøves offentlig virksomhed af mere omfattende karakter
2. og subjektet skal være undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i Offentlighedsloven med kommentarer (2014) af Mohammad Ahsan, side 129, anføres følgende generelt om organer oprettet på privatretligt grundlag:

*'Udgangspunktet efter offentlighedsloven er fortsat, at institutioner, foreninger, selskaber m.v., der er oprettet på privat initiativ, ikke omfattes af loven. Det gælder, uanset om den virksomhed, der udøves, ganske kan sidestilles med den, der sædvanligvis udøves af forvaltningsmyndighederne, uanset om virksomheden udøves i henhold til lov, uanset om virksomheden udøves efter aftale med det offentlige eller hviler på en udlicitering fra det offentlige, uanset om institutionen modtager offentlige tilskud til driften og uanset om virksomheden bygger på særlig tilladelse fra det offentlige (såkaldte koncessionerede selskaber). Ombudsmanden har da også fremhævet, at retspraksis viser, at der skal ganske meget til, for at en institution, som er oprettet på privatretligt grundlag, kan anses for omfattet af den offentlige forvaltning, jf. ombudsmandens (utrykte) foreløbige redegørelse af 31. marts 2014.'*

### 3.1.1 Offentlig virksomhed

Det er Erhvervsstyrelsens opfattelse at opgaven, som Væksthusene varetager, har materiel hjemmel i erhvervsfremmelovens § 12.

Der er jf. erhvervsfremmelovens § 12, stk. 2, tale om offentlig myndighedsudøvelse i form af faktisk forvaltningsvirksomhed, nemlig erhvervs-service.

Det fremgår af § 12, stk. 2, at:

*'Den kommunale erhvervsservice kan bestå af information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse. Endvidere kan afholdes netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer. Ydelserne må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til den rådgivning og de andre aktiviteter, der tilbydes af private rådgivere og kursusudbydere.'*

Der er således tale om, at institutionen udøver 'offentlig virksomhed' af omfattende karakter.

Bestemmelsen i § 12, stk. 3, giver mulighed for at denne erhvervsservice kan drives enten som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige juridiske enheder.

Væksthusene er på denne baggrund oprettede som selvejende erhvervsdrivende fonde. Væksthusene er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde og dermed også af Erhvervsstyrelsens tilsyn som tilsynsmyndighed for erhvervsdrivende fonde.

### 3.1.2 Intensiv offentlig kontrol, regulering og tilsyn

Anden betingelse for at institutionen er omfattet af OFL § 3, stk. 1, nr. 2, er at institutionen er 'undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentlig tilsyn og intensiv offentlig kontrol'.

Det følger blandt andet af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (s. 272f.), at:

*'Ved vurderingen af, om den nævnte forudsætning er opfyldt, lægges der bl.a. vægt på, om institutionen helt eller delvis er offentligt finansieret, om institutionen er undergivet statslig revision, om det offentlige har adgang til at udpege bestyrelsesmedlemmer, om det offentlige har adgang til at ansætte den daglige leder af institutionen, om det offentlige har instruktionsbeføjelse over for institutionen, om det offentlige skal godkende institutionens vedtægter, om det offentlige eventuelt yder sekretariatsbistand til institutionen, om det offentlige overtager institutionens rettigheder og forpligtelser, hvis den nedlægges, om det offentlige skal godkende institutionens regnskaber, og om institutionens drift og virksomhed er detaljeret reguleret ved regler og retningslinjer udstedt af det offentlige. Det synes ikke muligt på baggrund af den nævnte praksis at pege på, hvilken vægt de enkelte momenter skal tillægges ved vurderingen af, om en privatoprettet institution er undergivet intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn, herunder om der er enkelte momenter, der skal tillægges særlig vægt.'*

### 3.1.3 Finansiering og statslig revision

Som Væksthus Nordjylland oplyser, er Væksthuset udelukkende finansieret af offentlige midler. Dette består af statstilskud via de kommunale bloktilskud, EU-midler og regionale midler fra fonde m.v. Dette taler for at institutionen er en del af den offentlige forvaltning.

En selvejende institution er imidlertid kendetegnet ved, at have sin egen formue, som er adskilt fra de offentlige kasser (statens og kommunernes). Væksthuset har sin egen grundkapital jf. vedtægternes § 4. Ved likvidation/opløsning af Væksthuset godkendt af fondsmyndigheden, skal likvidationsprovenuet anvendes til støtte for projekter eller institutioner

med formål som nævnt i vedtægternes § 2, jf. vedtægtens § 14, stk. 2. Det vil sige, at grundkapitalen ikke går tilbage til staten eller kommunerne, hvilket taler for at institutionen ikke er en del af den offentlige forvaltning. Der kan derfor ikke konkluderes noget entydigt vedr. dette punkt.

Revision af fondens regnskaber foretages af en af bestyrelsen udpeget statsautoriseret eller registreret revisor jf. vedtægtens § 11, stk. 1. Fonden er, for så vidt angår den statslige finansiering, underlagt rigsrevisionens kontrol jf. vedtægten § 11, stk. 2. Heller ikke dette giver grundlag for at konkludere, at fonden er en del af den offentlige forvaltning, selvom det kan pege i denne retning, da staten skal godkende den del af regnskabet, der vedrører statslige midler.

### 3.1.4 Intensiv offentlig regulering

Erhvervsfremmelovens § 12, stk. 3, fastslår, at erhvervsservice kan drives som en del af kommunens forvaltning eller i regi af selvstændige enheder. Bestemmelsens stk. 2, fastslår yderligere at disse aktiviteter ikke må være konkurrenceforvridende i forhold til ydelser, der udbydes af private rådgivere.

Fonden er stiftet af en række nordjyske kommuner og ledes af en bestyrelse på 7 medlemmer. 5 medlemmer udpeges af de deltagende kommuner og 2 medlemmer af Det Regionale Vækstforum i Nordjylland, hvoraf mindst et medlem skal repræsentere erhvervslivet. Erhvervs- og Vækstministeriet udpeger en observatør jf. vedtægtens § 6. Dette element taler for en vis offentlig indflydelse, der indikerer at fonden kan betragtes som en del af den offentlige forvaltning.

Rent styringsmæssigt, indgås der resultatkontrakter med de respektive KKR'er og derudover indgår KL og Erhvervs- og Vækstministeriet, som nævnt indledningsvist årligt nationale aftaler for Væksthusene, der sætter de overordnede rammer for Væksthusenes mål og aktiviteter. Aftalerne indeholder mål for aktivitetsniveau, kvalitet og effekt af indsatserne i det kommende år. De nationale mål knytter sig alene til de basismidler, der overføres via bloktilskuddet.

Derudover er der indgået en rammeaftale for Væksthusene 2016-2020 mellem KL og regeringen. Rammeaftalen fastsætter de strategiske rammer og visioner for Væksthusenes arbejde som centrale knudepunkter i det offentlige erhvervsfremmesystem.

Dette sker således på aftalemæssigt grundlag og ikke gennem egentlig offentlig regulering.

Formanden udpeges af kommunerne, mens bestyrelsen selv vælger 2 næstformænd af sin midte. Bestyrelsen ansætter den daglige leder af Væksthuset og Væksthuset tegnes af den samlede bestyrelse eller af bestyrelsesformanden i forening med direktøren, en næstformand eller et bestyrelsesmedlem.

Bestyrelsen vælges for 4 år ad gangen, og der er ikke i vedtægterne mulighed for, at kommunerne kan afsætte bestyrelsen eller afskedige formanden eller den daglige ledelse.

Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden og fondens vedtægter kan alene ændres efter indstilling fra bestyrelsen og med fondsmyndighedens godkendelse (§ 13 i vedtægterne). Det vil sige, at det offentlige ikke skal godkende fondens vedtægter udover den formelle godkendelse hos fondsmyndigheden, der også gælder andre private fonde.

Disse elementer taler imod, at fonden betragtes som en del af den offentlige forvaltning.

Det er på dette grundlag vanskeligt at konkludere, at kriteriet i offentlighedslovens § 3, stk. 1, nr. 2, 2. led, om intensiv offentlig regulering, kontrol og tilsyn er opfyldt, da der er elementer der indikerer en vis offentlig indflydelse, og elementer der på samme tid understøtter fondens selvejende status.

#### **4 Konklusion**

Der er på det foreliggende grundlag ikke klare juridiske holdepunkter for, at der med den fornødne sikkerhed kan drages en entydig konklusion om hvorvidt den erhvervsdrivende fond Væksthus Nordjylland kan betragtes som en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence.

Udgangspunktet er, at selvejende institutioner og foreninger mv. der er oprettet på privatretligt grundlag, ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning. Det ligger dog fast, at fonden udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter i form af den erhvervsservice, der tilbydes i medfør af erhvervsfremmelovens § 12, stk. 2. Det er imidlertid tvivlsomt, om det offentliges indflydelse kan siges at være så stærk, at dette udgangspunkt kan fraviges.

Erhvervsstyrelsen er følgelig tilbøjelig til at være af den opfattelse, at i det omfang der foreligger en egentlig retlig tvist i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Væksthus Nordjylland er omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence, henhører en endelig administrativ stillingtagen til dette ikke



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

under Erhvervsstyrelsen, men under Justitsministeriet, der har ressortansvar i forhold til lov om Folketingets Ombudsmand, og som dermed også er nærmest til at vurdere, om spørgsmålet bør søges afklaret ved en præcisering af retsgrundlaget med Folketingets medvirken.

...”