



**Social- og
Indenrigsministeriet**

Vejledning om kommunale fællesskaber

April 2016

Vejledning om kommunale fællesskaber

April 2016

Vejledning om kommunale fællesskaber
April 2016

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Henvendelse om publikationen
kan ske til:
Social- og Indenrigsministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K
T 33 92 93 00

Omslag: Studio Parris Wakefield

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-998580-7-1

Publikationen kan hentes på
Social- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.sim.dk

Forord

Vi skal til stadighed have fokus på, hvordan vi løser de offentlige opgaver. Regeringen er meget optaget af at øge kvaliteten og produktiviteten i den offentlige sektor, ikke mindst når det gælder service- og velfærdsydelser. Her er svaret nogle gange, at opgaverne løses i fællesskab.

Kommunerne bør have frihed til selv at vælge, hvordan de vil løse deres opgaver. Det kan vi i regeringen bakke op om gennem afbureaukratisering, regelforenkling og konkurrenceudsættelse, men det er ikke de eneste midler, som kan føre til gode resultater, og som derfor skal forfølges. Også kommunernes udnyttelse af mulighederne for at samarbejde om opgaverne kan give gevinster og fordele for borgerne.

Kommunale fællesskaber er en samarbejdsmodel, som kommunerne kender og har benyttet sig af i mange år. I dag løser kommunerne opgaver i kommunale fællesskaber på tværs af kommunegrænser på mange forskellige områder lige fra affaldshåndtering til børnetandpleje.

Kommunerne vil fortsat gerne samarbejde i kommunale fællesskaber, men til tider opleves det som besværligt at stifte nye fællesskaber. Nogle af de krav, der stilles, ses i denne forbindelse som komplicerede og bureaukratiske.

Derfor har Social- og Indenrigsministeriet udarbejdet denne vejledning.

Formålet med vejledningen er at gøre det nemmere for kommunerne at manøvrere i de gældende regler om kommunale fællesskaber. Vejledningen er møntet på det praktiske arbejde i kommunerne med oprettelsen af kommunale fællesskaber og de overvejelser, især af juridisk karakter, som dette giver anledning til. Vejledningen indeholder imidlertid også en række elementer, som kan være nyttige, når det kommunale fællesskab er i drift.

Det er mit håb, at vejledningen vil blive brugt flittigt i kommunerne og af andre, som beskæftiger sig med kommunale fællesskaber.

Karen Ellemann

Indhold

Del I - Indledning	11
1 Indledning	11
1.1 <i>Baggrund</i>	11
1.2 <i>Vejledningens indhold mv.</i>	12
Del II – Udskillelse af opgaver og kommunale fællesskaber	14
2 Overvejelser om opgaveudskillelse og valg af samarbejdsform	14
2.1 <i>Hvorfor udskille opgaven?</i>	14
2.2 <i>Hvorfor vælge opgaveløsning i kommunalt fællesskab?</i>	15
2.3 <i>Skal der etableres et kommunalt fællesskab?</i>	17
2.3.1 <i>Forretningsplan</i>	17
2.3.2 <i>En plan for etableringen af det kommunale fællesskab</i>	17
3 Når en opgave løses i et kommunalt fællesskab	19
3.1 <i>Hvad kendetegner et kommunalt fællesskab?</i>	19
3.2 <i>Kommunalbestyrelsen afgiver kompetence</i>	21
3.3 <i>Deltagerkreds</i>	22
3.4 <i>Hvilke opgaver kan lægges i et kommunalt fællesskab?</i>	22
3.5 <i>Deltagerkommunernes relation til fællesskabet</i>	24
3.5.1 <i>Værktøjer til deltagerkommunernes styring af fællesskabet</i>	24
3.5.1.1 <i>Valg af medlemmer af fællesskabets styrende organer</i>	24
3.5.1.2 <i>Instruktionsbeføjelse</i>	25
3.5.1.3 <i>Bistand til medlemmerne af de styrende organer</i>	26
3.5.1.4 <i>Ejerstrategi/ejerpolitik og aktivt ejerskab</i>	26
3.5.2 <i>Samarbejdet mellem fællesskabet og de deltagende kommuner</i>	27
3.5.2.1 <i>Udveksling af oplysninger</i>	27
3.5.2.2 <i>Deltagerkommuners opgaveudførelse for det kommunale fællesskab</i>	29
3.5.2.3 <i>Kommunale fællesskabers udførelse af opgaver for andre kommunale fællesskaber og for kommuner</i>	31
3.5.2.3.1 <i>Efter kommunalfuldmagtsreglerne</i>	31
3.5.2.3.2 <i>Efter lov 548</i>	32
4 Proces ved etablering	33
4.1 <i>De styrelsesretlige rammer for processen</i>	33
4.1.1 <i>Beslutning om deltagelse i et kommunalt fællesskab træffes af kommunalbestyrelsen på et møde</i>	33

Indhold

4.1.2	Statsforvaltningens godkendelse af vedtægterne	33
4.2	<i>Etableringsfasen i kommunerne</i>	33
4.2.1	Procesoverblik	33
4.2.2	Afdækning af økonomiske spørgsmål/åbningsbalance	34
4.2.3	Medarbejderne	34
4.2.3.1	Et fokuspunkt i processen	34
4.2.3.2	Retlige rammer	35
4.2.4	Kontrakter m.v.	36
4.2.5	Andre spørgsmål	37
5	Hvordan reguleres det kommunale fællesskab?	38
5.1	<i>Vedtægterne for det kommunale fællesskab</i>	38
5.2	<i>Den kommunale styrelseslov</i>	40
5.3	<i>Sektorlovgivning</i>	40
5.4	<i>Almindelige retsgrundsætninger</i>	41
	Del III – Om vedtægternes indhold	42
6	Opgaver	43
6.1	<i>Formålsbestemmelse</i>	43
6.2	<i>Opgavebestemmelse(r)</i>	43
6.3	<i>Mulighed for senere udvidelse af opgaveporteføljen</i>	46
6.4	<i>Mulighed for senere at hjemtage nogle opgaver</i>	48
7	Deltagerkommunernes indflydelse i fællesskabet	48
7.1	<i>Beslutningsstruktur – deltagerkommunerne</i>	48
7.1.1	Mandatfordeling i styrende organer	48
7.1.2	Forelæggelse af (visse) beslutninger for kommunalbestyrelsen i deltagerkommunerne	50
7.2	<i>Konstituering af de styrende organer</i>	51
7.2.1	Valg af formand/næstformand (næstformænd)	51
7.2.2	Stedfortrædere	52
7.2.3	Inhabilitet	52
7.2.3.1	Hvornår foreligger der inhabilitet?	52
7.2.3.2	Underretningspligt om forhold, der kan give anledning til tvivl om habiliteten	54
7.2.3.3	Betydningen af inhabilitet	55
8	Styrende organ(er)	55

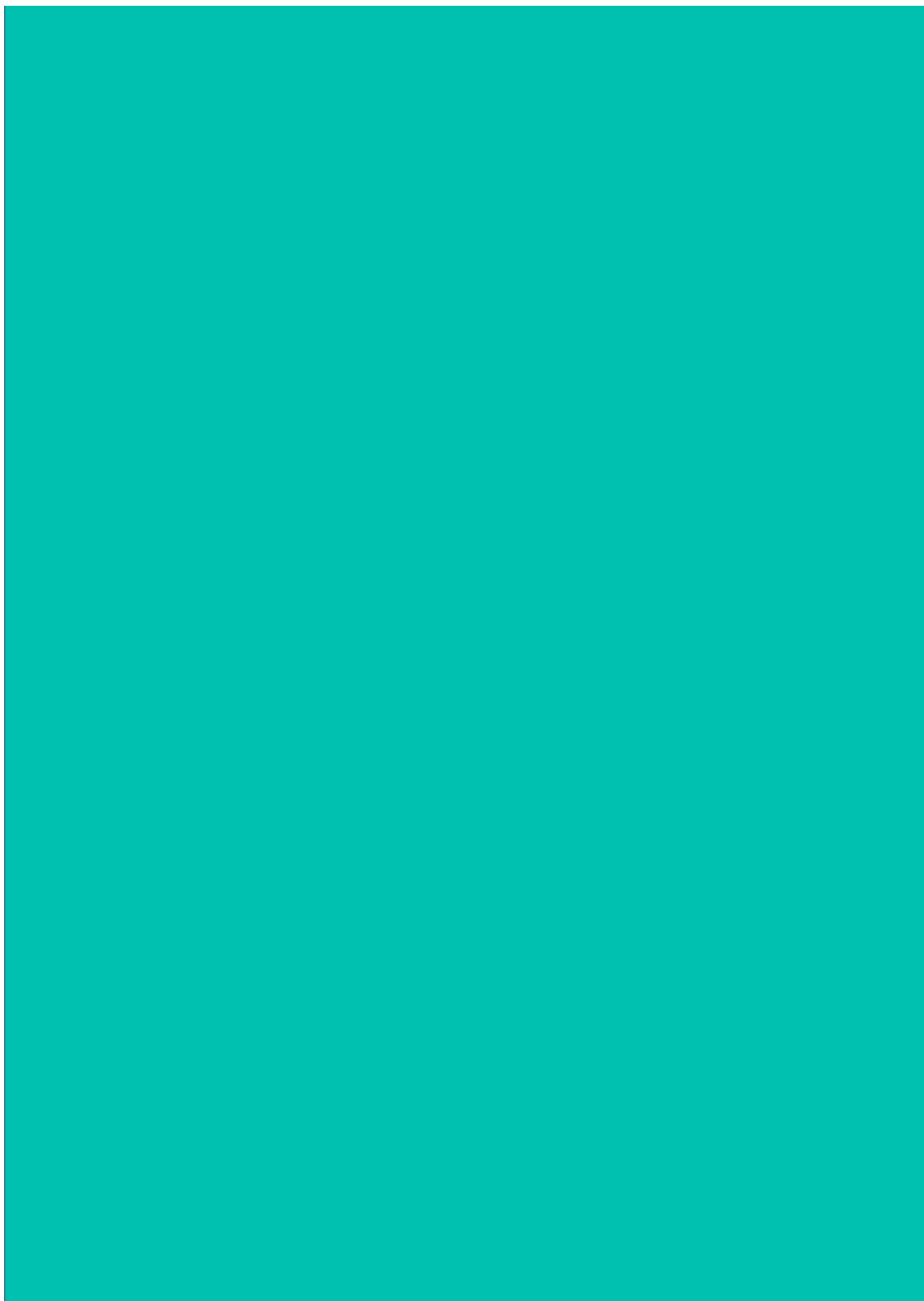
Indhold

8.1	<i>Et eller flere styrende organer?</i>	55
8.2	<i>Beslutningsstrukturen internt i fællesskabet</i>	56
8.3	<i>Procesregler for styrende organer</i>	58
8.3.1	Regulering i vedtægter eller forretningsorden?	58
8.3.2	Mødeplan for ordinære møder	59
8.3.3	Ekstraordinære møder	59
8.3.4	Indkaldelse, dagsorden og mødemateriale	59
8.3.5	Mødeoffentlighed	60
8.3.6	Mødeledelse	60
8.3.7	Quorumkrav	60
8.3.8	Afstemningsregler	61
8.3.9	Protokollering	61
8.4	<i>Vederlæggelse af bestyrelsen</i>	62
8.4.1	1981-cirkulære	62
8.4.2	Hvilke kriterier indgår i vurderingen om, hvorvidt fast vederlag kan godkendes?	63
8.4.3	Ministeriets praksis vedrørende faste vederlagsordninger	63
8.5	<i>Direktør/direktion og øvrigt personale</i>	64
8.5.1	Kompetencer (hvem tegner selskabet)	64
8.5.2	Lønningsnævn	65
9	Økonomiske forhold	65
9.1	<i>Ejerfordeling</i>	65
9.2	<i>Finansiering</i>	66
9.3	<i>Hæftelse</i>	68
9.4	<i>Budget og regnskab</i>	69
9.4.1	Budget- og bevillingsmyndighed	69
9.4.2	Kommunalt budget- og regnskabssystem eller årsregnskabsloven	69
9.4.3	Budgetprocedure	70
9.4.4	Tillægsbevillinger	71
9.4.5	Regnskabsaflæggelse	72
9.4.6	Revision	73
9.5	<i>Fællesskabets optagelse af lån og låne reglerne</i>	74
10	Det kommunale fællesskabs deltagelse i privatretlige organisationsformer ..	75
11	Ophævelse og udtræden	77
11.1	<i>Den kommunale styrelseslovs regler om ophævelse</i>	77
11.2	<i>Vedtægtsbestemmelser om ophævelse</i>	78

Indhold

11.2.1	Beslutning om ophævelse	78
11.2.2	Vilkår for ophævelse	78
11.3	<i>Vedtægtsbestemmelser om udtræden (opsigelse)</i>	<i>79</i>
11.3.1	Frist for udtræden	80
11.3.2	Andre vilkår for udtræden.....	80
11.3.3	Statsforvaltningens rolle ved udtræden	81
12	Vedtægtsændringer og andre efterfølgende beslutninger vedrørende fællesskabet	81
12.1	<i>Skal normalt godkendes i alle kommunalbestyrelser.....</i>	<i>81</i>
12.2	<i>Tilsynets godkendelse af vedtægtsændringer.....</i>	<i>83</i>
13	Tilsyn og tvister m.v.	84
13.1	<i>Det kommunale tilsyn</i>	<i>84</i>
13.2	<i>Det kommunale tilsyns samspil med voldgiftsretterne</i>	<i>85</i>
13.3	<i>Det kommunale tilsyns samspil med domstolene</i>	<i>85</i>
14	Ikrafttræden og andre vedtægtsbestemmelser	86

Redaktionen er afsluttet den 15. marts 2016.



Del I - Indledning

1 Indledning

1.1 Baggrund

Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt frie rammer med hensyn til, hvordan den ønsker at organisere kommunens opgaveløsning. En kommune har således som udgangspunkt frihed til at beslutte, hvorvidt en opgave skal løses af kommunen selv, ved at kommunen indgår aftale med en ekstern leverandør, for eksempel en privat virksomhed, som løser opgaven for kommunen, eller ved at kommunen indgår i et samarbejde med andre – for eksempel et aktieselskab med andre offentlige eller private aktører eller et kommunalt fællesskab.¹

Et samarbejde mellem kommuner i et kommunalt fællesskab er således ét blandt flere mulige bud på organisering af kommunens opgaveløsning.

Kommunale fællesskaber er for mange kommuner en kendt samarbejdsmodel, der bevarer opgaverne i en kommunal myndighed, hvor alle deltagende kommuner er repræsenteret, og hvor kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for sine repræsentanter. Samtidig er samarbejdsformen fleksibel: Den kan bruges til mange typer af opgaver og til samarbejder med både ganske få og rigtig mange deltagerkommuner.

Erfaringen er imidlertid, at kommunerne til tider oplever etableringen af sådanne samarbejder som besværlig og bureaukratisk. Dette skyldes bl.a., at etableringen af en ny myndighed i form af et kommunalt fællesskab forudsætter, at der tages stilling til en række økonomiske og juridiske spørgsmål både vedrørende fællesskabet og forholdet mellem de kommuner, der deltager i fællesskabet. Dette afspejles også i de krav, som stilles i forbindelse med den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse af kommunale fællesskaber og vilkårene herfor.

Vejledningen sætter fokus på nogle af de overvejelser, der typisk bør indgå, når det påtænkes at udskille en eller flere opgaver til varetagelse i et kommunalt fællesskab. Det er håbet, at vejledningen hermed kan bidrage dels til en lettere etableringsproces, dels til udformning af et så godt og gennemtænkt aftalegrundlag for det efterfølgende samarbejde som muligt.

¹ For en beskrivelse af kommunernes forskellige muligheder for at samarbejde med andre henvises til "Notat om retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde" udarbejdet af en arbejdsgruppe vedr. fælles løsninger i kommunerne i april 2014.

http://sim.dk/media/732455/Notat_om_retlige_rammer_for_faelles_loesninger_for_kommunalt_samarbejde.pdf.

1.2 Vejledningens indhold mv.

Denne vejledning er umiddelbart møntet på de praktikere i kommunerne, som arbejder med etablering af kommunale fællesskaber, herunder forberedelsen af det politiske beslutningsgrundlag for deltagelse i et kommunalt fællesskab og udarbejdelsen af vedtægterne for fællesskabet.

Vejledningen vil endvidere kunne være nyttig for Statsforvaltningens arbejde med godkendelsen af kommunale fællesskaber.

Vejledningen sigter ikke til at behandle alle tvivlsspørgsmål – juridiske, økonomiske og andre – som kan rejses i forbindelse med kommunale fællesskaber.

Vejledningen omfatter imidlertid de spørgsmål, der ved stiftelsen af et kommunalt fællesskab normalt bør tages stilling til, og peger på mulige svar på disse. Samtidig behandler vejledningen de spørgsmål, som erfaringsmæssigt giver anledning til særlige vanskeligheder i forbindelse med godkendelsen af kommunale fællesskaber. Det samme gælder spørgsmål, der rummer potentielle efterfølgende udfordringer for de deltagende kommuner.

Vejledningen består – ud over denne indledende del I – af to følgende dele:

Del II. Udskillelse af opgaver og kommunale fællesskaber og

Del III. Om vedtægternes indhold.

Del II indeholder bl.a. et rids af de elementer, der kan indgå i overvejelserne om at udskille en opgave, og om fordele og ulemper herved, herunder fordele og ulemper ved at vælge at varetage en opgave i et kommunalt fællesskab.

Herudover indeholder del II bl.a. en gennemgang af de elementer, der kendetegner et kommunalt fællesskab, spørgsmål om deltagerkommunernes relation til fællesskabet, processen ved etableringen af fællesskabet og de regler, der regulerer et kommunalt fællesskab.

Del III omhandler de overvejelser, der kan være relevante, når vedtægterne – der er det helt centrale dokument for et kommunalt fællesskab – skal udformes.

I denne del af vejledningen omtales således en lang række emner, som det normalt vil være relevant at regulere i vedtægterne.

Vejledningen omhandler ikke samarbejde i andre organisationsformer end kommunale fællesskaber efter § 60 i den kommunale styrelseslov, herunder f.eks. i aktieselskaber med kommunal deltagelse. For et overblik over sådanne andre samarbejdsformer kan i stedet henvises til det tidligere nævnte notat om de retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde, se note 1.

At vejledningen alene omhandler *kommunale fællesskaber* efter den kommunale styrelseslovs § 60 betyder, at heller ikke samarbejder omfattet af denne bestemmelse, for hvilke der

ikke er oprettet et særligt styrelsesorgan, er omfattet af vejledningen (se nærmere om denne afgrænsning i afsnit 3.1).

Endvidere er det vurderet, at trafikskaberne, der er lovfæstede kommunale fællesskaber med deltagelse af regionerne, er så særegne og så tæt reguleret i sektorlovgivningen,² at det ikke er hensigtsmæssigt at redegøre herfor i denne vejledning. Selv om nogle af de beskrevne forhold, der gælder for kommunale fællesskaber i almindelighed, også gælder for trafikskaber, kan vejledningen således ikke generelt tages som udtryk for, hvad der gælder for trafikskaber.

Der kan herudover i sektorlovgivningen være en særskilt regulering af kommunale fællesskaber. Dette gælder f.eks. havneloven og beredskabsloven. Denne vejledning redegør ikke for indholdet af sådan regulering, men generelt må man være opmærksom på betydningen af særlige regler i sektorlovgivningen om kommunale fællesskaber.

² Lov om trafikskaber, jf. lovbekendtgørelse nr. 323 af 20. marts 2015.

Del II – Udskillelse af opgaver og kommunale fællesskaber

2 Overvejelser om opgaveudskillelse og valg af samarbejdsform

2.1 Hvorfor udskille opgaven?

Kommunalbestyrelsen har som nævnt i afsnit 1.1 som udgangspunkt frie rammer med hensyn til, hvordan den ønsker at organisere kommunens opgaveløsning.

Kommunalbestyrelsen kan således som udgangspunkt frit beslutte, at en opgave – som alternativ til at kommunen selv varetager den pågældende opgave – skal løses af andre eller eventuelt i samarbejde med andre.³

Der kan være både fordele og ulemper forbundet med en sådan opgaveudskillelse, men generelt vil udskillelse af en opgave, som hidtil har været varetaget af kommunen selv – uanset valget af fremtidig organisationsform – kunne have følgende konsekvenser:

Fordele:

Udskillelse af kommunale opgaver giver generelt mulighed for et øget fokus på den pågældende opgave, således at opgaven nu ikke længere blot er én blandt kommunens mange opgaver, men i stedet netop den helt centrale opgave for den udskilte enhed. Der kan bl.a. af denne grund være et effektiviseringspotentiale ved en opgaveudskillelse.

Udskillelse kan også give kommunen mulighed for at få udført en opgave, som den ellers ikke har kapacitet til at løfte alene. Det kan f.eks. være en meget ressourcetung eller specialiseret opgave eller en opgave af et så begrænset omfang, at det for den enkelte kommune kan være svært at opretholde et beredskab eller tiltrække/fastholde den nødvendige bemanning til løsning af opgaven.

³ Se om undtagelserne hertil i afsnit 3.4.

Endvidere kan en opgaveudskillelse være vejen til et samarbejde med andre, herunder andre med gode kompetencer på det pågældende felt, som i sidste ende kan føre til en bedre opgaveudførelse.

Endelig peges nogle gange på, at en opgaveudskillelse kan give mulighed for en mere forretningsorienteret løsning af en opgave, end når kommunen selv varetager opgaven.

Ulemper:

En opgaveudskillelse kan imidlertid også betyde en mindre grad af politisk indflydelse fra kommunalbestyrelsens side på den pågældende opgave, ligesom der kan være risiko for en tilbøjelighed til i mindre grad at føle ansvar for opgaven – den vil være ude af øje og måske også lidt af sind.

En opgaveudskillelse vil også typisk indebære en mindre grad af styring af den pågældende opgave. Her kan det imidlertid være vigtigt at gøre sig klart, hvilke styringsredskaber der følger med valget af den enkelte organisationsform, og gøre sig nogle overvejelser om, hvordan man i kommunen konkret ønsker at gøre brug af dem. Se afsnit 2.2 om de forskellige måder, hvorpå kommunalbestyrelsen kan udøve indflydelse på opgavevaretagelsen afhængig af, hvilken organisationsform der vælges.

Det er således vigtigt at overveje, hvilke fordele og ulemper en opgaveudskillelse helt konkret vil have for den kommune, der står med overvejelserne om, hvorvidt en opgave skal løses af kommunen selv, eller om man ønsker at gå andre veje.⁴

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at fordele og ulemper ved en opgaveudskillelse vil variere med valget af organisationsform, jf. afsnit 2.2.

2.2 Hvorfor vælge opgaveløsning i kommunalt fællesskab?

Et samarbejde mellem kommuner i et kommunalt fællesskab er som nævnt i afsnit 2.1 kun ét blandt flere mulige bud på, hvordan kommunen kan udskille opgaver. Har kommunalbestyrelsen overvejelser om at udskille en opgave, der hidtil har været varetaget af kommunen selv, er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på de forskellige konsekvenser, som valget af organisationsform har.

Om opgaven mest hensigtsmæssigt varetages i et kommunalt fællesskab – eller om en anden organisationsform er mere oplagt – vil afhænge af baggrunden for kommunalbestyrelsens ønske om at udskille opgaven. Det er således vigtigt ved valget af organisationsform at holde sig for øje, hvad det er, man ønsker at opnå ved opgaveudskillelsen.⁵

⁴ Spørgsmålet om fordele og ulemper ved opgaveudskillelse er bl.a. behandlet i Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger, Kommunale aktieselskaber, 2009, kap. 1, herunder specielt s. 14. Der kan endvidere henvises til Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, specielt kap. 1-3.

⁵ Der kan bl.a. henvises til Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, specielt kap. 2.

I oversigten nedenfor er der sammenholdt nogle grundlæggende forskellige måder, en opgave kan organiseres på, og konsekvenserne heraf i relation til en række forskellige parametre. Oversigten er ikke udtømmende i forhold til de forskellige typer kommunale samarbejder m.v.

Oversigt over konsekvenser af forskellig organisering⁶

	Intern opgaveløsning	Kommunale fællesskaber efter KSL § 60	Kommunalt aktieselskab	Udlicitering til privat virksomhed
Aktivitetsområdet	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver	Kommunen kan kun få udført lovlige kommunale opgaver. Ingen begrænsning i, hvilke opgaver den private kan varetage
Ejerskab	Kommunen	Kommuner	Kommunen, eventuelt sammen med en eller flere andre ejere (private eller offentlige)	Private
Konkurrenceudsættelse	Ikke påkrævet	In house reglen finder anvendelse	In house reglen finder normalt anvendelse	Krav om udbud mv.
Medarbejderne	Ansæt i kommunen	Ansæt i det kommunale fællesskab	Ansæt i det kommunale aktieselskab	Ansæt i den private virksomhed
Styrets skaber for kommunen	Beslutninger i kommunalbestyrelsen, instruktion af forvaltningen	Vedtægter, instruktionsbeføjelse overfor bestyrelsesmedlemmer og ejerstrategi	Vedtægter, ejeraftale, ejerstrategi og kontrakter mellem kommune og selskab	Kontrakt
Kommunens hæftelse	Ubegrænset	Solidarisk	Begrænset til aktiekapitalen	Ingen
Omfattet af forvaltnings- og offentlighedsloven?	Ja	Ja	Nej, medmindre det fremgår af en sektorlov eller følger af offentlighedslovens § 4	Nej, medmindre det fremgår af en sektorlov eller følger af offentlighedslovens § 4
Udføre myndighedsopgaver?	Ja	Nej, medmindre der er lovhjemmel	Nej, medmindre der er lovhjemmel	Nej, medmindre der er lovhjemmel

Foruden de i oversigten nævnte elementer kan der ved valget af organisationsform også indgå det mere principielle spørgsmål om, i hvilket omfang de forskellige mulige organisations-

⁶ Oversigten er udarbejdet på grundlag af en oversigt i det i note 1 omtalte notat om de retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde, hvori de konsekvenser for kommunen, som valget af organiseringsform indebærer, er nærmere uddybet. Det gælder bl.a. i relation til konkurrenceudsættelse, styring, hæftelse m.v. Se evt. også Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger, Kommunale aktieselskaber, 2009, s. 12.

former understøtter kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste ansvarlige organ og som rette forvalter af det mandat, som kommunens vælgere ved deres stemmeafgivning har givet de indvalgte politikere.

2.3 Skal der etableres et kommunalt fællesskab?

2.3.1 Forretningsplan

Et vigtigt redskab i etableringsfasen for et kommunalt fællesskab – og også for fællesskabets videre liv – kan være udarbejdelse (og vedligeholdelse) af en forretningsplan for fællesskabet.

En forretningsplan kan indeholde en række forskellige delelementer og kan generelt bidrage til at konkretisere visionen for det kommunale fællesskab og mere konkret til at skabe overblik over fokuspunkter for fællesskabet og til, at de valg, der skal træffes for fællesskabet, er overvejet grundigt.

Visse af elementerne i forretningsplanen kan have fællestræk med de elementer, der kan indgå i en forretningsplan, når private starter ny virksomhed, og som er ridset op i den skabelon for en forretningsplan, som kan findes på hjemmesiden "virk.dk". Skabelonen kan hentes via dette link: <http://forretningsplan-basis.startvaekst.dk/>

Et element i forretningsplanen vil omhandle en række økonomiske forhold. Forretningsplanen skal således bl.a. afdække de økonomiske konsekvenser af at udskille en eller flere nærmere bestemte opgaver til varetagelse i et kommunalt fællesskab.

Afdækningen kan indeholde forskellige elementer, herunder først og fremmest et langtidsbudget (business case) omfattende drift, balance, likviditet og følsomhedsanalyser, der vil kunne afdække, under hvilke forudsætninger det vil være hensigtsmæssigt at etablere et kommunalt fællesskab, og hvilke risici der kan være forbundet med etableringen af et kommunalt fællesskab.

Langtidsbudgettet laves med udgangspunkt i åbningsbalancen for fællesskabet, jf. afsnit 4.2.2 og omfatter bl.a. spørgsmål om fællesskabets finansiering, herunder om der er tale om takst- eller skattefinansierede aktiviteter, jf. afsnit 9.2, indregning af effektiviseringsgevinster, forudsigelige investeringsbehov, afregning ved køb af ydelser m.v.

2.3.2 En plan for etableringen af det kommunale fællesskab.

Det kan være hensigtsmæssigt, at der tidligt i forløbet lægges en plan for, hvordan etableringsfasen skal forløbe, herunder om etableringsprocessen skal håndteres inden for deltagerkommunernes eksisterende organisatoriske rammer, eller om det vil være hensigtsmæssigt at arbejde med en egentlig projektorganisation til håndtering af de mange forskellige skridt i etableringsprocessen.

Det kan f.eks. være i form af nedsættelse af styre- og projektgrupper med forskellige nærmere definerede ansvarsområder.

Det kan være projektgrupper, der arbejder med tværgående problemstillinger, som kræver koordinering med andre arbejdsgrupper, herunder f.eks. formidling af relevant information i organisationen – både til politikere og til relevante kommunale medarbejdere.

Det kan også være *arbejdsgrupper*, der arbejder med mere søjleopdelte problemstillinger. Det kunne f.eks. være arbejdsgrupper med følgende emneområder:

- **Fællesskabets opgaver.** Der skal tages stilling til, hvilke opgaver der fremover skal udføres af det kommunale fællesskab, herunder en nærmere afgrænsning heraf.

Det kan være hensigtsmæssigt, at der foretages en kortlægning af den eksisterende opgaveløsning i deltagerkommunerne, herunder med henblik på den fremtidige håndtering af snitfladeproblematikker (f.eks. hvordan myndighedsopgaver, der har nær tilknytning til de driftsopgaver, der udskilles, skal håndteres, jf. afsnit 6.2).

Også spørgsmål om, hvordan man fremadrettet skal håndtere forskellige støttefunktioner – det kan f.eks. være spørgsmål vedrørende it eller lønadministration – kan indgå her. Se også afsnit 3.5.2.

- **Fællesskabets fysiske placering, bygninger, anlæg, materiel m.v.** Heri kan f.eks. indgå kortlægning af de eksisterende bygninger og materiel m.v., som i deltagerkommunerne medgår til opgaveløsningen, oplæg til det fremtidige behov for bygninger og materiel m.v. og stillingtagen til, om eksisterende aktiver m.v. med fordel kan indgå i den fremtidige opgaveløsning i det kommunale fællesskab, eller om andre anvendelsesmuligheder – eller f.eks. afhændelse – vil være mere fordelagtige.

Der kan også være behov for i det hele taget at danne sig et præcist overblik over de aktiver, passiver, rettigheder og pligter, som de enkelte deltagere skal bringe ind i fællesskabet, med henblik på udarbejdelse af åbningsbalance, jf. afsnit 4.2.2. Dette omfatter således ikke blot fysiske aktiver og passiver, men også økonomiske samt eventuelle kontraktmæssige forpligtelser. Se også afsnit 4.2.4.

- **Håndtering af ansættelses- og personaleforhold.** Heri kan indgå en kortlægning af de eksisterende medarbejderressourcer, som anvendes på opgaveløsningen og det fremtidige personalebehov. Der kan være tale om kortlægning af relevante kompetencer og afklaring af økonomiske og juridiske – herunder ansættelsesretlige – spørgsmål. Se også afsnit 4.2.3.

En vellykket etableringsproces kan afhænge af, at der tidligt i processen udarbejdes en tidsplan for, hvilke beslutninger – herunder både beslutninger, der kræver politisk stillingtagen, og andre beslutninger – der skal være truffet på hvilke tidspunkter.

Det kan i den forbindelse indgå, om der er tidsmæssig sammenhæng mellem forskellige del-elementer i planlægningsprocessen, så der i givet fald kan sikres den fornødne koordination.

Har deltagerkommunerne ikke selv erfaring med etablering af kommunale fællesskaber, kan det overvejes at rådføre sig med kommuner, der har erfaring hermed.

Man skal imidlertid holde sig for øje, at spørgsmål om, hvordan etableringsfasen mest hensigtsmæssigt gribes an i det konkrete tilfælde, vil afhænge af en række faktorer, herunder om der lægges op til et kommunalt fællesskab med få – måske kun to – deltagerkommuner, eller om der er tale om et større antal deltagerkommuner, ligesom det kan have stor betydning, om der lægges op til, at det kun er opgaver på et meget afgrænset felt, der fremover skal varetages i det kommunale fællesskab, eller om der lægges op til en bredere opgaveportefølje.

3 Når en opgave løses i et kommunalt fællesskab

3.1 Hvad kendetegner et kommunalt fællesskab?

Et samarbejde efter den kommunale styrelseslovs § 60 er et samarbejde mellem kommuner, hvor deltagerkommunerne afgiver kompetence til at varetage netop de opgaver, der med samarbejdsaftalen – vedtægterne – overlades til samarbejdet. Det er særegent for samarbejder efter den kommunale styrelseslovs § 60, at deltagerkommunerne afgiver kompetence. Ved andre former for samarbejde, herunder f.eks. i kommunale aktieselskaber eller ved udlicitering, sker der en delegation af opgaverne, hvorved kommunalbestyrelsen bevarer ansvaret for opgaverne. Når opgaver overdrages til et samarbejde efter § 60, overgår ansvaret for varetagelsen af opgaverne til det øverste styrende organ for dette samarbejde.

Oprettelsen af et samarbejde efter den kommunale styrelseslovs § 60 kan ske ved, at der oprettes et (nyt) fælles styrelsesorgan – så kaldes samarbejdet et kommunalt fællesskab. Denne vejledning omhandler kun kommunale fællesskaber.⁷ Samarbejder efter § 60, der består i, at en eller flere kommunalbestyrelser afgiver kompetence til en anden kommunalbestyrelse, er således ikke omfattet af denne vejledning.

Det kommunale fællesskab er en art "specialkommune", der – i modsætning til almindelige kommuner – *kun* kan løse de opgaver, som med vedtægterne er overført til fællesskabet. Se dog afsnit 3.5.2.3.

Det kommunale fællesskab er et selvstændigt formueretssubjekt. Det betyder bl.a., at det kommunale fællesskab kan indgå forpligtende aftaler med andre.

⁷ Dog ikke trafikelskaber, jf. til sidst i afsnit 1.2.

Det kommunale fællesskab er en selvstændig juridisk person og kan som sådan pålægges strafansvar efter straffelovens regler om juridiske personers strafansvar.

Kommunale fællesskaber er offentlige myndigheder og er underlagt samme offentligretlige lovgivning som kommuner, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger bl.a. om saglighed samt udbudsregler og statsstøtteregler.

Om det kommunale tilsyns kompetence i forhold til kommunale fællesskaber, se afsnit 13.1.

Kommunale fællesskaber oprettes typisk som interessentskaber.⁸ Dette indebærer, at alle deltagere udadtil hæfter direkte (dvs. så snart kreditor ikke modtager betaling fra det kommunale fællesskab for et forfaldent krav) og uden begrænsning (med hele deres formue og for samtlige forpligtelser) samt solidarisk (dvs. én for alle og alle for én, således at kreditorer hos hver af deltagerne kan søge fyldestgørelse for hele deres krav).

Kommunale fællesskaber kan ikke etableres som aktie- eller anpartsselskaber, fordi reglerne i selskabslovgivningen ikke er forenelige med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. Et kommunalt fællesskab kan af tilsvarende grund heller ikke etableres som en selvejende institution.

Det er som udgangspunkt kun fællesskaber, der er etableret ved aftale, der er omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60.⁹ Sektorlovgivningen kan dog indeholde regler, hvorefter kommuner skal eller kan indgå i kommunale fællesskaber. I så fald reguleres fællesskabet af såvel sektorlovgivningen som af den kommunale styrelseslovs § 60. Om regulering af kommunale fællesskaber, herunder om samspillet mellem sektorlovgivningen og de almindelige regler i den kommunale styrelseslov, henvises til afsnit 5.

Det har både i forbindelse med etablering og drift af det kommunale fællesskab en række konsekvenser – både for deltagerkommunerne og for det kommunale fællesskab – at fællesskabet er en selvstændig myndighed.

F.eks. skal der tages stilling til, hvor mange medarbejdere – og hvilke – der skal overgå til ansættelse i fællesskabet, se afsnit 4.2.3. Der skal også tages stilling til håndteringen af eventuelle eksisterende aftaler, som deltagerkommunerne har med andre – det kan f.eks. være leverandører – på det område, som fremover skal varetages af det kommunale fællesskab, se afsnit 4.2.4.

Endvidere har dette forhold betydning for, hvordan og i hvilket omfang deltagerkommunerne kan samarbejde med og udføre opgaver for det kommunale fællesskab. Dette omfatter også mere praktiske spørgsmål som eksempelvis muligheden for fortsat at benytte sagsbehandlingssystemer og andre værktøjer, som deltagerkommunerne hidtil har anvendt i deres håndtering af området, se afsnit 3.5.2.2.

⁸ Der findes eksempler på, at kommunale fællesskaber ikke er etableret som interessentskaber. Eksempelvis er visse kommunale fællesskaber, der driver lufthavne, etableret som (andels)selskaber med begrænset hæftelse.

⁹ Denne vejledning omhandler ikke trafikkselskaber, jf. til sidst i afsnit 1.2.

Det er vigtigt at gøre sig dette klart tidligt i etableringsfasen. Håndteringen af sådanne spørgsmål kan være tidskrævende og bør være på plads, når driften indledes.

3.2 Kommunalbestyrelsen afgiver kompetence

For at en samarbejdsaftale er omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60 – og dermed kravet om Statsforvaltningens godkendelse – kræves, at aftalen med lovens ord: "vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser".

Overførelse af en opgave til et kommunalt fællesskab efter den kommunale styrelseslovs § 60 sker således til selvstændig varetagelse i fællesskabet og ikke efter delegation.

Et kommunalt fællesskab har dermed selvstændig kompetence til at varetage den eller de opgaver, der med vedtægterne er overført til fællesskabet. Det er således styrelsesorganet for det kommunale fællesskab, der er den kompetente og ansvarlige myndighed for fællesskabets varetagelse af opgaverne.

En deltagerkommune kan ikke delegere varetagelse af en opgave til et kommunalt fællesskab. Ved delegation forstås i denne forbindelse, at udførelsen af opgaven lægges over i en enhed uden for kommunen, men at ansvaret herfor forbliver hos kommunalbestyrelsen. Det er eksempelvis delegation, når kommuner lader deres opgaver varetage af private, herunder når de overlader opgaver til aktie- eller anpartsselskaber, som de selv er medejere af.

Det anførte betyder, at hvis et kommunalt fællesskab skal løse opgaver på deltagerkommunernes vegne, så kan det kun ske ved en overførelse af kompetencen hertil i vedtægterne efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 60. Heller ikke en vedtægtsbestemmelse om, at et kommunalt fællesskab kan løse opgaver på en deltagerkommunes vegne efter aftale (delegation), kan give hjemmel hertil. Se dog afsnit 3.5.2.3.1 om et kommunalt fællesskabs begrænsede muligheder for at udføre opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne, herunder for deltagerkommunerne.

Om en samarbejdsaftale indebærer overførelse af kompetence og dermed er omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60, må vurderes konkret på baggrund af aftalens indhold. Ofte vil der dog være tale om afgivelse af kompetence, når der er tale om et samarbejde, der skal varetage kommunale opgaver, forpligter kommunerne økonomisk i en ikke helt kort periode og indebærer oprettelse af et styrende organ. Som nævnt i afsnit 1.2 forudsætter betegnelsen "kommunalt fællesskab", at der er tale om et samarbejde efter § 60, hvorved der er oprettet et styrende organ. Denne vejledning omhandler som nævnt kun kommunale fællesskaber.

Man vil i fællesskabets vedtægter kunne præcisere kompetenceoverførelsen således, at der ikke er tvivl om denne hensigt – f.eks. ved at man i opgavebestemmelsen anfører, at fællesskabet overtager opgaven eller opgaverne fra de deltagende kommuner – og samtidig sørger for, at vedtægterne understøtter dette i form af varighed, økonomiske forpligtelser, styrelsesorganer m.v. Vedrørende opgavebestemmelser i vedtægten henvises i øvrigt til afsnit 6.2.

Kravet om godkendelse gælder således i hvert fald, når der oprettes et styrende organ for samarbejdet, og dette organ tillægges kompetence til at forpligte de deltagende kommuner økonomisk. Sådanne forpligtelser kan f.eks. bestå i, at det styrende organ med bindende virkning for deltagerkommunerne vedtager årsbudgettet for samarbejdet, kan optage lån, kan påtage sig garantiforpligtelser, kan købe, sælge og pantsætte ejendom eller kan iværksætte bygge- og anlægsarbejder.

Det er ikke sådan, at det styrende organ selvstændigt skal kunne forpligte deltagerkommuner gennem alle de nævnte økonomiske dispositioner, for at der er tale om afgivelse af kompetence og dermed om et kommunalt fællesskab, hvis vedtægter skal godkendes efter § 60. Eksempelvis vil det forhold, at vedtægterne indeholder en bestemmelse, hvorefter fællesskabets årsbudget skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser, normalt ikke placere samarbejdet uden for rammerne af § 60, hvis det i øvrigt fremgår, at samarbejdet forpligter de deltagende kommuner. Se også afsnit 9.4.1.

Efter omstændighederne vil det også kunne være af betydning ved vurderingen af, om en aftale er omfattet af § 60, om aftalen forpligter deltagerkommunerne til at undlade at træffe visse beslutninger. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis aftalen indebærer eller forudsætter, at deltagerkommunerne ikke selv kan varetage opgaver af den type, som er overdraget til det kommunale fællesskab.

3.3 Deltagerkreds

Det er kun kommuner, der kan deltage i kommunale fællesskaber. Det betyder f.eks., at regioner ikke kan deltage i fællesskaber omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60.¹⁰

Hvis der er et ønske om at etablere et samarbejde med andre aktører end kommuner, herunder private, regioner eller statslige myndigheder, må dette ske i en anden form. Se evt. afsnit 2.2 med oversigten over forskellige samarbejdsformer.

3.4 Hvilke opgaver kan lægges i et kommunalt fællesskab?

Som *udgangspunkt* kan alle de opgaver, som en kommune selv kan varetage, overlades til et kommunalt fællesskab.

Det gælder for det første opgaver, som kommuner kan eller skal løse efter sektorlovgivningen, dvs. opgaver som den skrevne lovgivning pålægger kommuner at udføre, og opgaver, som denne lovgivning giver dem mulighed for at udføre.

Det gælder for det andet opgaver, som kommuner efter de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler

¹⁰ Denne vejledning omhandler ikke trafikelskaber, jf. til sidst i afsnit 1.2.

– kan varetage. I det omfang den skrevne lovgivning ikke giver hjemmel til eller er til hinder for, at en kommune kan varetage en opgave, kan der være hjemmel hertil i kommunalfuldmagtsreglerne.¹¹ Opgaver, som kommunerne kan varetage efter kommunalfuldmagtsreglerne, kan de også overlade til et kommunalt fællesskab. (Om kommunalfuldmagtsreglernes anvendelse for det kommunale fællesskab, se afsnit 3.5.2.3.1.)

En kommune kan derimod ikke overlade opgaver til et kommunalt fællesskab, som kommunen ikke selv lovligt ville kunne udføre.

Der gælder *to undtagelser* til udgangspunktet om, at kommuner kan overlade det til et kommunalt fællesskab at varetage de samme opgaver, som kommuner kan varetage:

For det første kan det være fastsat eller forudsat i lovgivningen, at en opgave skal løses af den enkelte kommune. Når der ikke er tale om myndighedsudøvelse, jf. nedenfor, vil dette kun være tilfældet, når der er særlige holdepunkter herfor i den relevante sektorlovgivning.

For det andet gælder det generelt, at myndighedsudøvelse – dvs. den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold – typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser – ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan overlades til et kommunalt fællesskab. Det betyder, at det – medmindre der er lovhjemmel – kun er kommunale opgaver, der ikke har karakter af myndighedsudøvelse, der kan overdrages til et kommunalt fællesskab.

Er der ikke hjemmel til, at myndighedsudøvelse kan overlades til et kommunalt fællesskab – og det er der i lovgivningen kun sjældent – er det derfor vigtigt at være opmærksom på præcis, hvad der *kan*, og hvad der *ikke kan* overføres til fællesskabet.

Myndighedsudøvelse omfatter ud over konkrete forvaltningsakter rettet mod den enkelte borger (afgørelser) også udarbejdelsen af generelle forvaltningsakter (anordninger), som eksempelvis regulativer, vedtægter og planer. Endvidere er anvendelse af faktisk fysisk tvang, herunder f.eks. at tiltvinge sig adgang til en borgers ejendom, omfattet af begrebet.

I den forbindelse må man være opmærksom på, at også dele af forberedelsen af anordninger og konkrete forvaltningsakter efter omstændighederne må karakteriseres som myndighedsudøvelse og derfor ikke kan varetages af et kommunalt fællesskab, medmindre der er særlig lovhjemmel. Der er dog normalt ikke noget i vejen for, at et kommunalt fællesskab, der varetager driftsopgaver, kan medvirke til at fremskaffe det fornødne *faktiske* grundlag for kommunens udarbejdelse af anordninger eller forvaltningsakter.

Det kan derfor være gavnligt at fastlægge, hvordan det kommunale fællesskab – inden for lovgivningens rammer – kan være en medspiller for kommunen i løsningen af de opgaver, som ikke kan varetages af fællesskabet.

Såfremt eksempelvis (dele af) driften af kommunens affaldsopgaver er placeret i et kommunalt fællesskab, kan det være hensigtsmæssigt at have fastsat rammerne for, hvordan og

¹¹ Der kan nærmere henvises til f.eks. Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten*, 2015, og Inger Mogensen og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004.

hvornår det kommunale affaldsfællesskab kan inddrages i processen for fastlæggelsen af deltagerkommunernes affaldsregulativer og -planer. Det kunne f.eks. være i en fastlagt høringsproces, men det kan også være, at det skal være en del af fællesskabets vedtægtsbestemte opgaver at bidrage med faktiske oplysninger til deltagerkommunernes affaldsplaner.

Også i denne forbindelse skal man være opmærksom på, at det kommunale fællesskab ikke kan løse opgaver efter delegation for deltagerkommunerne. Se herom i afsnit 3.2.

3.5 Deltagerkommunernes relation til fællesskabet

3.5.1 Værktøjer til deltagerkommunernes styring af fællesskabet

Deltagerkommunerne i et kommunalt fællesskab har mulighed for på forskellig vis at øve indflydelse på fællesskabet. Dette kan naturligvis ikke mindst ske gennem formuleringen af det kommunale fællesskabs vedtægter i forbindelse med dets oprettelse (se afsnit 5.1 om kommunalbestyrelsens godkendelse af vedtægterne) og i forbindelse med eventuelle senere vedtægtsændringer (se afsnit 12.1).

Også deltagerkommunernes udpegning af repræsentant(er) i fællesskabets styrende organ(er) og adgangen til at meddele den/de pågældende bundet mandat giver mulighed for indflydelse.

Kommunalbestyrelsen kan imidlertid også på andre mere indirekte måder øve indflydelse på det kommunale fællesskab. Her kan bl.a. tilrettelæggelsen af informationsniveau mellem fællesskabet og deltagerkommunerne og eventuel fastlæggelse af faste mødefora og mødekadencer spille en vigtig rolle.

Deltagerkommunernes forskellige muligheder for at øve indflydelse på det kommunale fællesskab er nærmere beskrevet nedenfor.

3.5.1.1 Valg af medlemmer af fællesskabets styrende organer

En af de måder, hvorpå de deltagende kommunalbestyrelser har indflydelse på det kommunale fællesskab, er ved valg af medlemmer til fællesskabets styrende organer. Alle deltagende kommunalbestyrelser skal deltage i valget af medlemmer til fællesskabets øverste styrende organ, og den enkelte kommunalbestyrelse skal have en rimelig indflydelse i fællesskabet, jf. afsnit 7.1.1.

Det er udgangspunktet, at medlemmerne af styrelsesorganet i kommunale fællesskaber vælges af og blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser. Det er dog ikke udelukket at fastsætte i vedtægterne, at andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer kan vælges til et kommunalt fællesskabs styrende organ. Medlemmerne skal dog være valgt af de deltagende kommunalbestyrelser.

Det kan altså ikke fastsættes, at andre organer end kommunalbestyrelsen, herunder f.eks. medarbejder- eller brugerorganisationer, direkte kan udpege medlemmer til det styrende organ. Dette skyldes, at kommunalbestyrelsen ikke vil have instruktionsbeføjelse, jf. nærmere

afsnit 3.5.1.2, over for medlemmer, som den ikke selv har udpeget. Andre organer, herunder f.eks. medarbejder- eller brugerorganisationer, vil dog kunne udpege observatører uden stemmeret til styrelsesorganet, hvis bestemmelse herom fastsættes i vedtægterne.

Når kommunalbestyrelsen vælger repræsentanter til de styrende organer i et kommunalt fællesskab, sker det efter de almindelige regler i den kommunale styrelseslov. Det betyder, at én repræsentant vælges ved flertalsvalg, og to eller flere repræsentanter vælges ved forholdstalsvalg, jf. lovens § 25, stk. 1. Forholdstalsvalgmetoden kan alene fraviges, når der er enighed om det i kommunalbestyrelsen. Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Selv om de styrelsesretlige regler således sætter rammerne for, hvem der kan udpeges til de styrende organer, kan det være hensigtsmæssigt at gøre sig klart, hvilke kompetencer der kan være særligt nyttige for det kommunale fællesskab. Afhængigt af bl.a. fællesskabets opgaver og størrelse kan det f.eks. være, at særlige forretningsmæssige, ledelsesmæssige eller fagspecifikke kompetencer bør være i fokus. Dette kan bl.a. sikres ved at udarbejde en kompetenceprofil for fællesskabets styrende organ.

Formuleringen af sådanne kompetenceprofiler kan f.eks. ske i samarbejde med den fagforvaltning, under hvis område fællesskabets opgaver henhører, og for eksisterende fællesskaber tillige i samarbejde med den daglige ledelse af fællesskabet.

3.5.1.2 Instruktionsbeføjelse

Kommunalbestyrelsen har adgang til at bestemme, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker, at kommunens repræsentanter skal agere i fællesskabets bestyrelse. Man taler om, at "kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse" eller mulighed for at give sin repræsentant "bundet mandat".

Et bundet mandat gives af et flertal i kommunalbestyrelsen og gælder for alle kommunens repræsentanter. Det gælder også i forhold til medlemmer af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, der er udpeget ved forholdstalsvalg af et mindretal i kommunalbestyrelsen.

Det er op til kommunalbestyrelsen, i hvilke tilfælde den ønsker at give instrukser. Kommunalbestyrelsen kan dog *ikke give instrukser* i sager vedrørende styrelsesorganets interne procedureforhold, f.eks. ved fastsættelse af styrelsesorganets mødetidspunkter.

Bundet mandat kan gives for en enkelt sag eller kan formuleres mere generelt. Det kan også være, at kommunalbestyrelsen har formuleret en overordnet strategi for kommunens deltagelse i samarbejder af forskellig karakter, herunder kommunale fællesskaber, som kan indgå i grundlaget for, hvordan det enkelte medlem skal agere i fællesskabets styrelsesorgan og dermed danne grundlag for eventuelle konkrete instrukser.

Det kan være hensigtsmæssigt, at der ved fastlæggelsen af fællesskabets beslutningsprocesser er taget højde for eventuelle behov for at afklare et bestyrelsesmedlems mandat i væsentlige sager, f.eks. således at en sag behandles to gange med et sådant tidsmæssigt mellemrum, at mandatet kan afklares mellem handlingerne.

3.5.1.3 *Bistand til medlemmerne af de styrende organer*

Det enkelte bestyrelsesmedlem i et kommunalt fællesskab har ikke i almindelighed ret til bistand fra den kommunale administration.¹² Men kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning herom, jf. nedenfor.

Kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner kan have en interesse i at sikre, at kommunens repræsentanter i fællesskabet kan få bistand fra den kommunale administration med henblik på at sikre, at kommunens repræsentanter bedst muligt kan varetage kommunens interesser i fællesskabet.

Herunder kan kommunen have en interesse i, at bestyrelsesmedlemmet får yderligere oplysninger end dem, der forelægges af det pågældende fællesskabs administration, f.eks. som materiale til styrelsesorganets møder.

Det vil være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner drøfter og træffer beslutning om, hvilken betjening forvaltningen skal yde kommunalbestyrelsens repræsentanter i kommunale fællesskaber. Dette kan eventuelt ske som led i de almindelige drøftelser om, hvordan man ønsker at blive betjent af forvaltningen, herunder hvilke rammer der skal gælde for samspillet mellem forvaltningen og kommunalbestyrelsen.¹³ Hvis kommunalbestyrelsen har flere repræsentanter i et fællesskab, skal de sikres en lige adgang til bistand fra den kommunale administration.¹⁴

3.5.1.4 *Ejerstrategi/ejerskab og aktivt ejerskab*

Det kan også overvejes, om kommunalbestyrelsen bør vedtage en overordnet strategi for kommunens deltagelse i samarbejder af forskellig karakter, herunder kommunale fællesskaber. En sådan strategi kan udarbejdes med henblik på at fastlægge kommunens politiske og driftsmæssige målsætninger for samarbejderne.

Som led heri kan kommunen udarbejde et strategisk ejerskabsdokument for hvert fællesskab, som opsummerer kommunens perspektiver på fællesskabets rationale, målsætning, overordnede strategiske ramme, økonomiske forhold, udvikling og værdiskabelse.

Særligt kan det være relevant, at de deltagende kommuner udarbejder en fælles ejerstrategi/politik om formål, vision, økonomisk ansvarlighed, åbenhed, gennemsigtighed, kvalitet, pris, service, klima, miljø etc. for det kommunale fællesskab, som kommunerne deltager i. På den måde understøttes, at der er enighed om fællesskabets mål, prioritering og udvikling.

Såvel den enkelte kommunes ejerstrategi/politik som de deltagende kommuners fælles ejerstrategi/politik kan herefter danne grundlag for de deltagende kommuners udøvelse af et aktivt ejerskab.

¹² Spørgsmålet om den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer er bl.a. behandlet i Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, s. 171 ff., hvortil henvises.

¹³ Der henvises til KL og Økonomi- og Indenrigsministeriets (nu Social- og Indenrigsministeriets) fælles vejledning ”Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg”, kap. 1.4. Samspillet mellem kommunalpolitikere og forvaltningen.

¹⁴ Om andre kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til sagsindsigt i materiale fra et kommunalt fællesskab, der foreligger i kommunens administration, se Økonomi- og Indenrigsministeriets (nu Social- og Indenrigsministeriets) notat af 26. marts 2014, j.nr. 2014-7079, <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2014/1412-notat-om-sagsindsigt.aspx>.

Udøvelse af et aktivt ejerskab forudsætter, at der fastsættes regler om kommunikation mellem fællesskabet og ejerne. Kommunikationen kan antage forskellige former såsom fællesskabets (bestyrelses) rapportering om forskellige aftalte emner konkret eller generelt, mundtligt og/eller skriftligt til ejerne (forvaltning/politikere) med forskellig kadence. Samarbejdet kan endvidere understøttes ved etablering af mødefora- og kadence, årshjul etc.

En ejerstrategi/politik kan endvidere indgå i grundlaget for, hvordan det enkelte medlem skal agere i fællesskabets styrelsesorgan, jf. afsnit 3.5.1.2. Strategien kan således give medlemmet en overordnet indføring i, hvordan kommunalbestyrelsen generelt ønsker sine interesser varetaget, og kan eventuelt suppleres med mere konkrete instrukser i enkeltsager.

3.5.2 Samarbejdet mellem fællesskabet og de deltagende kommuner

3.5.2.1 Udveksling af oplysninger

Udover den ovenfor under afsnit 3.5.1.4 nævnte overordnede kommunikation mellem det kommunale fællesskab og de deltagende kommuner kan der være behov for at fastsætte retningslinjer for, i hvilket omfang henholdsvis det kommunale fællesskab og kommunen skal tilvejebringe og videregive konkrete oplysninger til hinanden. Der kan være brug for udveksling af sådanne oplysninger for, at henholdsvis det kommunale fællesskab og kommunen kan varetage de opgaver, der påhviler dem.

Kommunale fællesskaber er selvstændige offentlige organer og henregnes til den offentlige forvaltning, bl.a. således at forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, direkte finder anvendelse på fællesskaberne og deres virksomhed. Se også afsnit 3.1.

Ved udveksling af oplysninger mellem det kommunale fællesskab og en eller flere af de deltagende kommuner er der således tale om udveksling af oplysninger mellem to selvstændige offentlige myndigheder, og en sådan udveksling af oplysninger skal ske under iagttagelse af gældende regler, herunder reglerne om videregivelse af personoplysninger til en anden offentlig myndighed, som følger af persondataloven, og reglerne om videregivelse af andre oplysninger af fortrolig karakter, som følger af forvaltningslovens § 28, stk. 1.

Reglerne i persondataloven om offentlige myndigheders videregivelse af personoplysninger gælder såvel fortrolige som ikke-fortrolige personoplysninger, og uanset om videregivelsen af oplysningerne sker manuelt eller elektronisk. Kommunale fællesskabers udveksling af personoplysninger med de deltagende kommuner er således omfattet af persondatalovens regler herom.

Det kommunale fællesskab er dataansvarlig for behandlingen af personoplysninger i myndigheden. Den dataansvarlige er den, der afgør, til hvilket formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger.

Persondataloven åbner mulighed for, at det kommunale fællesskab som dataansvarlig kan indgå aftale med en eller flere af de deltagende kommuner om, at pågældende kommune skal være databehandler for det kommunale fællesskab, således at den pågældende kommune i den egenskab kan behandle personoplysninger på vegne af det kommunale fælles-

skab. Dette forudsætter indgåelse af en skriftlig databehandleraftale mellem det kommunale fællesskab og den pågældende kommune, jf. persondatalovens § 42, stk. 2. Der skal være hjemmel til, at kommunen kan udføre opgaven for det kommunale fællesskab, jf. herom afsnit 3.5.2.2 nedenfor.

Det kommunale fællesskab skal som dataansvarlig sikre sig, at den pågældende kommune som databehandler for fællesskabet træffer de nødvendige tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, der fremgår af persondatalovens § 41, stk. 3–5, jf. persondatalovens § 42, stk. 1.

Den pågældende kommune, som er databehandler for det kommunale fællesskab, kan ikke behandle personoplysninger til egne formål og må derfor ikke bruge de overladte oplysninger til andet end udførelsen af opgaven for den dataansvarlige.

Det følger af persondatalovens § 43, stk. 1, at der skal foretages anmeldelse til Datatilsynet forinden iværksættelse af en behandling af oplysninger, som foretages for den offentlige forvaltning. Den dataansvarlige kan bemyndige andre myndigheder eller private til at foretage anmeldelse på dennes vegne. Kravene til anmeldelsen fremgår af persondatalovens § 43, stk. 2.

Der er i samarbejde mellem KL og Datatilsynet udarbejdet en række fællesanmeldelser af databehandlinger, som kommunerne kan tilslutte sig.

Kommunale fællesskaber oprettet i medfør af kommunestyrelseslovens § 60 kan benytte de fællesanmeldelser, der er udarbejdet af KL og Datatilsynet. Det kommunale fællesskab kan således tilslutte sig de relevante fællesanmeldelser. En kommune, der er databehandler for det kommunale fællesskab, kan også gøre dette efter fuldmagt fra det kommunale fællesskab. I den forbindelse bør det samtidig undersøges, om der kan være flere forskellige fællesanmeldelser, som det kommunale fællesskab kan tilslutte sig, og om der evt. skal foretages særskilt anmeldelse af behandlinger, som ikke er omfattet af eksisterende fællesanmeldelser. Det afhænger af, hvilke opgaver fællesskabet har fået overdraget fra ejerkommunerne.

Hvis det kommunale fællesskabs behandlinger på det relevante område er dækket af de fællesanmeldelser, der allerede findes, kan fællesskabet benytte disse. Det kan også ske, selvom der er behandlinger beskrevet i fællesanmeldelserne, som fællesskaberne ikke foretager, så længe de behandlinger, fællesskaberne foretager, er dækket af fællesanmeldelsernes område.

It-systemet i den kommune, som er databehandler for det kommunale fællesskab, kan anvendes til behandling af oplysninger for det kommunale fællesskab. Kommunen skal i den forbindelse sikre, at der træffes de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven, jf. persondatalovens § 41, stk. 3. Det indebærer bl.a., at der skal være "vandtætte skodder" mellem de oplysninger, som den pågældende kommune behand-

ler til egne formål, og de oplysninger, som kommunen behandler som databehandler på vegne af det kommunale fællesskab.

Det er derfor f.eks. kun de medarbejdere i den pågældende kommune, der behandler oplysninger på vegne af det kommunale fællesskab, der må kunne tilgå det kommunale fællesskabs oplysninger m.v. De nærmere regler om sikkerhedsforanstaltningerne fremgår af bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger (sikkerhedsbekendtgørelsen).

3.5.2.2 *Deltagerkommuners opgaveudførelse for det kommunale fællesskab*

Det kommunale fællesskab har som udgangspunkt samme adgang som en kommune til at bestemme, om det vil løse sine opgaver selv eller overlade det til andre at løse (nogle af) dem.

Kommunale fællesskaber har således samme adgang som kommuner til at indgå aftaler, eksempelvis i form af udliciteringsaftaler, med private om at løse en opgave. Det kommunale fællesskabs styrende organer vil ikke ved at indgå aftaler med private kunne fralægge sig ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

Spørgsmålet om, hvorvidt det kommunale fællesskab kan overlade det til en deltagerkommune at løse opgaver for fællesskabet, beror imidlertid på en vurdering af, hvorvidt deltagerkommunen har hjemmel til at løse opgaven for fællesskabet.

I hvilket omfang en deltagerkommune kan udføre opgaver for det kommunale fællesskab beror i første række på en vurdering af, om sektorlovgivningen regulerer, om en kommune kan/skal udføre opgaven på det pågældende område.

Hvis den skrevne lovgivning ikke regulerer, om en deltagerkommune kan udføre opgaven for fællesskabet, dvs. at den hverken giver hjemmel til det eller er til hinder for det, så afgøres spørgsmålet herom efter kommunalfuldmagtsregler.

Efter disse regler antages, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed.

Udgangspunktet om, at kommuner ikke må drive erhvervsvirksomhed uden lovhjemmel fraviges for så vidt angår produktion til eget brug. Det antages således, at kommuner har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser i det omfang, kommunen finder, at den herved bedst kan varetage sin forpligtelse til at udnytte de kommunale ressourcer forsvarligt. Det er en forudsætning, at kommunens formål med selv at producere de pågældende varer eller tjenesteydelser er at varetage opgaver, som kommuner lovligt kan varetage enten efter sektorlovgivningen eller efter kommunalfuldmagtsregler. En kommunes produktion til eget brug omfatter ikke produktion til brug for et kommunalt fællesskab, som kommunen deltager i.

Kommuner kan endvidere ud fra værdipildsbetragtninger på visse betingelser, herunder at det sker på markedsmæssige vilkår, lovligt afsætte eventuelle biprodukter fra kommunal virksomhed.

Kommunen må som udgangspunkt ikke foretage bearbejdning af biproduktet med henblik på afhændelsen. Hvis det ikke er muligt at afhænde det omhandlede biprodukt, uden at der er sket en vis bearbejdning, f.eks. tilpasning til købers særlige behov, vil der i et vist omfang kunne ske en sådan bearbejdning, men udgiften hertil skal stå i et rimeligt forhold til den forventede indtægt. Det er tillige en betingelse, at bearbejdningen ikke har et sådant omfang, at den antager karakter af en ny selvstændig produktion. Ved bedømmelsen af, om de nævnte betingelser er opfyldt, vil hensynet til at undgå, at det private erhvervsliv påføres konkurrence af kommuner, indgå med betydelig vægt. Det er endelig en betingelse, at kommunen ikke i forbindelse med salg påtager sig en uacceptabel risiko, samt at sådanne biprodukter sælges til markedspris.

Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelsen af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsningen af den kommunale opgave ikke kan afskaffes. Ved afgørelsen af, om en kommune lovligt kan sælge overkapacitet, indgår det efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere som et element i afvejningen, om opgaven i forvejen varetages på rimelig måde af private erhvervsdrivende. Det er endvidere en betingelse, at overkapaciteten sælges til markedsprisen.

Indenfor ovenstående rammer har kommuner, herunder deltagerkommuner i et kommunalt fællesskab, mulighed for at producere varer og tjenesteydelser for et kommunalt fællesskab.

Det følger heraf, at de nævnte undtagelser ikke giver mulighed for, at en kommune indgår en aftale med andre offentlige myndigheder, herunder et kommunalt fællesskab – eller private – om vedvarende levering af produkter eller tjenesteydelser.

Imidlertid kan en kommune efter den såkaldte lov 548¹⁵ løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, herunder et kommunalt fællesskab, som kommunen må løse for sig selv, når opgaven ikke overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv for offentlige tjenesteydelser (2016-niveau: DKK 1.558.409). Om beregning af tærskelværdien ved offentlige tjenesteydelseskontrakter uden angivelse af en samlet pris henvises til § 38 i udbudsloven (lov nr. 1564 af 15. december 2015).¹⁶ Heraf fremgår, at ved sådanne kontrakter er beregningsgrundlaget for tærskelværdien den samlede værdi for hele løbetiden for tidsbegrænsede kontrakter, der har en løbetid på højst 48 måneder. For tidsubegrænsede kontrakter eller kontrakter, hvis løbetid er over 48 måneder, er beregningsgrundlaget for tærskelværdien den månedlige værdi multipliceret med 48.

¹⁵ Jf. kap 2 i lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber med senere ændringer.

¹⁶ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=175507>.

Det er en forudsætning for opgaveløsning efter lov 548, at kommunen ikke har hjemmel til at varetage opgaven efter sektorlovgivningen eller kommunalfuldmagtsregler.

Inden en kommune afgiver tilbud om at varetage en opgave for en anden offentlig myndighed, skal kommunalbestyrelsen foretage en beregning af de omkostninger, der vil være forbundet med varetagelsen af opgaven. Der må ikke afgives tilbud, der indebærer en betaling, som er lavere end det beregnede beløb.

Der er ikke hjemmel i lov 548 til, at kommuner kan løse opgaver for andre offentlige myndigheder, hvis værdien ligger over den nævnte tærskelværdi.

En deltagerkommune kan således udføre opgaver for fællesskabet, f.eks. lønadministration, regnskab, bogholderi, IT eller andre opgaver, i det omfang det følger af ovenstående.

3.5.2.3 *Kommunale fællesskabers udførelse af opgaver for andre kommunale fællesskaber og for kommuner*

Dette afsnit omhandler det kommunale fællesskabs muligheder for at udføre opgaver for andre kommunale fællesskaber og for kommuner, herunder for deltagerkommunerne. Der ses herved bort fra opgaver, som deltagerkommunerne i vedtægterne for fællesskabet har overført til det kommunale fællesskab, jf. herom afsnit 3.1 samt 6.2 og 6.3.

3.5.2.3.1 Efter kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunale fællesskaber kan i lighed med kommuner varetage opgaver med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne. Kredsen af de opgaver, der kan varetages af fællesskabet med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler, er i sagens natur afgrænset af fællesskabets formål og opgaveportefølje.

De nedenfor nævnte opgaveområder er ikke udtømmende eksempler på opgaver, som kommunale fællesskaber kan varetage med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne vil kommunale fællesskaber i fornødent omfang eksempelvis kunne erhverve og afhænde fast ejendom og løsøre (for så vidt angår salg af fast ejendom, jf. tillige § 68 i den kommunale styrelseslov). Kommunale fællesskaber vil endvidere i fornødent omfang kunne producere varer og tjenesteydelser til eget brug samt ansætte og afskedige personale. Kommunale fællesskaber vil også i fornødent omfang kunne foretage dispositioner med henblik på at informere om det kommunale fællesskabs virksomhed og repræsentere det kommunale fællesskab udadtil.

Kommunalfuldmagtsreglerne om, at kommuner som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel må drive handel, håndværk, industri eller finansiel virksomhed, gælder også for kommunale fællesskaber. Der gælder dog nogle undtagelser til dette udgangspunkt. Kommunale fællesskaber vil således have mulighed for at træffe dispositioner, der er begrundet i hensynet til at undgå værdispild. Kommunale fællesskaber vil i den forbindelse under visse betingelser, herunder at det sker på markedsmæssige vilkår, lovligt kunne afsætte eventuelle biprodukter fra kommunale fællesskabers lovligt virksomhed. Der kan ske en vis forarbejdning og markedsføring af biproduktet med henblik på at gøre biproduktet salgbart. Kommunale fællesskaber vil tillige for at undgå værdispild i et vist omfang kunne udnytte deres overkapa-

citet. Det er dog blandt andet en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at den aktivitet, der giver anledning til overkapacitet, ikke er dimensioneret med dette formål for øje, samt at salget sker på markedsmæssige vilkår. Der henvises til afsnit 3.5.2.2.

Det følger heraf, at det ovenfor under afsnit 3.5.2.2 anførte om, at kommuner som udgangspunkt ikke må varetage erhvervsvirksomhed og undtagelserne hertil gælder tilsvarende for kommunale fællesskaber.

I det omfang de nævnte undtagelser, f.eks. om muligheden for at udnytte overskudskapacitet, giver en kommune mulighed for at sælge overkapacitet, gælder dette også for et kommunalt fællesskab. Dette gælder uanset, om det kommunale fællesskabs lovlige overkapacitet afsættes til en deltagerkommune eller til andre. Det skal understreges, at kommunalfuldmagtsreglerne om adgangen til at udnytte overskudskapacitet forudsætter, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage yderligere opgaver end dem, der er overført til fællesskabet efter vedtægterne, og at overkapaciteten af hensyn til løsningen af de opgaver, der er overført til fællesskabet efter vedtægterne, ikke kan afskaffes. Det er alene inden for disse rammer, at et kommunalt fællesskab kan afsætte overskudskapacitet til andre, herunder til deltagerkommunerne.

Opgaver, som det kommunale fællesskab varetager efter kommunalfuldmagtsreglerne, er ikke opgaver, som er overført til fællesskabet af de deltagende kommuner, jf. om disse opgaver afsnit 6.2 og 6.3. Der gælder således ikke noget krav om, at det skal fremgå af vedtægterne, at fællesskabet varetager disse opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne. Dette gælder, selv om varetagelsen af opgaver efter kommunalfuldmagtsreglerne måtte indebære, at der afsættes f.eks. biprodukter eller overkapacitet til en deltagerkommune.

3.5.2.3.2 Efter lov 548

For så vidt angår den ovenfor under afsnit 3.5.2.2 omtalte *lov 548* giver denne lov under tilsvarende betingelser, som gælder for en kommune, et kommunalt fællesskab hjemmel til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder, herunder kommuner og andre kommunale fællesskaber.

Imidlertid følger det af § 2, stk. 5, i lov 548, at kommunale fællesskaber *ikke* i medfør af denne er berettiget til at udføre opgaver *for de deltagende kommuner* i fællesskabet, jf. det tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 19. august 2013.¹⁷

Om kommunale fællesskabers muligheder for at deltage i eller oprette privatretlige samarbejder, herunder f.eks. aktieselskaber, som varetager opgaver for det kommunale fællesskab, se afsnit 10.

¹⁷ <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2013/1342-kommunalt-faellesskabs-tilbudsafgivelse-samt-tilsyn-med-cu-statsstoette.aspx>.

4 Proces ved etablering

4.1 De styrelsesretlige rammer for processen

Ved etableringen af fællesskabet er det naturligvis hensigtsmæssigt så tidligt som muligt at gøre sig klart, hvilke krav den styrelsesretlige lovgivning stiller til etableringsprocessen, og hvad disse krav indebærer for de tidsmæssige rammer for processen.

4.1.1 Beslutning om deltagelse i et kommunalt fællesskab træffes af kommunalbestyrelsen på et møde

Det er forudsat i den kommunale styrelseslov, at beslutningen om deltagelse i et kommunalt fællesskab skal træffes af kommunalbestyrelsen i møde. Det betyder, at beslutningen ikke kan delegeres til udvalg eller til den kommunale administration, og at vedtægterne for det kommunale fællesskab skal godkendes af kommunalbestyrelsen i et møde.

4.1.2 Statsforvaltningens godkendelse af vedtægterne

Vedtægterne for kommunale fællesskaber skal godkendes af Statsforvaltningen.

Opstår der i processen med etableringen af fællesskabet tvivlsspørgsmål, som kan være af betydning for affattelsen af vedtægterne for fællesskabet, kan det være hensigtsmæssigt undervejs at tage kontakt til Statsforvaltningen med henblik på en afklaring af det/de opståede spørgsmål.

Statsforvaltningen vil endvidere kunne anmodes om en forhåndsgodkendelse af et udkast til vedtægter – dvs. et udkast, som endnu ikke har været forelagt til godkendelse i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner.

En godkendelse af et sådant udkast vil således være betinget af vedtagelse i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner

Kan Statsforvaltningen ikke godkende vedtægterne i deres helhed, er der endvidere mulighed for en betinget godkendelse på vilkår af, at visse nærmere bestemte dele af det fremsendte udkast til vedtægter ændres eventuelt efter Statsforvaltningens nærmere anvisninger.

4.2 Etableringsfasen i kommunerne

4.2.1 Procesoverblik

I vejledningens afsnit 2.3 er der gjort opmærksom på vigtigheden af, at der tidligt i forløbet med etableringen af det kommunale fællesskab lægges en detaljeret plan for forløbet af den videre etableringsfase, herunder at der tages stilling til, om det vil være hensigtsmæssigt, at etableringen håndteres i en projektorganisation.

En detaljeret og velovervejet procesplan vil således være et vigtigt værktøj i opgaven med inden for de givne tidsmæssige rammer på en hensigtsmæssig måde – herunder med relevant inddragelse af det politiske lag i deltagerkommunerne – at håndtere etableringsfasen.

I etableringsfasen vil der således være en lang række spørgsmål, som skal håndteres, og som det naturligvis er hensigtsmæssigt at få indarbejdet i procesplanen, så snart de har meldt sig.

Nedenfor fokuseres på en række af sådanne overordnede temaer, som kan rumme mange detailspørgsmål. Afsnittet er *ikke udtømmende*.

4.2.2 Afdækning af økonomiske spørgsmål/åbningsbalance

Helt centralt i etableringsfasen vil være afdækning af en række økonomiske spørgsmål. Heri indgår bl.a. afklaring af spørgsmål om finansiering af fællesskabet, som skal indgå i vedtægterne for fællesskabet, jf. afsnit 9.2.

Endvidere indgår spørgsmål om de aktiver og passiver, som kan overvejes indskudt i fællesskabet i forbindelse med etableringen. Der skal i den forbindelse skabes overblik over, hvilke aktiver og passiver der i deltagerkommunerne forud for etableringen af fællesskabet er knyttet til den/de opgaver, som fremadrettet skal varetages af fællesskabet, stillingtagen til om disse aktiver og passiver skal indskydes i fællesskabet og i givet fald, hvordan værdiansættelsen skal ske. Disse forhold afspejles i åbningsbalancen for fællesskabet. Se også afsnit 9.1 om ejerfordelingen i fællesskabet.

I forbindelse med udarbejdelsen af åbningsbalancen skal der også tages stilling til, om fællesskabet skal aflægge regnskab efter det kommunale budget- og regnskabssystem eller efter årsregnskabsloven, jf. afsnit 9.4.2, da der er visse forskelle på værdiansættelsesprincipperne af aktiver og passiver efter de to regelsæt.

Er der forskel i deltagerkommunernes indskud, må det også fastlægges i etableringsfasen, hvordan der skal forholdes hermed.

4.2.3 Medarbejderne

4.2.3.1 Et fokuspunkt i processen

Udskillelsen af den virksomhed, der skal overgå til det kommunale fællesskab, drejer sig i høj grad også om de medarbejdere, der eventuelt skal overgå til ansættelse i fællesskabet, og om deres vilkår. Allerede inden overdragelsen er endeligt besluttet, er der grund til at overveje, hvordan medarbejderne skal inddrages i processen. Ofte sætter MED-aftaler de nærmere (minimums)rammer for information og høring af medarbejderne, men under alle omstændigheder skal der være fokus på inddragelse og tryghed.

Det er ved etableringen af fællesskabet vigtigt at være opmærksom på grænsedragningen mellem fællesskabets opgaver og de opgaver på sektorområdet, der skal blive tilbage i kommunerne. Dette kan være myndighedsopgaver, som sektorlovgivningen ikke indeholder særskilt hjemmel til at overføre til fællesskabet, eller opgaver, som kommunerne ikke ønsker

overført. Det kan f.eks. være planopgaver, men også andre myndighedsopgaver i forhold til borgerne/brugerne. Så længe arbejdet er organiseret som en del af kommunen, er der ikke nødvendigvis fokus på afgrænsningen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaverne, og de samme medarbejdere kan varetage begge typer opgaver. Men udskillelse af driftsopgaverne kræver, at der skelnes. I den forbindelse er det vigtigt at sørge for, at den nødvendige viden og erfaring til at varetage de opgaver, der forbliver i kommunen, også efter udskillelsen er til stede i kommunen.

Det er heller ikke nødvendigvis helt de samme opgaver, som umiddelbart i kommunen har været knyttet til et driftsområde, der overføres. Måske skal medarbejdere gennem efteruddannelse have tilført nye kompetencer, fordi de skal varetage nye eller anderledes funktioner i det kommunale fællesskab, end de har gjort i kommunen.¹⁸

Der kan også blive tale om nyansættelser med henblik på drift af fællesskabet, og det må overvejes, hvornår dette bedst sker. I nogle tilfælde vil det kunne være en fordel at ansætte medarbejdere i en af deltagerkommunerne med henblik på, at de eventuelt i første omgang er med til at forberede etableringen og derefter overføres til fællesskabet, jf. nedenfor vedrørende direktør.

4.2.3.2 Retlige rammer

I forbindelse med den personaleretlige håndtering af overførslen af medarbejdere må man være opmærksom på, at det følger af virksomhedsoverdragelsesloven,¹⁹ at det kommunale fællesskab som udgangspunkt indtræder i både eksisterende rettigheder og forpligtelser i forhold til overtagne medarbejdere. Dette gælder rettigheder og pligter, der følger af individuelle ansættelsesaftaler, kollektive overenskomster og aftaler og offentlige bestemmelser eller aftaler om løn- og arbejdsforhold.²⁰

Det må i forbindelse med udskillelsen afklares, om der foreligger forskellige lokale aftaler vedrørende ansættelsesforhold for ansatte fra de forskellige deltagende kommuner, som bør søges harmoniseret ved overgang til ansættelse i det kommunale fællesskab. Fællesskabet skal endvidere tage stilling til, om de kollektive lokale aftaler skal frasiges i forbindelse med virksomhedsoverdragelsen.

For så vidt angår kommunale tjenestemænd følger det af § 12, stk. 2, i det kommunale tjenestemandregulativ af 2008,²¹ at tjenestemænd ansat i en kommune, der overfører opgaver til et kommunalt fællesskab, som udgangspunkt er forpligtet til at tåle det heraf følgende arbejdsgiverskifte. Der skal foretages en vurdering af, om den stilling, fællesskabet anviser tjenestemanden, er passende, jf. tjenestemandregulativets § 12, stk. 1. Vurderingen af, om en tjenestemand konkret er pligtig til at tåle overførsel, afgøres ud fra de kriterier, som i

¹⁸ Se hertil Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, s. 101 f.

¹⁹ Undtagelse gælder for offentlig myndighedsudøvelse, jf. lovens § 1, stk. 2, og Lars Svenning Andersen m.fl., Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, 2009, s. 137 ff.

²⁰ Om mulighederne for at opsige sådanne aftalevilkår m.v. med det varsel, der følger af aftalen, og om pligterne efter virksomhedsoverdragelsesloven til at informere, høre og forhandle med medarbejderne se evt. Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, s. 72 f.

²¹ http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_31951/cf_202/Tjenestemandregulativ_af_2008.PDF

henhold til domspraksis sædvanligvis anvendes, når det skal vurderes, om en tjenestemand har pligt til at overtage en anden passende stilling.

Der er også mulighed for at indgå en frivillig aftale med tjenestemanden om udlån til fællesskabet.

Kommunen og det kommunale fællesskab skal indgå aftale om den økonomiske fordeling af pensionsforpligtelserne for tjenestemænd, der overføres mellem dem.

Vedrørende løn- og ansættelsesforhold for kommunale medarbejdere, der overføres til et kommunalt fællesskab, henledes opmærksomheden generelt på, at løn- og ansættelsesforhold i fællesskabet vil være undergivet Kommunernes Lønningsnævns godkendelse, og at de nærmere regler og vilkår gælder i den forbindelse, gælder på lige fod med, hvad der gælder for løn- og ansættelsesforhold i kommunerne, jf. afsnit 8.5.2. KL har udsendt en vejledning, der særligt behandler spørgsmål om ansættelse og aflønning af chefer i kommunale fællesskaber.²²

Det kan være praktisk relevant at ansætte den kommende direktør for det kommunale fællesskab, forinden fællesskabet formelt er stiftet, således at vedkommende eventuelt fungerer som leder af udskillelsesprojektet. I givet fald kan vedkommende ansættes i en af deltagerkommunerne med henblik på senere overførsel til fællesskabet. Dette må i givet fald nævnes i stillingsopslaget. Der må endvidere tages højde herfor i vedtægterne for fællesskabet, således at fællesskabets styrende organ ikke tillægges kompetence til at ansætte den første direktør, og således at det styrende organs eventuelle afskedigelse af direktøren i en kortere periode efter stiftelsen skal sanktioneres af de deltagende kommunalbestyrelser. Det kan således eksempelvis fastsættes, at fællesskabets første direktør er den, de deltagende kommuner har udpeget, inden fællesskabet blev stiftet. Der kan være ansættelsesretlige spørgsmål, som kræver særlig opmærksomhed i forbindelse med indgåelse af sådan en ansættelsesaftale mellem direktøren og deltagerkommunerne. Deltagerkommunerne må endvidere indgå en særskilt aftale om finansieringen af direktørens løn før fællesskabets stiftelse og om, at de – og det kommende kommunale fællesskab – er bundne af direktørens dispositioner, selv om fællesskabet ikke er formelt stiftet endnu. Fællesskabet vil i givet fald, hvis deltagerkommunerne har indgået en sådan aftale, være bundet af direktørens dispositioner, uanset at fællesskabet formelt ikke er stiftet endnu.

4.2.4 Kontrakter m.v.

Som nævnt i afsnit 4.2.1 er det nødvendigt at skabe et overblik over de aktiver og passiver fra de deltagende kommuner, der skal indgå i fællesskabet. Det samme gælder de af kommunernes rettigheder og pligter, der er knyttet til den virksomhed, der overføres, herunder kontrakter med eksterne parter. Det kan eksempelvis være aftaler om levering af tjenesteydelser eller varer, lejeaftaler eller forsikringsaftaler.

Det retlige udgangspunkt er, at kontraktparten – medmindre noget andet fremgår af aftalen – ikke er forpligtet til at acceptere, at kontrakten overgår fra en deltagerkommune til det kommunale fællesskab, jf. det i afsnit 3.1 anførte, hvorefter det kommunale fællesskab er en

²² http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41099/ImageVaultHandler.aspx.

selvstændig juridisk person. Hvis dette imidlertid er kommunernes og fællesskabets ønske, så vil kontraktparten dog ofte være indstillet på at videreføre kontrakten bl.a. ud fra den betragtning, at det forhold, at deltagerkommunerne hæfter solidarisk for det kommunale fællesskabs forpligtelser, jf. afsnit 9.3, giver den nødvendige sikkerhed i kontraktforholdet. For aftaler, som er af afgørende betydning for videreførelsen af driften i det kommunale fællesskab, bør man dog i udskillelsesfasen under alle omstændigheder sikre sig, at kontraktparten har accepteret debitorskiftet. Ofte vil det ikke være alle kontrakter, som bør videreføres. Der skal tages stilling til, hvilke der skal søges genforhandlet eller eventuelt bragt til ophør.²³

Med henblik på, at det kommunale fællesskab skal være driftsklart fra "dag 1", kan der også være behov for at indgå nye kontrakter, allerede inden fællesskabet er stiftet. Der må i givet fald i aftalevilkårene tages højde for, at en aftale, som f.eks. indgås med en deltagerkommune som kontraktpart, senere overgår til fællesskabet.

4.2.5 Andre spørgsmål

I processen vedrørende etablering af et kommunalt fællesskab vil der kunne rejse sig en lang række andre spørgsmål end de typespørgsmål, som er behandlet ovenfor. Nedenfor er nævnt enkelte af de spørgsmål, som ofte vil kunne være relevante, men afsnittet er *ikke udtømmende*.

Eksempelvis vil det kunne være relevant at tage stilling til, hvor det kommunale fællesskab skal have hovedsæde, eller hvor dets administration skal være placeret. Skal der købes eller lejes nye faciliteter med henblik herpå, eller er der lokaler, som f.eks. tilhører en af deltagerkommunerne, som kan overdrages til fællesskabet som led i etableringen, jf. ovenfor afsnit 4.2.2. om åbningsbalance og afsnit 9.1. om ejerfordeling, Fællesskabets overtagelse af fast ejendom tinglyses efter de almindelige regler herom.

Der skal etableres et økonomisystem, således at fællesskabets budgetlægning, udbetalinger af løn og andre betalinger, bogføring osv. er klar til at fungere fra stiftelsen. Dette indebærer også etablering af bankkonti etc. Se afsnit 9 vedrørende økonomi.

Det kommunale fællesskab skal også, når det er etableret, antage en revisor, jf. afsnit 9.4.6, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Det kan være hensigtsmæssigt at forberede denne procedure, herunder et eventuelt offentligt udbud af revisionskontrakten, allerede inden fællesskabet stiftes.

Der kan som nævnt være en række andre forhold, som skal på plads, inden fællesskabet stiftes. Eksempelvis skal køretøjer, der overtages fra deltagerkommunerne, omregistreres. Andre forhold er også relevante, når private opretter ny virksomhed, og er derfor nævnt på <https://startvaekst.virk.dk/opstart>.

Kommuner kan som udgangspunkt, hvor lovgivningen ikke indeholder en almindelig pligt til at tegne forsikring, vælge at være selvforsikrede, således at risici ikke afdækkes ved tegning af forsikring.

²³ Se evt. Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, s. 75 f.

Det samme må antages at gælde for kommunale fællesskaber, der må betragtes som specialkommuner, og for hvis forpligtelser de deltagende kommuner hæfter direkte, solidarisk og uden begrænsning, jf. afsnit 3.1.

På visse områder, hvor der efter lovgivningen ellers er pligt til at tegne forsikring, er der fastsat undtagelser for kommuner, der således kan være selvforsikrende på disse områder.

Det anførte gælder for arbejdsskadesforsikring, jf. arbejdsskadesikringslovens § 48, stk. 5. Denne regel omfatter også kommunale fællesskaber, der altså kan være selvforsikrende for arbejdsskader på samme vilkår som kommuner. Pligten i arbejdsskadesikringslovens § 48, stk. 4, til at tilslutte sig Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring mod følgerne af erhvervssygdomme gælder derimod både for kommuner og kommunale fællesskaber.

Tilsvarende gælder for ansvarsforsikring for motorkøretøjer, jf. færdselslovens § 109, stk. 1, hvorefter motordrevne køretøjer, der tilhører staten eller en kommune, er undtaget fra forsikringspligten. Når det kommunale fællesskab, der er registreret som ejer af køretøjet, er selvforsikret og dermed hæfter for myndighedens forpligtelser i samme omfang som et forsikringsselskab, gælder bestemmelsen om undtagelse fra forsikringspligten også for kommunale fællesskaber.

Det vil i øvrigt bero på en konkret fortolkning af bestemmelser i sektorlovgivningen om, at kommuner er undtaget fra en forsikringspligt, hvorvidt dette også gælder for kommunale fællesskaber, der er selvforsikrende.

Kommunale fællesskaber kan benytte de rammeaftaler for indkøb, der er forhandlet via SKI, Statens og Kommunernes Indkøbsservice. Der gælder en række forudsætninger i den forbindelse. De er beskrevet i vejledningen "Køb ind på SKI-aftale som § 60 selskab".²⁴

5 Hvordan reguleres det kommunale fællesskab?

5.1 Vedtægterne for det kommunale fællesskab

Vedtægterne for det kommunale fællesskab er helt centrale i forbindelse med stiftelse, drift og eventuelt ophør af fællesskabet. Vedtægterne udgør både kommunalbestyrelsens

²⁴ http://www.ski.dk/SiteCollectionDocuments/Generelle_Publikationer/Koeb_ind_paa_SKI-aftale_som_%C2%A760_selskab.pdf.

beslutning om at afgive kompetence, vilkårene for afgivelsen af kompetencen og aftalen mellem de deltagende kommunalbestyrelser om samarbejdet.

Kommunalbestyrelsen afgiver ved beslutningen om godkendelse af vedtægterne kompetence efter den kommunale styrelseslovs § 60. Derfor skal vedtægterne godkendes af hver af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde. Dette kan ikke overlades til et udvalg eller til den kommunale forvaltning.

Det følger af den kommunale styrelseslovs § 60, at aftalen om samarbejde, hvorved kommunen afgiver kompetence, skal godkendes af Statsforvaltningen, der skal godkende vedtægterne i deres helhed, fordi de fastlægger vilkårene for kommunalbestyrelsens beslutning om at afgive kompetence. Statsforvaltningens prøvelse ved godkendelsen af vedtægterne omfatter både lovlighed og hensigtsmæssighed.

Lovligheden omfatter bl.a. spørgsmål om, hvorvidt det kommunale fællesskab lovligt kan varetage de omhandlede opgaver, jf. afsnit 3.4 og 6, og overholdelsen af den sektoralovgivning, som gælder for det pågældende opgaveområde, jf. afsnit 5.3. Herudover skal vedtægterne være i overensstemmelse med almindelig offentligretlig lovgivning.

Tilsynsmyndighedens prøvelse af, om vedtægterne regulerer det kommunale fællesskab på en hensigtsmæssig måde, kan omfatte mange forskellige forhold. Nogle typisk relevante kan fremhæves: Tilsynet vil altid vurdere, om de enkelte deltagende kommuner i samarbejdet får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse i fællesskabet via det eller de styrende organer, jf. afsnit 8. Ligeledes vil tilsynsmyndigheden vurdere rimeligheden og hensigtsmæssigheden af de økonomiske vilkår for samarbejdet. Dette omfatter også, at der er fastsat nødvendige og rimelige vilkår for deling af selskabets positive eller negative nettoformue ved fællesskabets ophør og de økonomiske vilkår for en kommunes udtræden af fællesskabet. Se hertil afsnit 9 og 11.

Når samarbejdet foregår i et kommunalt fællesskab, indebærer det som udgangspunkt, at fællesskabets styrende organ kan træffe alle beslutninger, der forpligter fællesskabet, herunder økonomisk. Det kan dog efter omstændighederne være hensigtsmæssigt i vedtægterne at fastsætte bestemmelser om, at visse beslutninger skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser. Dette forhold påses også af Statsforvaltningen i forbindelse med godkendelse af vedtægterne. Se også afsnit 3.2.

Herudover påser Statsforvaltningen, at vedtægterne i fornødent omfang indeholder bestemmelser om Statsforvaltningens godkendelse af forskellige dispositioner, herunder vedtægtsændringer, ansættelse og afskedigelse af revisor, jf. afsnit 9.4.6, og ophævelse, jf. afsnit 11.1.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at vedtægterne indeholder kommunalbestyrelsernes beslutning om afgivelse af kompetence og vilkårene herfor. Vedtægterne er dermed en slags "grundlov" for det kommunale fællesskab, som fællesskabet og dets styrende organer som udgangspunkt ikke selv kan ændre, jf. herved afsnit 12.1. Det betyder, at der er god grund til at være opmærksom på, hvilke regler som er så væsentlige for fællesskabet og navnlig for de deltagende kommuner, at de skal være i vedtægterne, og hvilke bestemmelser der snarere er

af betydning for fællesskabets interne forhold, og som derfor bør placeres, hvor fællesskabet selv kan fastsætte dem, f.eks. i en forretningsorden, jf. afsnit 8.3. Se i øvrigt også indledningen til Del III.

5.2 Den kommunale styrelseslov

Et kommunalt fællesskab er en art "specialkommune", oprettet til i kommunalt regi at løse netop de kommunale opgaver, som med vedtægterne er overført til fællesskabet. Derfor er *udgangspunktet*, at den kommunale styrelseslovs regler gælder for reguleringen af de interne forhold i fællesskabet. Eksempelvis gælder de kommunale budget- og regnskabsregler for et kommunalt fællesskab, medmindre andet er fastsat i vedtægterne, jf. afsnit 9.4.2.

Der vil ofte i vedtægterne være optaget bestemmelser, hvorefter den kommunale styrelseslovs regler gælder med hensyn til bestemte forhold vedrørende fællesskabets styrende organer og deres virke. Man kan ikke slutte modsætningsvis fra sådanne bestemmelser. At nogle af styrelseslovens regler er gengivet i vedtægterne, medfører således ikke i sig selv, at de regler i loven, der ikke er medtaget i aftalen, er fraveget.

Den kommunale styrelseslovs almindelige regler *kan* imidlertid i et vist omfang fraviges i vedtægterne. Dette må ske så klart, at der ikke er tvivl om, at hensigten har været en fravigelse. Hvis det eksempelvis fremgår af vedtægterne, at fællesskabet aflægger regnskab efter årsregnskabslovens regler, er de styrelsesretlige regler fraveget på dette punkt, og der er ikke pligt til at afgive regnskab efter begge regelsæt. Det resultat, der følger af en sådan fravigelse, skal være hensigtsmæssigt, herunder rimeligt for alle deltagere. Disse forhold påses af Statsforvaltningen ved godkendelsen af vedtægterne. I den forbindelse vil det også blive påset, at der ikke sker tilsidesættelse af de grundlæggende principper om beskyttelse af mindretal m.v.

Et andet eksempel på fravigelse af styrelseslovens regler er, at udvalgsstyret normalt ikke gælder i et kommunalt fællesskab, fordi der i stedet er fastsat regler om et styrende organ og dets kompetencer.

5.3 Sektorlovgivning

Når kommunale opgaver løses i et kommunalt fællesskab, skal de regler, som sektorlovgivningen fastsætter om den kommunale opgaveløsning, naturligvis overholdes.

Man må være opmærksom på, at regler i sektorlovgivningen helt kan udelukke, at en kommunal opgave varetages i et kommunalt fællesskab. Dette kræver dog særlige holdepunkter, jf. afsnit 3.4.

Reglerne i sektorlovgivningen eller anden særlovgivning kan fravige de almindelige styrelsesretlige regler i den kommunale styrelseslov, som ellers gælder for et kommunalt fællesskab, jf. ovenfor afsnit 5.2. Der er imidlertid en formodning for, at sektorlovgivningen supplerer, men ikke fortrænger den kommunale styrelseslov.

Som eksempler på sektorlovgivning, der indeholder visse særlige regler om opgavernes varetagelse i regi af et kommunalt fællesskab kan nævnes havneloven og beredskabsloven. Hvor disse regler er tavse, suppleres de af reglerne i den kommunale styrelseslov.

5.4 Almindelige retsgrundsætninger

Kommunale fællesskaber er endvidere omfattet af de almindelige forvaltningsretlige og kommunalretlige grundsætninger, som gælder for kommuner.

Det betyder f.eks., at de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed i forvaltningen, herunder lighedsgrundsætningen, gælder for kommunale fællesskaber.

Det betyder også, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, gælder for kommunale fællesskaber. Om betydningen heraf for spørgsmålet om, i hvilket omfang kommunale fællesskaber kan udføre opgaver for andre, herunder kommunale fællesskaber eller kommuner, se afsnit 3.5.2.3 ovenfor.

Kommunale fællesskaber er ligesom kommuner også omfattet af grundsætningen om økonomisk ansvarlighed. Grundsætningen herom fastlægger ikke præcise grænser for, hvornår det kommunale fællesskab handler økonomisk forsvarligt, men vil have betydning ved vurderingen af lovligheden af alle det kommunale fællesskabs økonomiske dispositioner. Dette omfatter eksempelvis det kommunale fællesskabs afholdelse af repræsentationsudgifter og ydelse af personalegoder til ansatte.

Del III – Om vedtægternes indhold

Vedtægterne for det kommunale fællesskab er det helt centrale dokument i forbindelse med stiftelsen af et kommunalt fællesskab. Se nærmere ovenfor i afsnit 5.1.

Ved udformningen af vedtægterne bør man både være opmærksom på, hvilke bestemmelser, der er af så væsentlig en karakter for samarbejdet, at de skal placeres i vedtægterne, og på at formulere bestemmelserne i vedtægterne så nøjagtigt og utvetydigt, at de ikke bagefter giver anledning til tvivl og mulige uoverensstemmelser.

Denne del af vejledningen omhandler de overvejelser, man skal gøre sig, når vedtægterne skal udformes. Vejledningen kommer ind på en række emner, som normalt vil være relevante at regulere i vedtægterne, men den må ikke opfattes som udtømmende. Især afhængigt af fællesskabets opgaver kan der være andre emner, som må reguleres i vedtægterne.

I denne del af vejledningen er indsat en række eksempler på nogle bestemmelser, som det kan være relevant at indsætte i vedtægterne for et kommunalt fællesskab. Forhåbningen er, at eksemplerne kan tjene til inspiration for nogle af de tanker, man må gøre sig, når vedtægterne skal formuleres.

Eksemplerne er udarbejdet af Social- og Indenrigsministeriet og inspireret af konkrete vedtægter. De er netop eksempler, og det er ikke sikkert, at de kan anvendes eller overhovedet er relevante for det konkrete fællesskab, som er under oprettelse.

Anvendelse af eksemplerne, som de er formuleret, betyder derfor heller ikke nødvendigvis, at den kommunale tilsynsmyndighed kan godkende dem. Dette skyldes, at vurderingen af indholdet af vedtægtsbestemmelserne sker som en samlet konkret vurdering af lovligheden og hensigtsmæssigheden for det pågældende kommunale fællesskab. I vurderingen af hensigtsmæssigheden af konkrete vedtægtsbestemmelser vil der skulle tages hensyn til de konkrete forhold vedrørende det enkelte fællesskab. Dette omfatter bl.a. fællesskabets opgaver, antallet af deltagende kommuner og deres indbyrdes størrelse og den øvrige regulering af den opgavevaretagelse, der foregår i fællesskabet, herunder af finansieringen.

6 Opgaver

6.1 Formålsbestemmelse

En formålsbestemmelse kan bidrage til den nødvendige klarhed over, hvilke opgaver de deltagende kommuner har overført til fællesskabet, ved at fastlægge, hvad kommunalbestyrelsernes formål med at etablere fællesskabet eller indtræde heri har været. Samtidig kan den fastlægge, hvilke overordnede mål fællesskabets styrende organer og dets ledelse skal have for øje i forbindelse med driften. Endelig kan en formålsbestemmelse efter omstændighederne være med til at afstikke grænserne for, hvordan fællesskabets opgaveportefølje eventuelt senere kan udvides, jf. afsnit 6.3, for dette kan kun ske inden for rammerne af fællesskabets formål. Det bemærkes i den forbindelse, at en formålsbestemmelse netop er en bestemmelse, der siger noget nærmere om fællesskabets formål, men derimod ikke er en opgavebestemmelse, jf. afsnit 6.2. Det er således heller ikke altid et krav, at vedtægterne for et kommunalt fællesskab skal indeholde en formålsbestemmelse.

Eksempel på en formålsbestemmelse for et kommunalt fællesskab, der har til formål at producere mad:

”Selskabet skal producere sund mad med mest mulig økologi i madproduktionen.
Stk. 2. Selskabet har som formål at sikre en bæredygtig produktion baseret på en tilstrækkelig volumen.”

6.2 Opgavebestemmelse(r)

Det skal fremgå klart af vedtægterne, hvilke opgaver fællesskabet skal varetage. De opgaver, som er overført til fællesskabet, kan kommunen ikke længere varetage, og opgaver, som ikke er overført, må fællesskabet ikke varetage.²⁵ Derfor er det afgørende, at vedtægterne er klare på dette punkt. Dette forhold vil blive påset af Statsforvaltningen ved godkendelsen af vedtægterne.

Kravet om klarhed over, hvilke opgaver fællesskabet varetager, betyder ikke, at alle dele af opgaverne skal være detaljeret beskrevet i vedtægterne, men det må være muligt ud fra vedtægterne til enhver tid at afgøre, hvilke opgaver der varetages af fællesskabet. En bredere, men stadig klar, beskrivelse af opgaverne kan efter omstændighederne gøre det muligt for det kommunale fællesskab løbende at tilpasse driften og at tage højde for udvikling eller ændring af de funktioner, som opgaven dækker over.

Som udgangspunkt vil det kun være driftsopgaver, der overlades til det kommunale fællesskab, mens de tilknyttede myndighedsopgaver forbliver i kommunerne, jf. afsnit 3.4 om, hvilke opgaver der *kan* overlades til kommunale fællesskaber og nedenfor om fastlæggelse

²⁵ Kommunalbestyrelserne afgiver kompetence til det kommunale fællesskab, og fællesskabet kan ikke varetage opgaver for deltagerkommunerne efter delegation, jf. nærmere afsnit 3.2 med henvisning til afsnit 3.5.2.3.

af serviceniveau. Det kan derfor efter omstændighederne være tilstrækkeligt og præcist nok at skrive, at fællesskabet varetager en nærmere bestemt kommunal opgave, f.eks. forbrænding af affald, men det vil bero meget på, hvilke opgaver der er tale om, hvordan opgavebestemmelsen/erne bedst formuleres.

Formulering af opgavebestemmelser beror herudover på, hvor frie hænder de deltagende kommunalbestyrelser vil give det kommunale fællesskab. Man fastsætter via opgavebestemmelsen de rammer, inden for hvilke det kommunale fællesskab skal varetage opgaven. Bygges der videre på det enkle eksempel ovenfor, kan opgaven f.eks. indsnævres ved, at det angives, at det kommunale fællesskab ved at drive et nærmere angivet forbrændingsanlæg varetager opgaven med forbrænding af affald.

Formuleringen af opgavebestemmelserne giver den enkelte kommunalbestyrelse mulighed for at øve indflydelse på, hvordan fællesskabet nærmere varetager opgaven. Eksempelvis vil det for nogle opgaver kunne være relevant at fastsætte, at opgaven varetages i overensstemmelse med det serviceniveau, som den enkelte kommune eller kommunalbestyrelse har vedtaget. Det skal i den forbindelse fremhæves, at kommunens fastsættelse af serviceniveau for varetagelse af opgaver i forhold til borgerne i et vist omfang vil have karakter af myndighedsudøvelse, som ikke uden særskilt lovhjemmel kan overlades til det kommunale fællesskab. Fællesskabet er ikke udelukket fra at medvirke ved fastlæggelsen eller udarbejdelsen af et sådant serviceniveau, men de almindelige grænser for overladelse af myndighedsudøvelse skal overholdes i den forbindelse. En eventuel generel forvaltningsakt, f.eks. en plan eller et regulativ, der fastsætter serviceniveauet for en kommunal ydelse, skal således – medmindre andet fremgår af sektorlovgivningen – vedtages af kommunen og ikke af fællesskabet. Det samme gælder konkrete forvaltningsakter (afgørelser), der udmønter eller medvirker til at fastlægge serviceniveauet. Se også afsnit 3.4.

I det omfang, der er mulighed for, at de deltagende kommuner kan have et forskelligt serviceniveau, vil det kunne være relevant, at den enkelte kommunes bidrag til finansiering af fællesskabets aktiviteter gøres afhængig af kommunens forbrug, f.eks. ved anvendelse af enhedstakster i forhold til kommunen, jf. nærmere om finansiering afsnit 9.2. Spørgsmålet om, hvorvidt finansieringen af fællesskabets aktiviteter er rimeligt fordelt mellem de enkelte kommuner, vil indgå i Statsforvaltningens vurdering i forbindelse med godkendelse af vedtægterne.

Om forskelle mellem skatte- og takstfinansierede opgaver se også afsnit 9.2.

Deltagerkommunerne vil også i opgavebestemmelserne eller i vedtægterne i øvrigt kunne stille andre specifikke krav til opgavevaretagelsen, som det kommunale fællesskab skal overholde.

Der kan dog være grund til at overveje, hvor langt man skal gå med at stille specifikke krav i vedtægterne til fællesskabets varetagelse af de opgaver, der overføres. Bindinger på fællesskabets opgavevaretagelse vil således alt efter deres indhold kunne modvirke det, som ofte er målet med at lægge opgaven ud i en særlig enhed, som kan koncentrere sig om netop den opgave og tilrettelægge varetagelsen af den på den mest hensigtsmæssige og effektive

måde. Det vil efter omstændighederne være en politisk vurdering, hvilke krav eller begrænsninger der inden for lovgivningens rammer skal stilles til opgavevaretagelsen.

Ikke alle deltagerkommuner i et kommunalt fællesskab skal nødvendigvis overlade fuldt ud de samme opgaver til fællesskabet. Nogle kommuner kan således godt overlade flere opgaver end andre til fællesskabet. Det skal klart fremgå, hvilke opgaver fællesskabet varetager for hvilke deltagerkommuner. Se også afsnit 6.3 om mulighederne for efterfølgende at overlade yderligere opgaver til fællesskabet.

I forbindelse med afgrænsningen af de opgaver, der overføres til det kommunale fællesskab, er det vigtigt at være opmærksom på den opgaveafgrænsning, der ønskes mellem deltagerkommunerne og fællesskabet. Det er her værd at tænke grundigt over, hvordan samarbejdet mellem deltagerkommunerne og fællesskabet skal forme sig på de områder, hvor opgaverne grænser op til hinanden, eller fællesskabet f.eks. skal levere bidrag til kommunernes sagsbehandling. Dette forhold kan også være af stor betydning i forbindelse med beslutning om, hvilket personale der skal overføres til fællesskabet, og hvilket personale der skal forblive ansat i kommunen. I denne forbindelse må man også have in mente, at de to myndigheder normalt ikke kan udføre myndighedsopgaver for hinanden.

Om mulighederne for, at en af deltagerkommunerne løser opgaver for fællesskabet, henvises til afsnit 3.5.2.2.

Eksempel på opgavebestemmelse for et fællesskab, der varetager affaldshåndteringsopgaver:

"Fællesskabets opgaver er

1. at planlægge, etablere og drive fornødne anlæg til håndtering og behandling af affald fra husstande og erhvervsvirksomheder i deltagerkommunerne, jf. dog pkt. 5,
2. at planlægge, etablere og drive fornødne anlæg til energiproduktion, som naturligt relaterer sig til affaldsbehandlingen,
3. at indbygge genanvendelse i affaldshåndteringen, i det omfang fællesskabet til enhver tid finder det ressourcemæssigt og samfundsøkonomisk ansvarligt, herunder at afsætte genanvendelige produkter,
4. at sikre en indsamlingsordning for farligt affald,
5. at forestå alternativ bortskaffelse af affald, hvis den fornødne kapacitet, jf. pkt. 1, ikke er til stede og
6. at rådgive deltagerkommunerne om udarbejdelse af en sammenhængende affaldsplan for fællesskabets område."

Eksempel på opgavebestemmelse for et fællesskab, der varetager al affaldsforbrænding for deltagerkommunerne:

"Interesserterne har pligt til at levere og fællesskabet pligt til og eneret på at modtage affald, der i henhold til de til enhver tid gældende affaldsplaner og kommunale regulativer skal forbrændes."

Eksempel på opgavebestemmelse for et fællesskab, der driver et affaldsdeponi:

"Fællesskabets opgaver er

- a) at være ejer af deponianlægget i X, [matr. nr., ejerlaug], beliggende [adresse] med alle bygninger og anlæg samt hertil hørende driftsinventar og -materiale,
- b) at være indehaver af de fornødne miljøgodkendelser m.v. til driften af det under litra a nævnte anlæg og
- c) at drive deponianlægget."

Eksempel på opgavebestemmelse for et fællesskab på beredskabsområdet, der varetager *alle* kommunalbestyrelsernes beredskabsopgaver.

"Til opfyldelse af kommunalbestyrelsernes forpligtelser efter beredskabsloven, herunder efter denne lovs §§ 34-37, etableres ved denne vedtægt [eller samordningsaftale] et fælles beredskab for XX, YY og ZZ Kommuner."

6.3 Mulighed for senere udvidelse af opgaveporteføljen

Det skal som anført i afsnit 6.2 til enhver tid fremgå klart af vedtægterne, hvilke opgaver fællesskabet skal varetage. Efterfølgende overførelse af opgaver til fællesskabet, der ikke er omfattet af den overførelse, der skete ved fællesskabets stiftelse, kan derfor som udgangspunkt alene ske ved en ændring af vedtægterne, som skal vedtages i alle de deltagende kommunalbestyrelser og godkendes af Statsforvaltningen.

Dog er det muligt i forbindelse med fastlæggelsen af opgavebestemmelserne i vedtægterne at give mulighed for, at nærmere angivne opgaver *på et senere tidspunkt* overføres til fællesskabet til varetagelse. I så fald er opgavevaretagelsen allerede hjemlet ved vedtagelsen af de oprindelige vedtægter, og den således hjemlede fremtidige udvidelse af opgaveporteføljen kræver ikke fornyet godkendelse i alle kommunalbestyrelser, men stadig godkendelse fra Statsforvaltningen, og i den eller de deltagende kommunalbestyrelser, som ønsker at overføre (nogle af) de angivne yderligere opgaver til fællesskabet.

I tilfælde, hvor Statsforvaltningen ved vedtægternes godkendelse har godkendt, at de deltagende kommunalbestyrelser på et bestemt tidspunkt efter vedtægternes ikrafttræden overdrager helt bestemte yderligere opgaver til fællesskabet, kræver dette ikke Statsforvaltningens fornyede godkendelse, når dette faktisk sker. Det nærmere fastlagte tidspunkt kan være en bestemt skæringsdato, som er fastsat i vedtægterne, eller f.eks. tidspunktet for ikrafttræden af den lovgivning, der muliggør den supplerende kompetenceoverførelse. I et sådant tilfælde er den supplerende kompetenceoverførelse allerede besluttet og godkendt ved godkendelsen af de oprindelige vedtægter. Den træder blot i kraft på et senere tidspunkt end den øvrige kompetenceoverførelse i vedtægterne.

Det kan efter omstændighederne være relevant ved fællesskabets etablering at overveje, hvilke supplerende opgaver som senere kan tænkes overført til fællesskabet. I givet fald kan det angives i vedtægterne, at de deltagende kommunalbestyrelser har mulighed for at over-

føre disse opgaver. Det kan gøres på en sådan måde, at ikke alle kommunalbestyrelser behøver at træffe afgørelse om denne supplerende overførelse af opgaver, eller at de ikke behøver at gøre det på samme tid. I givet fald kræver en kommunes overførelse af de supplerende opgaver til den tid alene beslutning i den pågældende kommunalbestyrelse og ikke i alle kommunalbestyrelser.

I forbindelse med fastlæggelse af en sådan mulighed for at overføre supplerende opgaver til fællesskabet skal følgende være opfyldt:

Det skal fremgå af de vedtagne og godkendte vedtægter, eventuelt i form af et integreret bilag hertil, hvilke opgaver der efterfølgende kan overføres. Det vil altid bero på en konkret vurdering, hvorvidt en angivelse af sådanne fremtidige opgaver er tilstrækkelig klar. Dette krav er *ikke* opfyldt, såfremt det alene fremgår af vedtægterne, at fællesskabet kan varetage opgaver, der er *tilknyttet* fællesskabets hovedopgaver. I den konkrete vurdering af, om kravet til klarhed er opfyldt, vil også kunne indgå andre elementer end selve formuleringen af opgavebestemmelsen i vedtægterne. Således vil fællesskabets formålsbestemmelse kunne være af betydning. Endvidere vil det kunne være af betydning, hvis sektorlovgivningen fastsætter grænser for, hvad det kommunale fællesskab kan beskæftige sig med, således at fællesskabets muligheder for at varetage supplerende opgaver må forstås inden for disse rammer.

Samtidig skal det fremgå af de vedtagne og godkendte vedtægter, hvilke ændringer af vilkårene for samarbejdet en sådan efterfølgende udvidelse af fællesskabets opgaver, der eventuelt kun vedrører nogle deltagerkommuner, måtte give anledning til. Dette betyder, at der i selskabets godkendte vedtægter må være taget højde for de ændringer af vilkårene for kommunernes samarbejde i fællesskabet, som fællesskabets varetagelse af de supplerende opgaver (for nogle kommuner) måtte medføre. Det kan eksempelvis være ændringer i finansieringen af fællesskabet, kommunernes indbyrdes hæftelse eller ændringer vedrørende de enkelte kommuners indflydelse i fællesskabet gennem de styrende organer.

Generelt om mulighederne for at hjemle fremtidige *vedtægtsændringer* i de godkendte vedtægter, se afsnit 12.

Eksempel på rammebestemmelse om udvidelse af fællesskabets opgaver:

"Kommunalbestyrelsen i en deltagerkommune kan udover de i § x nævnte opgaver beslutte at overlade [xx/følgende opgaver/de i bilag 1 til disse vedtægter nævnte opgaver] eller nogle af disse opgaver til det kommunale fællesskab.

Stk. 2. Når en kommunalbestyrelse træffer beslutning efter stk. 1, skal indholdet af beslutningen optages i et bilag til denne vedtægt, og beslutningen skal godkendes af Statsforvaltningen.

Stk. 3. Det kommunale fællesskab varetager opgaver omfattet af en beslutning efter stk. 1 på de vilkår, som er fastsat i denne vedtægt.

Stk. 4. En kommunalbestyrelse, som har truffet en beslutning efter stk. 1 kan træffe beslutning om, at fællesskabet ikke længere skal varetage opgaver omfattet af beslutningen.

Beslutning efter 1. pkt. skal optages i et bilag til denne vedtægt, og beslutningen skal godkendes af Statsforvaltningen."

6.4 Mulighed for senere at hjemtage nogle opgaver

Navnlig i tilfælde, hvor der efter fællesskabets vedtægter er mulighed for senere at udvide opgaveporteføljen i fællesskabet for nogle kommuner, kan det tillige eventuelt komme på tale, at nogle kommuner senere selv på ny ønsker at varetage nogle af de opgaver, der ligger i fællesskabet.

Det vil være muligt på tilsvarende måde som beskrevet ovenfor i afsnit 6.3 i vedtægterne at give mulighed for, at deltagerkommunerne, f.eks. enkeltvis, kan "hjemtage" nogle af de opgaver, som er lagt i fællesskabet. Ved klart og tydeligt i vedtægterne at fastlægge mulighederne herfor og de ændrede vilkår for samarbejdet, som en sådan delvis hjemtagelse af opgaver indebærer, vil også et sådant skridt alene kræve vedtagelse i den pågældende kommunalbestyrelse og ikke i alle de deltagende kommunalbestyrelser.

En sådan mulighed efter vedtægterne for delvis hjemtagelse må kræve tilsvarende betingelser opfyldt som en efterfølgende udvidelse af opgaverne, jf. afsnit 6.3. Dvs. det skal være klart, hvilke opgaver der kan hjemtages og på hvilke vilkår, herunder hvilken betydning det får for vilkårene for det efterfølgende samarbejde.

Hvis en kommune i henhold til vedtægterne hjemtager alle eller væsentlige dele af de opgaver, der er overladt til fællesskabet, må det sidestilles med en opløsning af det kommunale fællesskab, hvis der i fællesskabet alene deltager to kommuner. Se om opløsning afsnit 11.1 og 11. 2.

7 Deltagerkommunernes indflydelse i fællesskabet

7.1 Beslutningsstruktur – deltagerkommunerne

7.1.1 Mandatfordeling i styrende organer

Det er en betingelse for, at Statsforvaltningen kan godkende vedtægterne for et kommunalt fællesskab, at de enkelte kommunalbestyrelser får en rimelig indflydelse på fællesskabet. Dette vurderes konkret. I vurderingen kan bl.a. indgå,

- hvilke kompetencer fællesskabets styrende organ(er) (se afsnit 8 om styrende organer) tillægges,
- om alle deltagerkommunerne er sikret deltagelse i fællesskabets styrende organ(er),
- hvordan stemmerne i styrelsesorganet(erne) forholdsmæssigt er fordelt,
- om fællesskabet har flere styrende organer,

- hvordan den indbyrdes kompetencefordeling mellem disse organer i givet fald er, og
- om visse (særligt vigtige) beslutninger kræver godkendelse i kommunalbestyrelsen i (alle) de deltagende kommuner.

Det kan også indgå i vurderingen, om visse – og i givet fald hvilke – beslutninger kun kan træffes med et nærmere bestemt kvalificeret flertal, se afsnit 8.3.8 om afstemningsreglerne i fællesskabets styrende organ(er).

Den betingelse, der i almindelighed gælder ved en kommunes udskillelse af opgaver i et selvstændigt selskab, om at én kommunalbestyrelse ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet – f.eks. ved at have ret til at udpege flertallet af medlemmerne i selskabets bestyrelse – gælder ikke for kommuners deltagelse i kommunale fællesskaber. Her foretages en vurdering af, om hver enkelt kommune har en efter omstændighederne rimelig indflydelse i fællesskabet. I mange kommunale fællesskaber vil det være en rimelig fordeling, hvis alle deltagerkommuner har lige mange repræsentanter i det øverste styrende organ, men der er tale om en konkret vurdering for hvert enkelt fællesskab.

Det er kun kommunalbestyrelsen, der kan vælge medlemmer til det styrende organ, og det skal fremgå af vedtægterne, hvis det skal være muligt for kommunalbestyrelsen at vælge andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer. Se afsnit 3.5.1.1 om hvem der kan vælges til de styrende organer og om mulighederne for at opstille en kompetenceprofil m.v. Kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til det styrende organ sker efter reglerne i den kommunale styrelseslov, jf. dennes § 17, stk. 2, og valgereglerne i §§ 24-26. Valget skal foretages af kommunalbestyrelsen. Reglerne om valg, herunder om forholdstalsvalg af flere repræsentanter, kan alene fraviges ved enighed herom i kommunalbestyrelsen.

Medlemmer af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab udpeges for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 3.

Om kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse over for medlemmerne af de styrende organer se afsnit 3.5.1.2.

Eksempel på en bestemmelse om kommunernes repræsentation i et fællesskab, hvis øverste myndighed er bestyrelsen, og om stedfortræderindkaldelse:

”Fællesskabets øverste myndighed er bestyrelsen, hvortil hver deltager udpeger x medlem(mer) og et tilsvarende antal stedfortrædere, der under ethvert lovligt forfald og i tilfælde af medlemmets inhabilitet træder i medlemmets sted. Medlemmerne kan ikke lade sig repræsentere ved fuldmagt.

Stk. 2. Bestyrelsesmedlemmer og suppleanter skal være medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Stk. 3. Bestyrelsens valgperiode følger den kommunale valgperiode, dog således at bestyrelsen fungerer, indtil en ny bestyrelse er valgt.”

Eksempel på en bestemmelse om kommunernes repræsentation i et fællesskab, hvis øverste myndighed er et repræsentantskab, og om stedfortræderindkaldelse:

"Fællesskabets øverste myndighed er repræsentantskabet. Antallet af medlemmer af repræsentantskabet svarer til antallet af repræsentanter [med tillæg af x % oprundet til nærmeste ulige tal, jf. stk. 2].

Stk. 2. Hver deltager udpeger 1 repræsentant[, mens de øvrige udpeges af deltagerne ved forholdstalsvalg efter d'Hondts metode i forhold til deltagernes ejerandele, jf. § y].

Stk. 3. For hver repræsentant udpeges på samme måde en stedfortræder, der under ethvert lovligt forfald og i tilfælde af repræsentantens inhabilitet træder i dennes sted. En repræsentant kan ikke lade sig repræsentere ved fuldmagt.

Stk. 4. Repræsentanter og deres suppleanter skal være medlemmer af kommunalbestyrelsen i en deltagerkommune.

Stk. 5. Repræsentantskabets funktionsperiode svarer til den kommunale valgperiode, dog således at repræsentantskabet fungerer, indtil et nyt er valgt."

Eksempel på en bestemmelse om kommunernes repræsentation i et fællesskab, hvis øverste myndighed er en generalforsamling:

"Fællesskabets øverste myndighed er generalforsamlingen. Den ordinære generalforsamling afholdes én gang om året inden udgangen af x måned.

Stk. 2. På generalforsamlingen udøves stemmeretten af delegerede. Hver deltager udpeger 1 delegeret [for påbegyndt x tusind indbyggere i kommunen]. De delegerede udpeges af og blandt medlemmerne af deltagerkommunernes kommunalbestyrelser.

Stk. 3. Indbyggertallet er registerfolketallet pr. 1. januar det pågældende år.

Stk. 4. Hver delegeret har en stemme. Der kan stemmes ved skriftlig fuldmagt."

7.1.2 Forelæggelse af (visse) beslutninger for kommunalbestyrelsen i deltagerkommunerne

En anden mulighed for at øve indflydelse på det kommunale fællesskab kan efter omstændighederne være, at det fastsættes i fællesskabets vedtægter, at visse nærmere bestemte beslutninger skal godkendes i de deltagende kommuners kommunalbestyrelser. Det kan i visse tilfælde være relevant for så vidt angår f.eks. beslutninger af vidtrækkende økonomisk betydning for fællesskabet og de deltagende kommuner.

Det er i den forbindelse vigtigt at gøre sig klart, at krav om godkendelse i de deltagende kommunalbestyrelser kan indebære en mindre effektiv beslutningsproces i fællesskabet. Dette må i givet fald vejes op mod kommunalbestyrelsens behov for konkrete godkendelsesbeføjelser og mulighederne for på andre måder at øve indflydelse på fællesskabet, herunder ved at meddele bundet mandat til kommunalbestyrelsens repræsentant i fællesskabets styrelsesorgan eller ved at sikre sig, at de pågældende beslutninger efter fællesskabets vedtægter kræver vedtagelse af et nærmere bestemt kvalificeret flertal.

Herudover *skal* visse beslutninger efter lovgivningen godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser. Det gælder – ud over den kompetenceafgivelse og vilkårene herfor, der sker ved oprettelsen af det kommunale fællesskab (se afsnit 5.1) – også senere ændringer i de

beføjelser, der overlades til fællesskabet og/eller indholdsmæssige ændringer af vilkårene herfor. Dette gælder, i det omfang sådanne ændringer ikke er hjemlet i de eksisterende vedtægter. Se afsnit 6.3 og 12.1.

Det beror på en fortolkning af de eksisterende vedtægter, om der konkret er tale om ændringer, der kræver vedtagelse i de enkelte kommunalbestyrelser. I givet fald vil sådanne ændringer ikke – lige så lidt som beslutning om godkendelse af vedtægterne i forbindelse med oprettelsen af fællesskabet, jf. afsnit 5.1 – kunne delegeres til udvalg eller den kommunale forvaltning.

Se også afsnit 8.2 om beslutningsstrukturen internt i fællesskabet.

7.2 Konstituering af de styrende organer

7.2.1 Valg af formand/næstformand (næstformænd)

Det vil ofte være naturligt at fastsætte i vedtægterne for det kommunale fællesskab, at det/de styrende organer selv vælger sin formand (og eventuel næstformand/mænd). De deltagende kommuner har således ved deres repræsentation i det styrende organ mulighed for at påvirke valget af formand (og eventuel næstformand). Når det er fastsat, at det styrende organ selv vælger sin formand, vil det normalt indebære, at formanden til enhver tid kan afsættes af et flertal i det styrende organ. Tilsvarende gælder for næstformanden. Såfremt der ikke i vedtægterne er fastsat regler om valg af formand (og eventuel næstformand/mænd) for det eller de styrende organer, vil det anførte gælde.

Dette kan imidlertid fraviges. Efter omstændighederne vil det kunne være sagligt velbegrunder at fastsætte særlige regler i vedtægterne om, at en af kommunernes repræsentanter er født formand for det styrende organ, eller at formanden skal findes blandt bestemte kommuners repræsentanter. Det kan efter omstændighederne også fastsættes i det kommunale fællesskabs vedtægter, at formandsskabet i funktionsperioden i nærmere fastsatte tidsrum skal være fordelt mellem forskellige kommuners repræsentanter i det styrende organ. Det kan efter omstændighederne også være velbegrunder at fastsætte, at formanden er valgt for hele funktionsperioden. Vurderingen af, om sådanne bestemmelser er velbegrunderede, må ske i sammenhæng med en samlet vurdering af, om alle kommuner har en rimelig indflydelse i fællesskabet. Dette prøves af Statsforvaltningen.

Det kan – nok især i fællesskaber med to styrende organer – være hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser i vedtægterne om afholdelse af et konstituerende møde i det (øverste) styrende organ, når en ny kommunal funktionsperiode påbegyndes. På et sådant møde vil de nyvalgte medlemmer af det øverste styrende organ kunne vælge formand, næstformand og eventuelt øvrige medlemmer af et underordnet organ (bestyrelsen). Det er i tilfælde, hvor der er to styrende organer, også muligt at fastsætte, at det øverste organ (repræsentantskabet) alene vælger medlemmerne af det andet organ (bestyrelsen), der selv konstituerer sig med formand og næstformand/mænd.

Eksempel på bestemmelser, hvorefter et repræsentantskabet vælger bestyrelsen og denne selv konstituerer sig.

"På det første repræsentantskabsmøde i en ny kommunal valgperiode vælger repræsentantskabet blandt sine medlemmer bestyrelsen. Valget sker ved forholdstalsvalg efter d'Hondts metode.

Stk. 2. For hvert bestyrelsesmedlem vælger repræsentantskabet på samme måde blandt sine medlemmer en personlig stedfortræder for hvert bestyrelsesmedlem, der under bestyrelsesmedlemmets lovlige forfald og i tilfælde af bestyrelsesmedlemmets inhabilitet træder i vedkommendes sted.

Stk. 3. Bestyrelsens funktionsperiode svarer til den kommunale valgperiode, dog således at bestyrelsen fungerer, indtil en ny er valgt."

"Bestyrelsen træder sammen til konstituerende møde umiddelbart efter det repræsentantskabsmøde, hvor den er valgt.

Stk. 2. På dette møde vælger bestyrelsen sin formand og en næstformand, der fungerer under formandens forfald og i tilfælde af dennes inhabilitet. Formanden og næstformanden vælges ved flertalsbeslutning [eller: Formanden og næstformanden vælges under ét ved forholdstalsvalg efter d'Hondts metode.]

Stk. 3. Formanden og næstformanden er i enhver henseende undergivet bestyrelsens beslutninger."

7.2.2 Stedfortrædere

Det vil være naturligt i vedtægterne at fastsætte bestemmelser om deltagerkommunernes udpegning af stedfortrædere for ordinære medlemmer af fællesskabets styrende organer samt bestemmelser om indkaldelse af stedfortræder, hvis et ordinært medlem af det styrende organ har lovligt forfald. Bestemmelser om stedfortræderudpegelse og -indkaldelse giver således mulighed for at fastholde den repræsentation blandt deltagerkommunerne, der er fastlagt med fordelingen af poster i det styrende organ, selv om der måtte være forfald blandt medlemmerne. Hvis vedtægterne ingen angivelse har af betingelserne for stedfortræderindkaldelse, må det antages, at reglerne i kommunestyrelseslovens § 15 finder anvendelse.

Tilsvarende vil det være naturligt at bestemme i vedtægterne, at stedfortræder indkaldes til behandlingen af et dagsordenspunkt, når et medlem af det styrende organ er inhabilt, jf. nærmere afsnit 7.2.3 nedenfor.

7.2.3 Inhabilitet

7.2.3.1 *Hvornår foreligger der inhabilitet?*

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan i henhold til § 14 i den kommunale styrelseslov have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

De almindelige regler om speciel inhabilitet findes i forvaltningslovens kap. 2. Uden for det område, som er direkte omfattet af forvaltningsloven, finder principperne i forvaltningsloven tilsvarende anvendelse.

Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. Formålet med inhabilitetsreglerne er således ikke alene at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

Samtidig skal det sikres, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og i kommunalbestyrelsens udvalg som repræsentanter for almindelige synspunkter eller interesser, der kan være grundlaget for deres valg.

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror på en samlet vurdering, hvor forskellige hensyn skal afvejes over for hinanden.

I forvaltningslovens § 3, stk.1, er det opregnet, i hvilke tilfælde der kan foreligge en interessekollision, som er egnet til at begrunde inhabilitet. Et kommunalbestyrelsesmedlem er herefter som udgangspunkt inhabilt i forhold til en konkret sag, når

- 1) medlemmet selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) medlemmets nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) medlemmet deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og medlemmet tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår,
- 5) eller der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om medlemmets upartiskhed.

I forbindelse med beslutninger vedrørende driften af et kommunalt fællesskab vil det ikke sjældent forekomme, at fællesskabet og en eller flere af de deltagende kommuner har modsatrettede interesser. Dette vil normalt ikke resultere i, at de medlemmer af fællesskabets bestyrelse, der er udpeget af den eller de pågældende kommuner, må anses for inhabile. Det skyldes bl.a., at der normalt ikke foreligger inhabilitet, når de involverede interesser på begge sider er rent offentligretlige. Det skyldes endvidere, at fællesskabet som

et samarbejdsorgan bl.a. har til formål at udjævne og forlige konkrete interessemodsætninger mellem deltagerne.

Tilsvarende vil et kommunalbestyrelsesmedlem, der som medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab har deltaget i fællesskabets behandling af en sag, som kommunen har en særlig interesse i, normalt ikke være inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen. Der kan dog være tilfælde, hvor der foreligger en interessekonflikt mellem fællesskabet og en kommune vedrørende privatretlige, overvejende økonomiske spørgsmål, der ikke kan anses for et sædvanligt led i fællesskabets opgavevaretagelse, f.eks. spørgsmål om rejsning af erstatningskrav eller rejsning af sager om køb og salg, og hvor interessemodsætningen derfor kan føre til, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er indehavere af dobbelt-hverv, må anses for inhabile.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at inhabilitet hos et kommunalbestyrelsesmedlem ikke forudsætter, at udfaldet af en konkret sag umiddelbart indebærer personlige konsekvenser for det pågældende medlem, fællesskabet eller lignende, idet det er tilstrækkeligt, at der er en nærliggende mulighed herfor.

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 2, at inhabilitet ikke foreligger, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Der er i forhold til sager af generel karakter, f.eks. struktur-, plan- og budgetbeslutninger, ikke det samme behov for at statuere inhabilitet som i mere konkrete sager. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal medlemmets eller fællesskabets interesse i sagens udfald således være for, at inhabilitet kan komme på tale.

7.2.3.2 Underretningspligt om forhold, der kan give anledning til tvivl om habiliteten

Det følger af § 14, stk. 2, i den kommunale styrelseslov, at et kommunalbestyrelsesmedlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet.

Der antages ikke i almindelighed at påhvile borgmesteren eller kommunalbestyrelsen nogen forpligtelse til at søge de faktiske forhold nærmere belyst i tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem tilkendegiver, at vedkommende anser sig for inhabil. Hvis spørgsmålet ønskes undergivet forhandling, kan medlemmet imidlertid ikke undslå sig fra – om fornødent for lukkede døre – at meddele nærmere oplysninger om det eller de forhold, der kan rejse tvivl om den pågældendes inhabilitet.

Inhabilitetsgrunde kan fremtræde som mere eller mindre åbenbare. F.eks. ved inhabilitet som følge af tilknytning til selskaber m.v. vil det ofte være vanskeligt for udenforstående at gennemskue de omstændigheder, der eventuelt kan begrunde inhabilitet. Men også i andre situationer vil den berørte selv være den eneste – eller i hvert fald den nærmeste – til at være (og gøre) opmærksom på eventuelle inhabilitetsgrunde.

En undtagelse fra oplysningspligten følger af forvaltningslovens § 6, stk. 1, i tilfælde, hvor det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Det antages, at undtagelsesbestemmelsen må fortolkes snævert, dels fordi det er af stor betydning, at alle omstændigheder af blot nogen relevans bringes frem til vurdering, dels fordi der sjældent vil foreligge særlige hensyn, som kan tale imod oplysning om de pågældende forhold. Medlemmets egen, subjektive vurdering af forholdets (manglende) betydning er ikke afgørende.

7.2.3.3 Betydningen af inhabilitet

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, må den, der er inhabil i forhold til en konkret sag, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Sammenholdt med § 14, stk. 1, i den kommunale styrelseslov, hvorefter kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har en sådan interesse i en sag, at vedkommende er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen, betyder dette, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er inhabil i forhold til en konkret sag, er udelukket fra at beskæftige sig med sagen i alle stadier af dens behandling.

Der vil kunne indsættes en bestemmelse i vedtægterne svarende til den kommunale styrelseslovs § 14, stk. 2, gældende for medlemmer af fællesskabets styrende organ.

”Eksempel på en bestemmelse om et medlems pligt til at orientere om forhold, der kan give anledning til tvivl om habilitet:

”Et medlem af [bestyrelsen/repræsentantskabet] skal underrette [bestyrelsen/repræsentantskabet] eller formanden, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet i en sag.”

8 Styrende organ(er)

8.1 Et eller flere styrende organer?

I vedtægterne for det kommunale fællesskab fastsættes bl.a. bestemmelser om fællesskabets styrelse, herunder om fællesskabet skal have ét eller flere styrende organer.

Ofte har kommunale fællesskaber kun ét styrende organ, men i større fællesskaber bør det vurderes, om beslutningskompetencen med fordel kan være fordelt på flere organer, f.eks. et repræsentantskab og en bestyrelse. I givet fald er det vigtigt, at der er taget stilling til den indbyrdes kompetencefordeling, ligesom der bør være taget stilling til, hvilke kompetencer der henhører under en eventuel direktion i fællesskabet, se afsnit 8.2 og afsnit 8.5.1 om direktionen.

I overvejelserne om fællesskabets styrende organ(er), herunder antallet af medlemmer, bør foruden spørgsmålet om rimelig repræsentation, som er en betingelse for Statsforvaltningens

godkendelse, se afsnit 7.1.1, også indgå hensynet til organets effektivitet sidstnævnte kan tale for en øverste grænse for organets medlemstal.²⁶

8.2 Beslutningsstrukturen internt i fællesskabet

Der er ikke for kommunale fællesskaber fastsat generelle regler, der indebærer, at visse ansvarsområder *skal* varetages på et nærmere bestemt niveau, således som det kendes fra selskabsloven.

Har fællesskabet flere styrende organer – typisk repræsentantskab og bestyrelse, se afsnit 8.1, og/eller en direktion – fastlægges den indbyrdes kompetencefordeling mellem disse i vedtægterne.

Herunder fastsættes, hvilket organ der er fællesskabets øverste myndighed, samt retningslinjerne for, hvilke nærmere kompetenceområder der er henlagt til dette organ (repræsentantskabet), og hvilke andre områder der varetages af bestyrelsen eller en eventuel direktion. Vedrørende direktørens/direktionens kompetence henvises også til afsnit 8.5.1.

F.eks. kan det fastsættes, at vedtagelse af årsbudget og godkendelse af årsregnskab – eventuelt sammen med en række andre vigtige beslutningsområder – henhører under repræsentantskabet, mens beslutninger, der ikke specifikt er henlagt hertil, og som heller ikke henhører under den daglige ledelse, som varetages af fællesskabets direktion, varetages af fællesskabets bestyrelse.

Vedtægternes retningslinjer for de styrende organers virksomhed, herunder vedtægternes kompetencebestemmelser, kan evt. suppleres af bestemmelser, der fastsættes i en forretningsorden for de pågældende organer, jf. nærmere afsnit 8.3.²⁷

Det bemærkes, at det ikke som for kapital-selskaber er et krav for kommunale fællesskaber, at den daglige ledelse varetages af en direktion, hvilket dog – afhængig af fællesskabets størrelse – ofte vil være hensigtsmæssigt.

Eksempel på bestemmelser om bestyrelsens og den daglige ledelses (direktørens) kompetence i et fællesskab, hvor bestyrelsen er det øverste styrende organ:

”Bestyrelsen er ansvarlig for varetagelsen af alle fællesskabets opgaver, jf. § x(opgavebestemmelse). Bestyrelsen fastsætter de til enhver tid gældende rammer for fællesskabets daglige ledelse og drift. Bestyrelsen fører tilsyn med den daglige ledelse og kan meddele denne forskrifter og anvisninger.
Stk. 2. Bestyrelsen træffer afgørelse i alle sager, der efter fællesskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning.

²⁶ Spørgsmålet er omtalt i Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, s. 178 f.

²⁷ Spørgsmålet om bl.a. kompetencefordeling og hensigtsmæssigheden af en forretningsorden for fællesskabets styrende organer er omtalt i Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, s. 187.

Stk. 3. Bestyrelsen vedtager fællesskabets årsbudget og godkender fællesskabets årsregnskab og revisionens beretning.

Stk. 4. Bestyrelsen ansætter fællesskabets daglige ledelse/direktør og vælger revisionen.

Stk. 5. Bestyrelsen træffer afgørelse om fællesskabets optagelse af lån og indgåelse af leasingaftaler, jf. § y.

Stk. 6. Bestyrelsen træffer afgørelse om optagelse af nye deltagere på de efter denne vedtægt gældende vilkår.

Stk. 7. Bestyrelsen træffer afgørelse om køb, salg eller pantsætning af fællesskabets faste ejendom.

Stk. 8. Bestyrelsen træffer beslutning om at indstille til de deltagende kommunalbestyrelser, at fællesskabet ophæves, jf. § z (se afsnit 11.2).

[Det kan overvejes, om f.eks. nogle af nedennævnte beslutninger tillige skal vedtages i de deltagende kommunalbestyrelser.

Følgende beslutninger kræver dog tillige godkendelse i de deltagende kommunalbestyrelser:

- vedtagelse af fællesskabets budget,
- fællesskabets optagelse af lån og indgåelse af leasingaftaler, jf. § y
- ansættelse af fællesskabets daglige ledelse/direktør,
- optagelse af nye deltagere på de i denne vedtægt fastsatte vilkår,
- køb, salg eller pantsætning af fællesskabets faste ejendom og
- . beslutning om fællesskabets opløsning, jf. § z (se afsnit 11.2.)”

”Den daglige ledelse/direktøren er over for bestyrelsen ansvarlig for fællesskabets drift og administration. Den daglige ledelse/direktøren varetager sekretariatsfunktionen for bestyrelsen.”

Eksempel på bestemmelser om repræsentantskabets, bestyrelsens og den daglige ledelses (direktion/direktørens) kompetence i et fællesskab, hvor repræsentantskabet er det øverste styrende organ:

”Repræsentantskabet er fællesskabets øverste myndighed.

Stk. 2. Repræsentantskabet vælger fællesskabets bestyrelse, jf. § x [se afsnit 7.2.1.].

Stk. 3. Repræsentantskabet vælger fællesskabets revision.

Stk. 4. Repræsentantskabet godkender fællesskabets årsregnskab og revisionens beretning.

Stk. 5. Repræsentantskabet træffer afgørelse om optagelse af nye deltagere på de i denne vedtægt fastsatte vilkår.

Stk. 6. Repræsentantskabet træffer afgørelse om køb, salg eller pantsætning af fællesskabets faste ejendom.

Stk. 7. Repræsentantskabet træffer afgørelse om fællesskabets optagelse af lån og indgåelse af leasingaftaler.

Stk. 8. Repræsentantskabet træffer beslutning om at indstille til de deltagende kommunalbestyrelser, at fællesskabet ophæves, jf. § z (se afsnit 11.2).”

”Bestyrelsen træffer beslutninger, der ikke er henlagt til repræsentantskabet i medfør af § [se umiddelbart ovenfor], og som ikke henhører under den daglige ledelse af fællesskabet.

Stk. 2. Bestyrelsen fører tilsyn med den daglige ledelse og kan meddele denne forskrifter og anvisninger.

Stk. 3. Bestyrelsen ansætter en direktør/direktion.”

”Direktøren/direktionen varetager den daglige ledelse af fællesskabet.

Stk. 2. Denne ledelse omfatter ikke beslutninger, der efter fællesskabets forhold er af usædvanlig art eller stor betydning. Sådanne beslutninger kan direktøren/direktionen kun træffe med bestyrelsens konkrete bemyndigelse, med mindre bestyrelsens beslutning ikke kan afventes, uden væsentlig ulempe for fællesskabet.”

8.3 Procesregler for styrende organer

Som nævnt i afsnit 5.2 er det udgangspunktet, at den kommunale styrelseslovs regler gælder for reguleringen af de interne forhold i fællesskabet. Som tidligere nævnt betyder det forhold, at styrelseslovens regler er gengivet i vedtægterne – hvilket ofte er tilfældet – ikke i sig selv, at de regler i loven, der ikke er medtaget i vedtægterne, kan anses for fraveget.

Hvis reglerne konkret – i det omfang det er muligt, jf. nedenfor – ønskes fraveget, skal der specifikt tages stilling hertil i vedtægterne og på en måde, så der ikke er tvivl om, at hensigten har været en fravigelse. Hensigtsmæssigheden af en fravigelse indgår i givet fald i Statsforvaltningens godkendelse.

Visse af den kommunale styrelseslovs grundlæggende principper om beskyttelse af mindretal m.v. vil imidlertid ikke kunne fraviges.

Det gælder f.eks. den kommunalretlige grundsætning – som har fundet udtryk i lovens § 8, stk. 4 - om, at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, og at det fornødne materiale til bedømmelse af sagen skal være tilgængeligt for medlemmerne forud for mødet, således at de har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen. Se nedenfor om dagsorden og sagsmateriale.

Tilsvarende gælder for retten til at få sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen, se nærmere om protokollering nedenfor.

8.3.1 Regulering i vedtægter eller forretningsordenen?

I vedtægterne for kommunale fællesskaber ses ofte bestemmelser om, at styrelsesorganet selv fastsætter sin forretningsorden. Heri kan f.eks. fastsættes processuelle regler om organets (møde)virksomhed, som ikke kræves vedtægtsreguleret. Det kan f.eks. være regler om, hvilke nærmere beføjelser der tilkommer formanden som mødeleder.

Forretningsordenen kræver ikke efter lovgivningen godkendelse i kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner og skal ikke godkendes af Statsforvaltningen.

Der kan ikke i forretningsordenen fastsættes regler, der fraviger den kommunale styrelseslov eller almindelige retsgrundsætninger vedrørende kollegiale organers arbejdsform – sådanne regler skal i givet fald vedtægtsreguleres og således som led i Statsforvaltningens godkendelse af vedtægterne forelægges denne.

8.3.2 Mødeplan for ordinære møder

Det vil være hensigtsmæssigt, at der i vedtægterne for fællesskabet fastsættes regler for indkaldelse til ordinære møder i fællesskabets styrende organer. Det kan f.eks. fastsættes, at der afholdes et nærmere bestemt antal møder årligt, og at det styrende organ træffer beslutning om, hvornår og hvor møder skal afholdes (mødeplan).

Hvis formanden ønskes tillagt særlig kompetence med hensyn til fastlæggelsen af tid og sted for ordinære møder i det styrende organ, kan det f.eks. fastsættes, at der afholdes et vist antal møder om året, og at formanden indkalder til disse møder, når formanden finder det hensigtsmæssigt. Ofte vil det være hensigtsmæssigt at kombinere en sådan bestemmelse med, at et kvalificeret mindretal af det styrende organs medlemmer også kan kræve et møde indkaldt.

Der vil ved fastlæggelsen af mødetidspunkt- og sted skulle tages hensyn til, at alle bestyrelsesmedlemmer skal have rimelig mulighed for at komme til stede.

8.3.3 Ekstraordinære møder

Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt, at der i vedtægterne fastsættes regler for indkaldelse til ekstraordinære møder i fællesskabet. Det kan f.eks. fastsættes, at der indkaldes til møde, når et nærmere angivet kvalificeret mindretal af det styrende organs medlemmer fremsætter ønske herom.

Er der ikke fastsat særlige regler herom, vil formanden kunne indkalde til ekstraordinære møder, og der vil også skulle indkaldes til ekstraordinært møde, når mindst en tredjedel af det styrende organs medlemmer forlanger det, jf. den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 2.

Der vil også ved fastlæggelse af mødetidspunkt- og sted for ekstraordinære møder skulle tages hensyn til, at alle bestyrelsesmedlemmer skal have rimelig mulighed for at komme til stede.

8.3.4 Indkaldelse, dagsorden og mødemateriale

Det vil almindeligvis være en formandsopgave at sørge for indkaldelse til møder i fællesskabets styrende organ(er). Det vil være hensigtsmæssigt, at der i fællesskabets vedtægter fastsættes regler om, at indkaldelse skal ske med et nærmere bestemt varsel. I overvejelserne herom kan bl.a. indgå mødekadencen for det styrende organ og antallet af sager, der forventes sat på dagsordenen, og karakteren af disse sager.

Ligesom for medlemmer af kommunalbestyrelsen og udvalgene gælder det for medlemmerne af et fællesskabs styrende organer, at de skal have mulighed for at sætte sig ind i det materiale, der er nødvendigt for at kunne tage stilling til de sager, der er optaget på dagsordenen. Fristbestemmelser i fællesskabets vedtægter for udsendelse af dagsorden m.v. skal derfor formuleres således, at medlemmerne af fællesskabsorganet har den fornødne tid til forberedelse af møderne.

Er der ikke fastsat særlige fristregler om udsendelse af dagsorden og mødemateriale, og er der ikke holdepunkter for modsatte, må det antages, at bestemmelsen i den kommunale

styrelseslovs § 8, stk. 4, hvorefter borgmesteren sørger for, at en dagsorden og det fornødne mødemateriale udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder, finder anvendelse.

Ligesom for kommunalbestyrelsen, hvor den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 5, giver mulighed for at fravige fristen i lovens § 8, stk. 4, hvis en sag ikke kan udsættes, kan der også i det kommunale fællesskab opstå hastesager, som ikke kan udsættes, og som betyder, at det vil være hensigtsmæssigt, at der i vedtægterne er taget stilling til mulighederne for at fravige en ordinær frist for indkaldelse. Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt, at der er taget stilling til spørgsmålet om betingelserne herfor.

8.3.5 Mødeoffentlighed

Møder i kommunalbestyrelsen er normalt åbne for offentligheden. Dette er en særregel, som ikke normalt gælder for møder i kollegiale organer. Møder i kommunale udvalg m.v. er således lukkede.

De styrende organer i et kommunalt fællesskab kan – med hensyn til mødeoffentlighed – snarere end med kommunalbestyrelsen sidestilles med andre kommunale kollegiale organer, hvis møder er lukkede. Derfor er møder i de ledende organer i kommunale fællesskaber som udgangspunkt lukkede for offentligheden.

Der vil imidlertid efter en konkret vurdering kunne godkendes vedtægtsbestemmelser om, at møderne er åbne, hvis dette findes hensigtsmæssigt. Ved den konkrete afgørelse af, om der kan fastsættes en regel om åbne møder, må navnlig hensynet til frie og fortrolige forhandlinger afvejes over for hensynet til offentlighedens interesse i at kunne følge forhandlingerne i ledelsesorganet. Mødeoffentlighed forudsætter i givet fald endvidere, at lovgivningens regler om tavshedspligt sikres overholdt.²⁸

8.3.6 Mødeledelse

Det vil i overensstemmelse med sædvanlige regler for kollegiale organer almindeligvis være formanden for styrelsesorganet, der leder møderne i styrelsesorganet. Ønskes der fastsat regler om formandens beføjelser og pligter som mødeleder, kan det overvejes, om sådan regulering mest hensigtsmæssigt sker i forretningsordenen for styrelsesorganet.

8.3.7 Quorumkrav

For kommunalbestyrelsen gælder, at den er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemmer er til stede, jf. den kommunale styrelseslovs § 11, stk. 2.

Det påses af Statsforvaltningen, om vedtægterne for det kommunale fællesskab indeholder de fornødne bestemmelser om styrelsesorganets beslutningsdygtighed.

²⁸ Der henvises til Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 7. november 2013 til Trafikskabet Movia (Sagsnr. 2012-02829). <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2013/1343-vejledende-udtalelse-om-offentlighed-i-trafikskabers-repraesentantskaber-og-bestyrelser.aspx>.

Særlige quorumkrav – f.eks. således, at over halvdelen af bestyrelsens medlemmer skal være til stede – kan efter omstændighederne overvejes. Er der fastsat særregler om, hvor mange stemmer hvert medlem har, kan dette i givet fald indgå i overvejelserne, ligesom der kan overvejes særlige quorumkrav vedrørende visse nærmere bestemte og særligt vigtige beslutninger. I overvejelser i denne henseende bør også indgå det forhold, at det ikke gøres unødigt vanskeligt at træffe de nødvendige beslutninger.

8.3.8 Afstemningsregler

Er der ikke fastsat særlige regler, vil der til beslutningers vedtagelse almindeligvis være krav om stemmeflertal, mens et forslag bortfalder ved stemmelighed. Der vil kunne fastsættes bestemmelse i vedtægterne om, at formandens stemme er udslagsgivende i sager, hvor styrelsesorganet efter lovgivningen er forpligtet til at træffe en afgørelse.

Ved overvejelser om særlige afstemningsregler – som f.eks. regler om kvalificeret flertal eller enstemmighed – herunder overvejelser om, hvilke beslutninger sådanne særregler i givet fald skal gælde for, kan indgå karakteren af de pågældende beslutninger. Det kan f.eks. være ved beslutninger, der har væsentlig betydning for fællesskabets økonomi.

8.3.9 Protokollering

Styrelsesorganet har pligt til at sikre dokumentation af de beslutninger, der træffes.

Det kan ske ved protokollering af beslutningerne, hvorom der kan fastsættes regler i vedtægterne. Herunder kan – i overensstemmelse med de regler der gælder for beslutninger i kommunalbestyrelsen – fastsættes, at protokollen underskrives af de tilstedeværende medlemmer, og at det enkelte medlem kan forlange at få sin afvigende mening tilført beslutningsprotokollen.

I mangel af vedtægtsregler om dokumentation af beslutninger, vil den kommunale styrelseslovs regler om protokollering finde tilsvarende anvendelse på det styrende organs beslutninger.

Eksempel på procesregler for en bestyrelse:

”Bestyrelsen udøver sin virksomhed i møder. [Bestyrelsen afholder mindst x ordinære møder om året. Den årlige mødeplan vedtages af bestyrelsen på et møde i x måned.
Eller: Bestyrelsen holder ordinært møde mindst hvert kvartal/to gange om året.
Eller Bestyrelsen holder mindst [x antal] ordinære møder om året.]

Stk. 2. Ekstraordinært møde afholdes, når formanden finder det nødvendigt eller mindst en tredjedel af bestyrelsens medlemmer forlanger det.

Stk. 3. Formanden indkalder til møderne og sørger for, at dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse udsendes til medlemmerne senest [4/7/10] hverdage inden mødet.

Stk. 4. Bestyrelsens møder er ikke offentlige. [Bestyrelsen kan tillade, at andre end bestyrelsens medlemmer og direktøren/medlemmer af direktionen deltager i møderne, når dette er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning.]

Stk. 5. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede.

Hvert medlem har én stemme. Beslutning træffes med simpelt flertal, med mindre andet følger af lovgivningen. [Dog træffes beslutninger om ... med 2/3 flertal.]
Stk. 6. Bestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af samtlige medlemmer. Et medlem, som har deltaget i mødet, kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen.
Stk. 7. Bestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden.”

8.4 Vederlæggelse af bestyrelsen

Som led i tilsynets godkendelse efter § 60 i den kommunale styrelseslov af vedtægterne for det kommunale fællesskab indgår også en godkendelse af vederlag til bestyrelsesmedlemmerne.

Tilsynsmyndighederne kan både påse, at aftalens indhold er i overensstemmelse med lovgivningen, og at aftalens indhold er rimeligt og hensigtsmæssigt for de enkelte kommunale bestyrelser. Se nærmere afsnit 5.1. Tilsynsmyndighedens godkendelse af vedtægter m.v. for kommunale fællesskaber omfatter således både en legalitets- og hensigtsmæssighedsprøvelse, herunder af eventuelle bestemmelser om vederlæggelse af medlemmer af bestyrelsen for de pågældende selskaber.

I forhold til vederlæggelse skelnes ikke mellem, om bestyrelsesmedlemmet er kommunalbestyrelsesmedlem eller ikke-kommunalbestyrelsesmedlem, jf. afsnit 3.5.1.1.

8.4.1 1981-cirkulære

For deltagelse i bestyrelsen i kommunale fællesskaber har der siden 1981, hvor Indenrigsministeriet udsendte cirkulæreskrivelse af 4. marts 1981 om vederlæggelse af hverv som medlem af bestyrelsen for selskaber, som helt eller delvist er i offentligt eje²⁹, været opstillet faste rammer for vederlæggelsen.

Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at vederlæggelsen af hvervet som bestyrelsesmedlem som udgangspunkt bør ske på grundlag af reglerne om mødediæter, som i dag er reguleret i § 16 a i den kommunale styrelseslov. De principper, som er kommet til udtryk i cirkulæreskrivelsen, finder fortsat anvendelse. Udgangspunktet er således, at der alene kan vederlægges med udbetaling af mødediæter og/eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

De bestemmelser, som fastsættes i vedtægterne for et kommunalt fællesskab, udgør hjemmelsgrundlaget for vederlæggelsen af bestyrelsesmedlemmerne. Det betyder, at der alene kan udbetales vederlag, herunder diæter samt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, til bestyrelsesmedlemmer i et kommunalt fællesskab, hvis dette fremgår af de godkendte vedtægter.

²⁹ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=52515>.

Det skal endvidere fremgå af vedtægterne, hvis der skal være valgmulighed mellem fast vederlag på den ene side og diæter samt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste på den anden side.

8.4.2 Hvilke kriterier indgår i vurderingen om, hvorvidt fast vederlag kan godkendes?

I de tilfælde, hvor forberedelsen til møderne går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, f.eks. forberedelsesarbejde, deltagelse i drøftelser, forhandlinger, besigtigelser o.l., kan en fast vederlagsordning være berettiget. Det vil ofte være formanden eller næstformanden, der har en sådan merbelastning, som ikke er knyttet til egentlig mødetid. Udover tidsforbruget indgår det endvidere i vurderingen af, om et fast vederlag er berettiget, at selskabet har en omsætning af en vis størrelse.

Et fast vederlag fastsættes i givet fald på grundlag af en opgørelse over den tid, der anvendes eller forventes anvendt. Vederlaget beregnes sædvanligvis ud fra den timeløn, som et folketingsmedlem³⁰ oppebærer, medmindre hvervets karakter taler for, at der tages udgangspunkt i en højere lønramme.

8.4.3 Ministeriets praksis vedrørende faste vederlagsordninger

Ministeriet har på baggrund af de ovennævnte principper i 1998 godkendt et fast vederlag på 80.000 kr. til formanden for bestyrelsen for I/S Amagerforbrændingen på baggrund af et timeforbrug på ca. 350 timer om året og et fast vederlag på ca. 40.000 kr. til næstformanden på baggrund af et timeforbrug på mellem 200-250 timer årligt.

I 1999 godkendte ministeriet et fast vederlag til formanden for bestyrelsen og repræsentantskabet af Storstrøms Trafikselskab på baggrund af oplysninger om et timeforbrug på 400 timer årligt. Efter det oplyste havde selskabet en omsætning på 240 millioner kr. årligt.

I 2008 godkendte ministeriet et fast vederlag på ca. 33.000 kr. årligt til næstformanden for bestyrelsen i Fynbus. Efter det oplyste var det forventede timeforbrug for næstformanden på ca. 200 timer årligt, og selskabet havde en forventet årlig omsætning på ca. 456 millioner kr. årligt. Ministeriet lagde ikke alene vægt på det anslåede tidsforbrug for næstformanden, men foretog en samlet vurdering af oplysningerne i sagen, selskabets omsætning, herunder i forhold til andre trafikselskabers omsætning, og de vederlag til medlemmer af bestyrelserne, der er godkendt for andre trafikselskaber.

Indenrigsministeriet har tidligere udtalt (sagsnr.1995/1361-5), at ministeriet ikke finder, at oplysninger om et forholdsvist højt tidsforbrug for et bestyrelsesmedlem i sig selv kan begrunde, at der godkendes et fast vederlag til det pågældende medlem. Efter ministeriets opfattelse må karakteren og omfanget af det pågældende kommunale fællesskabs virksomhed tillige indgå i tilsynsmyndighedens vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at fravige de almindelige principper i cirkulæreskrivelsen. Sagen vedrørte godkendelse af vederlag til formanden for et plejehjemsfællesskab bestående af et plejehjem, normeret til mellem 72 og 43

³⁰ Det fremgår af Folketingets hjemmeside, at grundvederlaget for et medlem af folketinget pr. 1. oktober 2015 er 624.887 kr. pr. år. Beregnet ud fra et anslået timeforbrug på 1924 timer, svarer det til en timesats på ca. 325 kr.

personer. Det blev til sagen oplyst, at timeforbruget for formanden i 1993 var ca. 49 timer og i marts-juni 1994 ca. 85 timer. Ministeriet fandt ikke at kunne fravige det almindelige udgangspunkt om en diætordning.

I en sag fra 2013 (sagsnr. 2012-00514) fandt ministeriet ligeledes ikke, at det almindelige udgangspunkt om en diætordning kunne fraviges. Sagen vedrørte godkendelse af vederlag til formanden, næstformanden og de menige medlemmer af bestyrelsen for Grundkort Øst I/S. Ministeriet lagde vægt på, at Grundkort Øst I/S i perioden 2007-2011 havde haft en omsætning på mellem 0 og 4,4 mio. kr. om året. Der var således tale om en omsætning af meget begrænset omfang set i forhold til de selskaber, hvor ministeriet havde godkendt særligt vederlag til bestyrelsesformanden og næstformanden. Ministeriet lagde endvidere vægt på, at Grundkort Øst I/S havde oplyst, at formanden i 2007 havde et tidsforbrug på ca. 22 dage (næstformanden ca. 17 dage) og i 2008 havde et ekstraordinært tidsforbrug på ca. 11 dage (næstformanden det samme), og i 2009 og frem et ekstraordinært tidsforbrug på 4-6 dage (næstformanden det samme). Ministeriet fandt ikke, at der for perioden 2007 og frem var tale om et så højt tidsforbrug, at det kunne begrunde, at der godkendes et fastvederlag til formanden og næstformanden. Ligeledes kunne ministeriet ikke godkende fast vederlag til de menige medlemmer.

8.5 Direktør/direktion og øvrigt personale

8.5.1 Kompetencer (hvem tegner selskabet)

Bestemmelser om ansættelse af direktør/direktion for fællesskabet, herunder hvilket organ der har ansvaret herfor, kan fastsættes i vedtægterne. Ansættelse af direktør/direktion er typisk et anliggende for det styrende organ i fællesskabet. Om mulighederne for at ansætte en direktør inden fællesskabet er i drift, se til sidst i afsnit 4.2.3.2.

Ansættelse af fællesskabets øvrige personale henhører typisk under direktørens/direktionens ansvarsområder. Som nævnt i afsnit 4.2.3.1 er det væsentligt i forbindelse med etableringen af fællesskabet og en eventuel overførsel af medarbejdere fra de deltagende kommuner at være opmærksom på, at der – uanset at den pågældende opgave fremover varetages i det kommunale fællesskab – også kan være et behov for at bibeholde faglig kompetence i de deltagende kommuner på det pågældende område.

Direktørens/direktionens ansvarsområde kan nærmere fastlægges i vedtægterne og vil typisk omfatte de beslutninger, der almindeligvis kan henregnes til fællesskabets "daglige ledelse". Uanset eventuelle vedtægtsbestemmelser om direktørens/direktionens ansvarsområde vil fællesskabets styrende organ(er) altid kunne træffe beslutning – konkret eller ved fastlæggelse af generelle retningslinjer – på det pågældende område.

Spørgsmål om, hvem der tegner det kommunale fællesskab – altså hvem, der har kompetence til på fællesskabets vegne at indgå forpligtende aftaler – fastsættes i vedtægterne. Det kan f.eks. være bestyrelsens formand eller næstformand i forening med fællesskabets direktør eller dennes stedfortræder.

8.5.2 Lønningsnævn

Bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunale fællesskaber skal godkendes af Kommunernes Lønningsnævn, jf. den kommunale styrelseslovs § 67.

Lønningsnævnets kompetence omfatter både generelle bestemmelser om løn- og ansættelsesforhold og løn- og ansættelsesforhold for en enkelt stilling.

Løn- og øvrige ansættelsesforhold omfatter de forhold, som der på tjenestemand- og overenskomstområdet indgås kollektive aftaler om. Herudover er personalegoder, der medfører skattepligt for medarbejderen, af Lønningsnævnet blevet anset som omfattet af nævnets kompetence.

Medmindre bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold har hjemmel i allerede godkendte overenskomster, retningslinjer m.v., er det således nødvendigt med Lønningsnævnets godkendelse. Manglende godkendelse vil ofte medføre, at bestemmelserne anses for ugyldige.

9 Økonomiske forhold

Dette afsnit indeholder en oversigt over de væsentligste spørgsmål vedrørende et kommunalt fællesskabs økonomi, som kræver regulering i vedtægterne. Statsforvaltningens prøvelse af vedtægterne omfatter en prøvelse af, hvorvidt den økonomiske regulering i forbindelse med oprettelse, drift og eventuel afvikling af fællesskabet ud fra en samlet vurdering er rimelig for alle de deltagende kommuner.

I relation til de økonomiske forhold må man være særligt opmærksom på, om sektorlovgivningen, eksempelvis på forsyningsområderne, indeholder særlig regulering.³¹

9.1 Ejerfordeling

Der er ikke noget krav om, at vedtægterne for et kommunalt fællesskab skal indeholde bestemmelser om en ejerfordeling, men en sådan kan bl.a. være et hensigtsmæssigt grundlag for udarbejdelsen af vedtægtsbestemmelser om væsentlige forhold i fællesskabet, jf. nærmere nedenfor. Fastsættelse af ejerfordelingen kan eventuelt ske i et bilag, som vedtægterne henviser til.

Ejerfordelingen i det kommunale fællesskab aftales i forbindelse med stiftelsen. Den kan – men behøver ikke – at afspejle de værdier eller det indskud, den enkelte kommune har bragt ind i fællesskabet, jf. afsnit 4.2.2 ovenfor om åbningsbalancen. Der kan således godt aftales en ejerfordeling, som er uafhængig heraf, jf. nærmere nedenfor.

³¹ Se eksempelvis beskrivelserne af prisregulering og kapitalforhold på forskellige sektorområder i Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, s. 109 ff.

Andre parametre, der kan lægges til grund for ejerfordelingen, kan være kommunestørrelse (indbyggertal eller areal) eller kommunens forbrug af eller træk på fællesskabets ydelser eventuelt udmøntet gennem mere objektive størrelser. Som eksempler kan nævnes, hvor mange kilometer kommunevej der er i den enkelte deltagerkommune, hvis fællesskabet udfører vejvedligeholdelse, eller hvor mange 0-18 årige der er i hver deltagerkommune, hvis fællesskabet udfører kommunal børnetandpleje.

Ejerfordelingen i det kommunale fællesskab vil ofte danne grundlaget for vedtægtsbestemmelser om fordelingen af fællesskabets aktiver og passiver i forbindelse med oplysning eller udtræden, jf. herom nedenfor i afsnit 11.

Endvidere vil ejerfordelingen kunne være af betydning for den indbyrdes hæftelse mellem de deltagende kommuner og for kommunernes andel af finansieringen af fællesskabets drift og anlæg. Se nedenfor afsnit 9.2 og 9.3.

Herudover vil ejerfordelingen efter omstændighederne kunne tillægges betydning ved fastlæggelsen af de enkelte kommuners indflydelse i fællesskabet gennem de styrende organer, typisk således at ejerandelen afgør, hvor mange repræsentanter den enkelte kommune tildeles.

Om ejerfordelingen er et hensigtsmæssigt og rimeligt grundlag for de nævnte vilkår, vil bero på en konkret vurdering af det enkelte fællesskab, herunder dets opgaver, finansiering, økonomi, størrelse og deltagerantal. Dette prøves af Statsforvaltningen.

Eksempel på bestemmelse vedrørende ejerandele:

"Interessenternes ejerandele i fællesskabet er fastlagt i bilag 1 [på grundlag af omfanget af leverancer til fællesskabet/deltagernes indskud i fællesskabet beregnet som ...]."

Eksempel på bestemmelse vedrørende ejerandele:

"Interessenterne ejer i kraft af lige store kapitalindskud hver 25 % af fællesskabet, uanset forskelle i leverancer til deltagerne."

9.2 Finansiering

Vedtægterne for det kommunale fællesskab skal indeholde bestemmelser om, hvordan fællesskabets aktiviteter finansieres. Der vil være taget stilling til finansieringen i forbindelse med etableringen, herunder ved udarbejdelse af et langtidsbudget (business case), der viser, om økonomien i fællesskabet er bæredygtig, jf. afsnit 2.3.

Udformningen af vedtægtsbestemmelserne om fællesskabets finansiering vil være væsensforskellig afhængig af, om der er tale om et fællesskab, der varetager skattefinansierede opgaver, som deltagerkommunerne finansierer, eller om fællesskabets omkostninger skal dækkes af takster, der enten direkte eller indirekte gennem kommunerne betales af modtagerne af fællesskabets ydelser, således som det er tilfældet på forsyningsområdet.

For skattefinansierede fællesskaber skal der tages stilling til, hvordan de enkelte kommuners bidrag til opgaverne fastsættes. Det vil variere, hvilke kriterier for bidragsfastsættelsen, som er hensigtsmæssige og rimelige. Bidragsfastsættelsen vil dog ofte have en eller anden relation til kommunens forbrug af eller træk på fællesskabets ydelser. Se hertil også afsnit 9.1 ovenfor. Efter omstændighederne kan det være relevant at bygge finansieringskriterierne op af forskellige elementer, således at der både er et basisbidrag og et bidrag, der afhænger af kommunens forbrug, størrelse el. lign. Det kan efter omstændighederne også være rimeligt at tage højde for, at det som følge af særlige forhold er dyrere at udføre en opgave for én deltagerkommune end for en anden. Dette kan også være tilfældet, fordi deltagerkommunerne har vedtaget forskellige serviceniveauer for de ydelser, som fællesskabet udfører, jf. herved afsnit 6.2.

For fællesskaber, typisk på forsyningsområdet, hvis driftsudgifter dækkes via brugernes betaling – takster – vil det normalt især være relevant at overveje reguleringen af, hvordan anlægsudgifter finansieres. Man må i den forbindelse være opmærksom på særligt regler om prisfastsættelsen, som ofte findes i sektorlovgivningen.³² Herudover kan det almindelige såkaldte hvile i sig selv-princip³³ på forsyningsområdet også fortsat være af betydning på nogle områder.

Uanset om fællesskabet er skatte- eller takstfinansieret, kan det i vedtægterne efter omstændighederne være relevant at aftale, at deltagerkommunerne senere, hvis der opstår finansieringsbehov til f.eks. anlæg, kan pålægges yderligere indskud end det, de har erlagt ved stiftelse/indtræden, og der kan aftales en rimelig fordeling af sådanne udgifter, jf. ovenfor. I denne forbindelse skal man dog som anført være opmærksom på særlige regler i sektorlovgivningen, navnlig på forsyningsområdet.

I vedtægterne kan der også fastsættes regler om fællesskabets adgang til at indgå leje- og leasingaftaler og optage lån, jf. nærmere herom afsnit 9.5.

Ofte vil det være praktisk af hensyn til fællesskabets likviditet at fastsætte vedtægtsbestemmelser om, hvornår og hvordan de deltagende kommuner skal betale deres bidrag til finansieringen af fællesskabet. F.eks. kan der fastsættes bestemmelser om, at deltagerkommunerne med bestemte intervaller betaler bidrag á conto, således at der efterfølgende reguleres for det faktiske forbrug.

Det kan også være relevant at fastsætte bestemmelser i vedtægterne om, hvad der skal ske med eventuelt ikke forbrugte midler i fællesskabet (overskud). Her kan det reguleres, hvorvidt sådanne midler skal tilbageføres til kommunerne, eksempelvis efter den samme nøgle, som anvendes for kommunernes finansiering af driften af fællesskabet, eller om midlerne skal overføres og indgå i næste års budget. Også i denne forbindelse må man være opmærksom på særlige regler i sektorlovgivningen.

³² Se eksempelvis beskrivelserne af prisregulering og kapitalforhold på forskellige sektorområder i Line Markert, Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, s. 109 ff.

³³ Se herom f.eks. Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., 3. udg., 2015, s. 185 ff.

Eksempel på en finansieringsbestemmelse for et skattefinansieret fællesskab:

"Fællesskabets drifts- og anlægsudgifter afholdes af deltagerne med 1/x-del hver/i henhold til en fordelingsnøgle opgjort efter deres ejerandel, jf. § X//opgjort efter deres befolkningstal pr. 1. januar i året før budgetåret//opgjort efter deres aftag af fællesskabets ydelser baseret på ...

Stk. 2. Fællesskabet kan dog finansiere nødvendige anlægsudgifter ved optagelse af lån, når dette er godkendt af bestyrelsen/repræsentantskabet [og af deltagerne], jf. § x.

Stk. 3. Interessenterne betaler et á conto bidrag fastsat af bestyrelsen forskudsvis hvert halve år/hvert kvartal/hver måned, idet den endelige afregning finder sted efter regnskabsårets udløb."

9.3 Hæftelse

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1 oprettes et kommunalt fællesskab normalt som et interessentskab. Dette indebærer, at de deltagende kommuner udadtil hæfter direkte, ubegrænset og solidarisk for fællesskabets forpligtelser over for tredjemand.

Principperne for den indbyrdes hæftelse mellem kommunerne i fællesskabet skal fastsættes i vedtægterne. Ved fastlæggelse heraf vil det ofte være relevant at lægge de samme kriterier, som udgør grundlaget for fordelingen af finansieringen af fællesskabets aktiviteter, til grund. Dette behøver dog ikke nødvendigvis at være tilfældet. Se afsnit 9.1 og 9.2 om ejerfordeling og finansiering.

Eksempel på en bestemmelse om hæftelse:

"Deltagerne hæfter direkte, ubegrænset og solidarisk over for tredjemand for de forpligtelser, der påhviler fællesskabet.

Stk. 2. I det indbyrdes forhold mellem deltagerne hæfter de [i forhold til deres ejerandel, jf. § x//efter samme fordelingsnøgle, som gælder for deres finansiering af fællesskabets udgifter, jf. § x//svarende til kommunens andel af det samlede befolkningstal pr. 1. januar i det foregående år for de kommuner, der deltager i fællesskabet// i forhold til deres aftag af fællesskabets ydelser baseret på ...]"

9.4 Budget og regnskab

9.4.1 Budget- og bevillingsmyndighed

Det er nødvendigt, at fællesskabets vedtægter indeholder en beskrivelse af proceduren for vedtagelsen af fællesskabets årsbudget. Heraf vil det også fremgå, hvilket organ der er tillagt bevillingskompetencen i fællesskabet.

Som udgangspunkt er det fællesskabets øverste styrende organ (bestyrelse, repræsentantskab eller generalforsamling), der tillægges kompetence til at vedtage årsbudgettet. Det er dog ikke ualmindeligt, at der navnlig i vedtægterne for fællesskaber, som er finansierede af de deltagende kommuner (skattefinansierede), er bestemmelse om, at budgettet også skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser. Se også afsnit 9.4.4 nedenfor om tillægsbevillinger.

9.4.2 Kommunalt budget- og regnskabssystem eller årsregnskabsloven

Udgangspunktet er, at et kommunalt fællesskab følger det kommunale budget- og regnskabssystem, jf. afsnit 5.2. Hvis dette ønskes fraveget, skal det klart fremgå af vedtægterne. Se dog nedenfor om tilfælde, hvor det følger af sektorlovgivningen, at regnskabet skal afgives efter årsregnskabslovens regler.

Gælder det kommunale budget- og regnskabssystem, skal der som udgangspunkt også udarbejdes flerårige budgetoverslag for fællesskabet i overensstemmelse med de regler, der gælder for kommuner. I det hele taget følges de regler, som er fastsat i "Budget- og regnskabssystem for kommuner",³⁴ idet disse regler dog på enkelte punkter er fraveget for så vidt angår kommunale fællesskaber. F.eks. skal kommunale fællesskaber ikke indsende deres regnskaber til Danmarks Statistik eller indsende særlige regnskabsoplysninger til Social- og Indenrigsministeriet.

Nogle kommunale fællesskaber aflægger regnskab efter årsregnskabsloven. Der er den grundlæggende forskel på de to regnskabssystemer, at det kommunale system er udgiftsbaseret, mens årsregnskabslovens system er omkostningsbaseret.³⁵

Det følger af sektorlovgivningen på nogle områder, at fællesskabet *skal* aflægge regnskab efter årsregnskabsloven. Dette gælder f.eks. for naturgasområdet, hvor der er fastsat særlige regler herom i lov om naturgasforsyning. I sådanne tilfælde skal det kommunale fællesskab følge disse særregler, jf. afsnit 5.3, og der er ingen pligt til også at aflægge regnskab efter det kommunale budget- og regnskabssystem.³⁶

³⁴ <http://budregn.sim.dk/budget-og-regnskabssystem-for-kommuner.aspx>.

³⁵ Se om betydningen heraf f.eks. Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger, Kommunale aktieselskaber, 2009, side 108 f., og Line Markert Klavs V. Graversen, Per Timmermann og Merete Pilegaard Melin, m.fl., Udskillelse og sammenlægning af kommunale aktiviteter, 2014, side 35 f.

³⁶ Se det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 22. november 2011.

http://resumedatabase.sim.dk/media/736641/11_4_2_Om_kommunale_faelleskabers_regnskabsaflaeggelse.pdf.

I det hele taget gælder der i vidt omfang på de takstfinansierede forsyningsområder, hvor prisdannelsen er reguleret i sektorlovgivningen, særlige og ufravigelige krav til budgetter og regnskaber, som man må være opmærksom på.

I tilfælde, hvor det følger af sektorlovgivningen, at der skal aflægges regnskab efter årsregnskabsloven, regulerer denne lovgivning, hvilke nærmere regnskabsregler der finder anvendelse, herunder indplaceringen i regnskabsklasser.

I tilfælde, hvor det alene følger af fællesskabets vedtægter, at det aflægger regnskab efter årsregnskabsloven, dvs. når dette er valgt af de deltagende kommuner, vil dette normalt skulle forstås sådan, at regnskabet skal aflægges efter de regler i årsregnskabsloven, som gælder for virksomheder, der er regnskabspligtige efter loven, og ikke for virksomheder der aflægger årsrapport efter loven på frivilligt grundlag. Dette indebærer, at sådanne kommunale fællesskaber skal indplaceres i regnskabsklasse B, C eller D på grundlag af kriterierne i årsregnskabslovens § 7.³⁷

Hvis det, man ønsker, er, at regnskabet skal aflægges efter de regler i årsregnskabsloven, der gælder for virksomheder, der er regnskabspligtige efter loven, skal dette klart fremgå af vedtægterne.

Statsforvaltningen påser ved godkendelse af vedtægterne, at valget af budget- og regnskabssystem er lovligt og hensigtsmæssigt. Er der ikke særlige forhold vedrørende fællesskabets virksomhed eller i øvrigt, der taler herimod, vil Statsforvaltningen således følge et ønske fra fællesskabet eller de deltagende kommuner om at aflægge regnskab efter årsregnskabsloven.

I tilfælde, hvor en kommune er regnskabsførende for et kommunalt fællesskab, er det dog en forudsætning for refusion af udgifter til købsmoms i henhold til bekendtgørelsen om en momsrefusionsordning for kommuner og regioner (bekendtgørelse nr. 1508 af 16. december 2014), at regnskabsaflæggelsen følger det kommunale budget- og regnskabssystem, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1.

Om kommunale fællesskabers muligheder for refusion af udgifter til købsmoms henvises til § 2 i den nævnte bekendtgørelse og kapitel 2.6 i "Budget- og regnskabssystem for kommuner".

9.4.3 Budgetprocedure

Selvom man ikke ønsker at fravige det kommunale budget- og regnskabssystems regler, bør der i vedtægterne tages stilling til de nærmere frister for budgetproceduren i fællesskabet.

Det vil ofte være nødvendigt eller i hvert fald hensigtsmæssigt, at budgetvedtagelsen i det kommunale fællesskab er tidsmæssigt forskudt i forhold til kommunernes budgetvedtagelse.

³⁷ Se Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 28. oktober 2014 (2014-17361).
<http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2014/1442-kommunale-faellesskaber-regnskabsklasser.aspx>.

Hermed kan kommunerne have klarhed over de kommende udgifter til fællesskabet, når de lægger deres budget.

Endvidere kan der afhængig af fællesskabets opgaver og finansieringsform efter omstændighederne være god grund til at fastsætte en bestemmelse, hvorefter deltagerkommunerne er forpligtede til at fremkomme med oplysninger til brug for udarbejdelsen af fællesskabets årsbudget.

Er fællesskabets aktiviteter finansieret gennem takster betalt af brugerne, således som det er tilfældet på forsyningsområderne, vil budgetlægningen i fællesskabet være mindre afhængig af deltagerkommunernes budgetter og budgetlægning end for det skattefinansierede område. Dog kan der også her være udgiftsbehov, der kræver inddragelse af deltagerkommunerne. Det kan f.eks. gælde anlægsudgifter. På disse områder må man i øvrigt være særligt opmærksom på regler i sektorlovgivningen, der regulerer finansieringen af aktiviteterne og fastsættelse af takster i forhold til brugerne, men eventuelt også spørgsmål vedrørende budgetter og regnskab.

9.4.4 Tillægsbevillinger

Ligesom i en kommune kan der efter omstændighederne i løbet af året blive behov for at yde tillægsbevillinger til uforudsete udgifter i et kommunalt fællesskab, idet foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, og som ikke er bevilliget ved årsbudgettet, ikke må iværksættes, før den fornødne bevilling er meddelt, jf. den kommunale styrelseslovs § 40, stk. 2. Denne bestemmelse gælder såvel for kommunale fællesskaber som for kommuner. Tilsvarende gælder undtagelsen i bestemmelsens 3. pkt., hvorefter administrationen kan afholde udgifter, som er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, dog således at der snarest muligt indhentes bevilling. Ændres således f.eks. en lovbestemt takst, som belaster fællesskabets budget, vil denne takstændring kunne følges af fællesskabets administration, men der må snarest muligt indhentes den fornødne tillægsbevilling fra det øverste styrende organ, som har bevillingsmyndigheden, jf. afsnit 9.4.1.

Herudover kan tillægsbevillinger kun meddeles af det fællesskabsorgan, som er tillagt bevillingsmyndigheden, og dette normalt kun i det omfang sådanne udgifter ikke med rimelighed burde eller kunne forudses i forbindelse med vedtagelsen af fællesskabets årsbudget, og det ikke vil være rimeligt at udskyde udgifterne, f.eks. fordi dette vil være til skade for fællesskabet. De deltagende kommunalbestyrelser skal altså som udgangspunkt ikke acceptere, at fællesskabets øverste organ i løbet af et budgetår pålægger dem udgifter til fællesskabet, som går videre end det anførte.

Det kan være en god idé at fastsætte bestemmelser i vedtægterne om fællesskabets øverste organs mulighed for at yde tillægsbevillinger i løbet af året. Det vil kunne fastsættes, at bevillinger i løbet af året, der går ud over de i § 40, stk. 2, 3. pkt., nævnte, skal godkendes i de deltagende kommunalbestyrelser. Det kan ikke mindst være relevant, hvor der også fastsættes bestemmelse om, at kommunalbestyrelserne skal godkende fællesskabets årsbudget, jf. afsnit 9.4.1.

9.4.5 Regnskabsaflæggelse

Vedtægterne skal indeholde en beskrivelse af proceduren for aflæggelsen af fællesskabets regnskab. Det vil typisk være bestyrelsen, der aflægger regnskabet. Det øverste styrende organ (bestyrelsen, repræsentantskab eller generalforsamling), der også har bevillingsmyndigheden, godkender endeligt regnskabet inklusiv revisionens bemærkninger.

De nærmere krav til regnskabets *indhold* følger af den kommunale styrelseslov, bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. (bekendtgørelse nr. 15 af 13. januar 2015) og det i medfør heraf fastsatte "Budget- og regnskabsystem for kommuner". Disse krav til regnskabet vil ikke kunne fraviges, såfremt det kommunale fællesskab aflægger regnskab efter de kommunale regler, men reglerne er dog på enkelte punkter anderledes, for så vidt angår kommunale fællesskaber, jf. afsnit 9.4.2.

Fremgår det af vedtægterne eller af sektorlovgivningen, at det kommunale fællesskab følger årsregnskabsloven, skal regnskabet opfylde de krav, denne lovgivning indeholder, jf. ovenfor afsnit 9.4.2.

Den kommunale styrelseslov og bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. indeholder *frister* for aflæggelse og behandling af regnskabet og dets endelige godkendelse. Disse frister kan godt fraviges ved den procedure for behandlingen af fællesskabets regnskab, som fastsættes i vedtægterne. Der vil således kunne fastlægges frister, der er hensigtsmæssige for fællesskabet og de deltagende kommuner, og som – ligesom det gælder for kommunerne – sikrer, at regnskabet er afsluttet inden vedtagelsen af næste års budget.

Eksempel for et fællesskab, der anvender de kommunale budget- og regnskabsregler:

"Bevillingsmyndighed og budgetprocedure

[Interessenterne oplyser senest den [xx. måned] fællesskabet om deres forventede aftag af fællesskabets ydelser baseret på ...]

Stk. 2. Bestyrelsen/repræsentantskabet vedtager senest den [xx. måned] fællesskabets årsbudget [og flerårige budgetoverslag] for det kommende kalenderår.[Budgettet sendes herefter til deltagerne./Budgettet forelægges herefter til godkendelse i de deltagende kommunalbestyrelser, jf. § x. (se afsnit 7.1.2.)]

Stk. 3. [Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter for fællesskabet, som ikke er bevilget ved vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes uden bestyrelsens/ repræsentantskabets og de deltagende kommunalbestyrelses godkendelse. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent iværksættes uden forudgående godkendelse, men bestyrelsens godkendelse må da indhentes og de deltagende kommunalbestyrelser orienteres snarest muligt. *Eller:* Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter for fællesskabet, som ikke er bevilget ved vedtagelsen af årsbudgettet, kan alene iværksættes af bestyrelsen/repræsentantskabet, hvis de ikke burde være forudset i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, og hvis en udskydelse af foranstaltningerne vil være til skade for fællesskabet.

Procedure for regnskabsaflæggelse og revision

Fællesskabets regnskab forelægges bestyrelsen senest den [xx. måned] i året efter regn-

skabsåret. Regnskabet skal opfylde de krav, der gælder for kommunale regnskaber. Bestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen.

Stk. 2. Efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt direktionen/bestyrelsen til besvarelse, træffer bestyrelsen/repræsentantskabet/generalforsamlingen senest den [xx. måned] i året efter regnskabsåret i et møde afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger og regnskabets godkendelse.

Stk. 3. Det godkendte regnskab sendes herefter snarest til de deltagende kommunalbestyrelser og til Statsforvaltningen sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som bestyrelsen/repræsentantskabet/generalforsamlingen har truffet i forbindelse hermed.”

9.4.6 Revision

Kravene til revisionen af et kommunalt fællesskabs regnskab er de samme, som gælder for revisionen af kommunernes regnskaber. Disse krav er fastsat i den kommunale styrelseslov § 42.³⁸ Baggrunden for, at disse regler ikke kan fraviges, er hensynet til økonomisk tilsyn og kontrol med de kommunale fællesskaber.

Revisor skal være statsautoriseret eller registreret revisor, og de krav, der følger af den kommunale styrelseslov og af revisorloven om revisors sagkundskab og uafhængighed, kan ikke fraviges for så vidt angår kommunale fællesskaber. Det samme gælder reglerne om indholdet af den kommunale revision i den kommunale styrelseslovs § 42, stk. 2 og 3.

Det kommunale fællesskabs øverste styrende organ (bestyrelsen, repræsentantskab eller generalforsamling) antager revisionen, der skal godkendes af Statsforvaltningen. Tilsvarende kræver afskedigelse af revisionen Statsforvaltningens samtykke. Dette bør af oplysningsmæssige årsager fremgå af fællesskabets vedtægter.

Der vil kunne fastsættes andre *frister* for revisionens afgivelse af bemærkninger til det kommunale fællesskabs regnskab end, hvad der følger af de kommunale regler, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt for fællesskabet, jf. ovenfor afsnit 9.4.5 om proceduren for afgivelse af regnskabet.

Det endelige regnskab med revisionens bemærkninger skal godkendes af fællesskabets øverste styrende organ, der samtidig træffer afgørelse om revisionens bemærkninger, jf. bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 45, stk. 2, 2. pkt.³⁹ Dette bør af oplysningsmæssige årsager fremgå af fællesskabets vedtægter.

Ligesom for kommuner, jf. § 57, stk. 2, i den kommunale styrelseslov, gælder der for kommunale fællesskaber krav om, at det årlige regnskab, revisionsberetningen og de afgørelser, der er truffet i forbindelse hermed, skal indsendes til Statsforvaltningen. Også dette bør af oplysningsmæssige årsager fremgå af fællesskabets vedtægter.

³⁸ Se nærmere Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 322 ff.

³⁹ Se evt. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 388 ff.

Eksempel på en bestemmelse vedrørende revisionen:

"Fællesskabet skal lade sine regnskaber revidere af en statsautoriseret eller registreret revisor i overensstemmelse med de regler, der gælder for den kommunale revision.
Stk. 2. Revisionen vælges af bestyrelsen/repræsentantskabet/generalforsamlingen og skal godkendes af Statsforvaltningen. Revisionens afskedigelse kræver Statsforvaltningens samtykke."

9.5 Fællesskabets optagelse af lån og lånereglerne

Som anført i afsnit 9.2 kan det efter omstændighederne være relevant at fastsætte bestemmelser i fællesskabets vedtægter om, at fællesskabets øverste styrende organ kan træffe beslutning om optagelse af lån. I tilknytning hertil bør det overvejes at fastsætte bestemmelser om en særlig beslutningsprocedure med f.eks. kvalificeret flertal eller om de deltagende kommunalbestyrelses godkendelse af sådanne beslutninger. Dette gælder navnlig, fordi fællesskabets optagelse af lån som udgangspunkt henregnes til de deltagende kommuners låntagning, jf. nærmere nedenfor.

Kommunernes adgang til at optage lån og henregning af aftaler om benyttelse af ejendomme, lokaler m.v. til kommunernes økonomi er nærmere reguleret i lånebekendtgørelsen.⁴⁰ Lånebekendtgørelsen regulerer også vilkårene for lånoptagelse, herunder løbetid m.v.

Reguleringen af kommunernes låntagning og henregning af aftaler m.v. er baseret på, at kommuner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse. Kommuner kan således som hovedregel kun optage lån, i det omfang der i medfør af lånebekendtgørelsen er adgang til lånoptagelse. Aftaler om f.eks. leje eller leasing af et anlæg skal som hovedregel på samme måde som et lån henregnes til kommunens økonomi.

På en række områder har kommunerne såkaldt automatisk låneadgang. Det gælder særligt på forsyningsområdet, men også på udvalgte andre områder inden for bl.a. energibesparende foranstaltninger, boligområdet, kommunal jordforsyning, færger, havne og visse klimatiltag m.fl. En kommunes samlede tilladte låneadgang svarer således til de nettoudgifter, som kommunen har afholdt til formål med automatisk låneadgang, samt eventuelle lånedispensationer.

Rammerne for kommunernes låntagning har betydning for kommunale fællesskaber, da lån optaget af og aftaler indgået af kommunale fællesskaber som udgangspunkt skal henregnes til de deltagende kommuners låntagning.

Det gælder også, hvis et kommunalt fællesskab indgår en aftale om leje af anlæg af en eller flere af de deltagende kommuner. En sådan aftale vil skulle henregnes til de øvrige

⁴⁰ Bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=160927>.

deltagende kommuners låntagning. Det gælder dog ikke aftaler, der maksimalt løber i tre år og ikke giver mulighed for forlængelse.

Hvis et kommunalt fællesskab overtager en deltagende kommunes lejeaftale, vil hver af de deltagende kommuner have adgang til at overtage lånet eller lejeaftalen uden yderligere henregning, hvis lejeaftalen allerede har belastet en deltagende kommunes låneramme. Det følger af princippet om, at en deltagende kommune, der indtræder i et eksisterende lejemål i stedet for en anden kommune, ikke vil blive belastet af denne lejeaftale, hvis lejeaftalen allerede har belastet en anden kommunes låneramme.

Henregningen af lån og aftaler sker forholdsmæssigt til deltagende kommuners låneramme på baggrund af de interne hæftelsesforhold.

En kommune, der deltager i et kommunalt fællesskab, kan dog undgå henregning af fællesskabets lån eller aftaler, hvis kommunen foretager deponering af et beløb svarende til værdien af kommunens andel af lånet eller aftalen.

Kommunale fællesskaber har herudover ligesom kommuner inden for visse rammer mulighed for at trække på en kassekredit. Rammerne har til formål at sikre, at kommunale selskabers kassekredit kun anvendes til finansiering af midlertidige likviditetsunderskud og ikke til egentlig lånoptagelse som følge af permanente driftsunderskud, udgifter til opførelse af nyanlæg og udgifter til køb af eksisterende anlæg m.v.

Lånereglerne er nærmere beskrevet i den kommunale lånevejledning.⁴¹

Eksempel på vedtægtsbestemmelse om fællesskabets optagelse af lån (se også afsnit 8.2):

"Bestyrelsen/repræsentantskabet kan [med de deltagende kommunalbestyrelses godkendelse] optage lån til anlægsudgifter, som er nødvendige for fællesskabets fortsatte drift.

10 Det kommunale fællesskabs deltagelse i privatretlige organisationsformer

I tilfælde, hvor kommunernes deltagelse i privatretlige organisationsformer ikke er reguleret i den skrevne lovgivning, og den skrevne lovgivning ikke er til hinder herfor, kan kommuner

⁴¹ Vejledning nr. 11256 af 7. december 2015 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=176422>.

efter kommunalfuldmagtsreglerne deltage i privatretlige organisationsformer såsom aktieselskaber, anpartsselskaber m.v.

Der er dog knyttet en række betingelser til denne adgang. Det er en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig organisationsform, at den privatretlige organisation udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage, herunder at den privatretlige organisation ikke har et erhvervsøkonomisk formål. Endvidere er det som udgangspunkt en betingelse, at en kommune ikke har bestemmende indflydelse i den privatretlige organisation. Det er dog antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune alligevel kan udskille en opgave og de hertil knyttede midler i et privat selskab m.v. og samtidig bevare rådigheden over det, når de opgaver, som det private selskab m.v. skal udføre, udgør kommunal forsyningsvirksomhed (vand, gas, varme, el, spildevandsafledning) samt affaldsbortskaffelse.

Denne adgang til at etablere og deltage i privatretlige organisationsformer, herunder aktieselskaber, gælder også for kommunale fællesskaber. For så vidt angår spørgsmålet om bestemmende indflydelse antages efter ministeriets praksis, at et kommunalt fællesskab alene kan have bestemmende indflydelse i et aktieselskab under samme betingelser, som gælder for kommuner.⁴²

I det omfang der er tale om, at det kommunale fællesskab varetager en opgavetype, som muliggør bestemmende indflydelse i et aktieselskab, antages det, at der som det mindre i det mere er hjemmel til bestemmende indflydelse i et aktieselskab, som understøtter/servicerer fællesskabets varetagelse af den omhandlede opgavetype. Det betyder f.eks., at et kommunalt fællesskab, der varetager forsyningsopgaver, kan have bestemmende indflydelse i et serviceaktieselskab, som varetager opgaver for det kommunale fællesskab.

Det bemærkes, at det kan være hensigtsmæssigt, hvis deltagerkommunerne i forbindelse med oprettelse af det kommunale fællesskab i vedtægterne tager stilling til, hvorvidt det skal være muligt for det kommunale fællesskab at etablere og/eller deltage i et aktieselskab.

Det bemærkes videre, at det kommunale fællesskab beholder ansvaret for varetagelsen af den opgave, hvis udførelse overlades til et selskab. Der er altså ikke tale om kompetenceoverførelse svarende til det, som er tilfældet, når der overdrages kompetence til et kommunalt fællesskab.

Man skal være opmærksom på, at der kan være særlige regler i sektorlovgivningen om kommuners og kommunale fællesskabers muligheder for at deltage i privatretlige selskaber inden for det opgaveområde, hvor det kommunale fællesskab udøver opgaver.⁴³

⁴² Se det tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriums afgørelse af 9. april 2014. http://resumedatabase.sim.dk/media/734899/14_4_1_Om_et_trafikselskabs_mulighed_for_at_etablere_et_selskab_med_bestemmende_indflydelse.pdf.

⁴³ Se f.eks. § 5 i lov om naturgasforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 1331 af 25. november 2013 med senere ændringer.

Om kommunale aktieselskaber henvises i øvrigt til "Notat om retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde" udarbejdet af en arbejdsgruppe vedrørende fælles løsninger i kommunerne i april 2014.⁴⁴

Eksempel på en generel bestemmelse:

"Fællesskabet kan deltage i og oprette selskaber, der varetager opgaver, som fællesskabet selv kan varetage, på samme vilkår, som gælder for kommuner."

11 Ophævelse og udtræden

Vedtægterne for det kommunale fællesskab bør indeholde regler om, hvordan samarbejdet kan ophæves og de nærmere vilkår herfor. Herudover er det nødvendigt at fastsætte bestemmelser om udtræden og vilkårene herfor, hvis det skal være muligt for nogle kommuner at forlade fællesskabet, mens andre fortsætter i det.

11.1 Den kommunale styrelseslovs regler om ophævelse

§ 60, stk. 2 og 3, i den kommunale styrelseslov indeholder følgende regler:

"Stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når Statsforvaltningen finder rimelig grund dertil.

Stk. 3. Vilklårene for aftalens ophævelse skal godkendes af Statsforvaltningen og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne."

Bestemmelserne supplerer vedtægtsbestemmelser om ophævelse og udtræden. Ved ophævelse forstås, at fællesskabet ophører med at eksistere, mens der ved udtræden forstås, at en eller flere kommuner opsiger deres deltagelse i fællesskabet, mens de øvrige kommuner fortsætter driften.

Bestemmelsen i stk. 2, 1. pkt., indebærer, at beslutning om ophævelse af det kommunale fællesskab *ikke* kan overlades til det styrende organ i fællesskabet. Beslutningen herom skal – ligesom beslutning om indtræden i fællesskabet – godkendes i de deltagende kommunalbestyrelser i et møde, og der skal være enighed herom blandt kommunalbestyrelserne.

Er der ikke blandt kommunalbestyrelserne enighed om ophævelse, kan ophævelse kun ske efter Statsforvaltningens beslutning, jf. stk. 2, 2. pkt. Sådan beslutning kan træffes, hvis Statsforvaltningen finder rimelig grund til ophævelsen.

⁴⁴ Se <http://sim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2014/nov/notat-om-retlige-rammer-for-faelles-loesninger-for-kommunalt-samarbejde.aspx>.

Det følger af § 60, stk. 3, at vilkårene for ophævelse af et kommunalt fællesskab altid skal godkendes af Statsforvaltningen. Dette skal ske i forbindelse med ophævelsen. Statsforvaltningen vil i forbindelse med godkendelsen kunne lægge vægt på, hvilke vilkår der i vedtægterne eller i forbindelse med ophævelsen er aftalt af deltagerne, men Statsforvaltningen kan godt fravige disse. Dette vil navnlig kunne ske, hvis der er indtrådt ændringer, som indebærer, at de aftalte vilkår ikke længere er rimelige. Statsforvaltningen vil imidlertid i sin godkendelse tillægge vedtægtsbestemmelser om vilkår for ophævelsen betydning. Det vil også være tilfældet, hvor Statsforvaltningen skal træffe afgørelse om fastsættelse af vilkårene for ophævelse, fordi der ikke på tidspunktet for ophævelsen er enighed herom.

Loven indeholder ikke bestemmelser om udtræden af kommunale samarbejder efter § 60. Hvis mulighederne herfor ikke er reguleret i vedtægterne, vil udtræden ikke kunne ske. Hvis en kommune i et sådant tilfælde ønsker at udtræde af et kommunalt fællesskab, må fællesskabet ophæves og eventuelt efterfølges af etablering af et nyt fællesskab af de tilbageværende kommuner. Ophævelse kan ske, hvis der blandt de deltagende kommunalbestyrelser er enighed herom, eller Statsforvaltningen finder rimelig grund hertil, jf. § 60, stk. 2, i den kommunale styrelseslov.

11.2 Vedtægtsbestemmelser om ophævelse

11.2.1 Beslutning om ophævelse

Beslutning om ophævelse kræver som anført ovenfor, at alle deltagende kommunalbestyrelser er enige herom – ellers kan beslutningen kun træffes af Statsforvaltningen på en eller flere deltageres anmodning, jf. afsnit 11.1 om § 60, stk. 2, i den kommunale styrelseslov.

Ikke desto mindre vil det ofte være hensigtsmæssigt, at der i vedtægterne fastsættes bestemmelse om, at det øverste styrende organ i fællesskabet eventuelt enstemmigt eller med kvalificeret flertal kan indstille til kommunalbestyrelserne, at fællesskabet ophæves. Det skal fremgå, at en sådan beslutning skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser.

11.2.2 Vilkår for ophævelse

Jo mere præcise vilkår for ophævelse, som er fastsat i vedtægterne for fællesskabet, jo større er sandsynligheden alt andet lige for, at afvikling af fællesskabet kan foregå i enighed.

Vilkårene for fordelingen af fællesskabets formue bør udtrykkeligt tage stilling både til de tilfælde, hvor denne ved ophør er positiv, og til de tilfælde, hvor den er negativ.

I mange tilfælde vil det være nærliggende at lade vilkårene for fordelingen af en positiv eller negativ nettoformue ved ophør følge de samme principper, som gælder for de deltagende kommuners indbyrdes hæftelse for fællesskabets gæld under driften. Se hertil afsnit 9.3. Ofte vil en ejerfordeling, jf. afsnit 9.1, regulere såvel hæftelse under drift som fordeling af gæld eller positiv formue i forbindelse med ophør. Hvordan fordelingen skal være, kan således også bero på, om der i forbindelse med etableringen af fællesskabet er sket en regulering af deltagerkommunernes inddelning i tilfælde, hvor nogle kommuner har bragt større værdier ind i fællesskabet end andre.

Afhængig af fællesskabets størrelse – økonomisk og m.h.t. deltagerantal – og opgavetype kan der også være grund til at fastsætte mere detaljerede bestemmelser om det økonomiske opgør i forbindelse med ophør og processen for afviklingen heraf. Sådanne bestemmelser kan omfatte:

- Principper for opgørelse af værdierne i fællesskabet (regnskabsmæssigt, tidsmæssigt, værdiansættelse etc.).
- Principper for fordelingen af aktiver og passiver (skal man f.eks. tage det med ud, som man bragte ind, eller skal alt realiseres og fordeles).
- Frister og procedure for udarbejdelse af en opgørelse, herunder eventuel inddragelse af revisor, og for kommunalbestyrelsernes godkendelse heraf.

Eksempel på vedtægtsbestemmelse om ophævelse:

”Bestyrelsen kan indstille, at fællesskabet opløses. Opløsning kræver godkendelse i alle de deltagende kommunalbestyrelser. I modsat fald kan beslutning om opløsning kun træffes af Statsforvaltningen på mindst én deltagers anmodning, og såfremt Statsforvaltningen finder rimelig grund hertil, jf. § 60, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Ved opløsning modtager hver deltager en andel af den positive eller negative nettoformue i fællesskabet på ophørstidspunktet svarende til ... /i overensstemmelse med ...

Stk. 3. Fællesskabets revisor udarbejder en opgørelse over fællesskabets nettoformue og de aktiver og passiver, der indgår heri, samt et udkast til fordeling heraf. Denne opgørelse og fordeling kan gøres til genstand for forhandling imellem de deltagende kommuner, men opgørelsen og fordelingen skal være godkendt af de deltagende kommunalbestyrelser senest 3 måneder efter fællesskabets opløsning.

Stk. 4. Den endelige opgørelse og fordeling skal godkendes af Statsforvaltningen og fastsættes i tilfælde af uenighed mellem de deltagende kommuner af Statsforvaltningen, jf. § 60, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.”

11.3 Vedtægtsbestemmelser om udtræden (opsigelse)

Hvis det skal være muligt for en eller flere deltagerkommuner at udtræde af et kommunalt fællesskab, mens andre fortsætter driften, skal dette fremgå af vedtægterne, jf. ovenfor afsnit 11.1.

Det er ikke givet, at deltagerkommunerne (altid) skal have mulighed for at udtræde. F.eks. kan det efter omstændighederne være relevant at fastsætte i vedtægterne, at udtræden ikke kan ske i en vis periode efter etableringen. Dog må man ved overvejelser om at udelade opsigelsesbestemmelser eller lave en karenstid være bevidst om, at en kommune, der alligevel ønsker at udtræde, i givet fald kan bede Statsforvaltningen om at opløse fællesskabet, hvilket Statsforvaltningen gør, hvis der er rimelig grund hertil. I givet fald må de kommuner, der ønsker at fortsætte driften, etablere et nyt fællesskab. Det anførte betyder, at manglende opsigelsesmulighed eller en bestemmelse om en karenstid, før opsigelse kan ske, skal være sagligt velbegrundet, f.eks. i hensynet til fællesskabets fortsatte drift.

En kommunes udtræden af et kommunalt fællesskab kræver altid en beslutning herom i den pågældende kommunalbestyrelse.

11.3.1 Frist for udtræden

Vedtægtsbestemmelser om udtræden må indeholde en opsigelsesfrist. Af hensyn til det økonomiske opgør i forbindelse med udtræden kan det være en god idé, at fristen fastsættes til udløbet af et regnskabsår.

Det er ikke usædvanligt, at opsigelsesfristen er lang, særligt i kommunale fællesskaber, der varetager drift af store forsyningsområder.

11.3.2 Andre vilkår for udtræden

Vilkårene for opsigelse må omfatte de økonomiske vilkår herfor. Ved fastsættelsen heraf må der lægges vægt på både, hvad der er rimeligt for den udtrædende kommune og for fællesskabet, der skal kunne drives videre.

Det vil i mange tilfælde være rimeligt, at en udtrædende kommune tager en del af nettoformuen svarende til sin ejerandel, jf. ovenfor afsnit 11.2.2 og afsnit 9.1, med ud af fællesskabet.

Dog må man være opmærksom på, at vilkår om, at en udtrædende kommune har krav på en andel af den positive nettoformue, i nogle tilfælde vil kunne skade fællesskabet og eventuelt fordyre eller bringe driften i fare. Derfor er det – efter omstændighederne – ikke udelukket at fastsætte vilkår, hvorefter en udtrædende kommune ikke har krav på at modtage sin del af fællesskabets aktiver. En anden mulighed er at fastsætte vilkår om, at en sådan positiv andel "indefryses" indtil fællesskabets eventuelle senere opløsning.

For det tilfælde, at fællesskabet på udtrædelsestidspunktet har en negativ nettoformue, vil det ofte være relevant at fastsætte i vedtægterne, at en udtrædende kommune skal betale eller fortsat hæfter for den del af gælden, som i det interne forhold mellem kommunerne påhvilede kommunen på udtrædelsestidspunktet, jf. afsnit 9.3 og ovenfor afsnit 11.2.2.

Derimod vil Statsforvaltningen som udgangspunkt ikke kunne godkende vedtægtsbestemmelser, hvorefter en udtrædende kommunes økonomiske forpligtelser i forhold til fællesskabet kan ændre sig efter udtrædelsestidspunktet. Dette skyldes, at kommunen ikke efter dette tidspunkt gennem sin deltagelse i fællesskabets styrende organ(er) kan øve indflydelse på fællesskabets drift og andre beslutninger, der kan påvirke økonomien.⁴⁵

Ligesom ved ophør af fællesskabet må det overvejes, om der er behov for at fastsætte vedtægtsbestemmelser, der nærmere regulerer den økonomiske opgørelse, som skal finde sted i forbindelse med en eller flere kommuners udtræden, og processen herfor, jf. afsnit 11.2.2.

⁴⁵ Se evt. det tidligere Velfærdsministeriets afgørelse af 12. november 2008.
http://resumedatabase.sim.dk/media/733652/08_4_2_om_den_kommunale_tilsynsmyndigheds_mulighed_for_at_aendre_en_afgoerelse_om_godkendelse_af_vedtaegterne_for_et_kommunalt_faellesskab_mv.pdf.

11.3.3 Statsforvaltningens rolle ved udtræden

Indeholder vedtægterne bestemmelse om udtræden, kræver det ikke Statsforvaltningens godkendelse, at en eller flere kommuner udtræder af et kommunalt fællesskab, når disse vilkår følges, eller der i øvrigt er enighed om udtræden og vilkårene herfor.

Indeholder vedtægterne mulighed for udtræden, men opstår der i forbindelse med en eller flere kommuners udtræden uenighed om vilkårene herfor, kan Statsforvaltningen træffe afgørelse herom. En sådan afgørelse vil kunne omfatte en fortolkning af de i vedtægterne fastsatte vilkår, supplerende af disse vilkår og efter omstændighederne også ændring af de vilkår, som følger af vedtægterne. Statsforvaltningens afgørelse herom træffes efter § 60, stk. 1, i den kommunale styrelseslov, og en ændring af de én gang godkendte vedtægter forudsætter, at dette kan ske inden for rammerne af den almindelige ulovbestemte adgang til at ændre en forvaltningsretlig afgørelse.⁴⁶

Eksempel på vedtægtsbestemmelse om udtræden:

"Kommunalbestyrelsen i en deltagerkommune kan [efter forløbet af 2 år fra disse vedtægters ikrafttræden] beslutte at udtræde af fællesskabet med [ét års] varsel til udgangen af kalenderåret.

Stk. 2. Ved udtræden modtager den udtrædende kommune en andel af den positive eller negative nettoformue i fællesskabet på tidspunktet for udtræden [svarende til .../i overensstemmelse med]. Denne andel fastsættes på grundlag af en af fællesskabets revisor udarbejdet opgørelse over fællesskabets nettoformue på udtrædelsestidspunktet. Omkostningerne til udarbejdelse af denne opgørelse betales af den udtrædende kommune.

Stk. 3. Den udtrædende kommunes tilgodehavende hos fællesskabet henholdsvis fællesskabets tilgodehavende hos den udtrædende kommune afvikles inden for [xx måneder/år] fra udtrædelsesdatoen med en rente på [x %], med mindre en kortere afviklingsperiode aftales."

12 Vedtægtsændringer og andre efterfølgende beslutninger vedrørende fællesskabet

12.1 Skal normalt godkendes i alle kommunalbestyrelser

Det er det klare udgangspunkt, at alle vedtægtsændringer skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser for at have gyldighed.

Som nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 5.1 udgør vedtægterne for det kommunale fællesskab både kommunalbestyrelsens beslutning om at afgive kompetence, vilkårene for afgiv-

⁴⁶ Se den i ovennævnte note anførte afgørelse.

velse af kompetencen og aftalen mellem de deltagende kommunalbestyrelser om samarbejdet.

Alle ændringer af vedtægterne, som indebærer ændringer i de beføjelser, som kommunalbestyrelsen har afgivet til fællesskabet, eller som ændrer vilkårene for kommunalbestyrelsens afgivelse af beføjelser, skal derfor godkendes af hver af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde.

Det samme gælder andre beslutninger vedrørende fællesskabet, der ændrer de beføjelser, der er afgivet til fællesskabet, eller ændrer indholdet af vilkårene for afgivelsen af disse beføjelser.

Der er dog *ikke noget krav* om, at en vedtægtsændring eller en anden beslutning vedrørende et kommunalt fællesskab skal godkendes af kommunalbestyrelserne i de deltagende kommuner, *hvis vedtægtsændringen eller beslutningen ikke ændrer de beføjelser, kommunalbestyrelserne allerede har afgivet, eller indholdet af vilkårene for afgivelsen af disse beføjelser.*

Det anførte indebærer for det første, at *rent ordensmæssige ændringer af vedtægterne ikke kræver godkendelse i alle kommunalbestyrelser.* F.eks. er det ikke nødvendigt at forelægge alle deltagende kommunalbestyrelser en ændring af vedtægterne, som alene går på at ændre en deltagerkommunes navn, fordi den pågældende kommune har fået godkendt et nyt navn.

Det anførte indebærer for det andet, at *en ændring af vedtægterne for et kommunalt fællesskab eller en anden beslutning vedrørende fællesskabet, der allerede er hjemlet i de eksisterende vedtægter, ikke kræver godkendelse i alle kommunalbestyrelser.*

Der kan være grund til at være opmærksom på sidstnævnte forhold ved den oprindelige udformning af vedtægter for kommunale fællesskaber med mange deltagere, hvor det vil være administrativt byrdefuldt, når efterfølgende vedtægtsændringer eller andre beslutninger vedrørende fællesskabet skal forelægges alle kommunalbestyrelser.

Hvis man i de oprindelige vedtægter ønsker at åbne mulighed for senere at foretage vedtægtsændringer eller andre beslutninger vedrørende fællesskabet, skal det med tilstrækkelig klarhed fremgå af de oprindelige vedtægter, hvilke beføjelser kommunalbestyrelserne har afgivet i den henseende. Endvidere må det være et krav, at den senere hen konkret truffe vedtægtsændring eller beslutning er hjemlet i de beføjelser, der er afgivet, og de vilkår, der er fastsat herfor. Er dette tilfældet, har kommunalbestyrelserne godkendt vedtægtsændringen eller beslutningen, og der følger ikke af lovgivningen et krav om fornyet vedtagelse i de deltagende kommunalbestyrelser.

Ved vurderingen af, om en efterfølgende vedtægtsændring eller en anden beslutning vedrørende et kommunalt fællesskab er hjemlet i de allerede godkendte vedtægter, må der ske en konkret fortolkning af de eksisterende vedtægter i forhold til den truffe beslutning. Heri må ud over vedtægternes ordlyd efter omstændighederne skulle ske inddragelse af øvrige relevante forhold, herunder eventuel lovgivning, der regulerer vedkommende opgaveområde.

Om de nærmere krav, der stilles til en sådan vedtægtsændring eller anden beslutning vedrørende fællesskabet, henvises til det tidligere Økonomi- og Indenrigsministeriums afgørelse af 17. april 2013.⁴⁷ Afgørelsen omhandler bl.a. mulighederne for i vedtægterne for et kommunalt fællesskab at åbne mulighed for en senere fusion af fællesskabet med et andet fællesskab.

Et andet eksempel på en allerede hjemlet beslutning vedrørende det kommunale fællesskab er beskrevet ovenfor i afsnit 6.3 vedrørende mulighederne for allerede i de oprindelige vedtægter at give adgang til, at kommunerne eventuelt hver for sig kan overdrage nye opgaver til fællesskabet, jf. det anførte om de betingelser, der gælder herfor.

Når vedtægterne indeholder bestemmelser, der giver fællesskabets styrende organ mulighed for at træffe beslutninger, som rækker ud over dets almindelige drift, herunder f.eks. beslutninger om vedtægtsændringer, kan det være relevant at sikre opmærksomhed om, at disse beslutninger skal kunne rummes inden for vedtægterne. Et eksempel på en sådan vedtægtsbestemmelse ses nedenfor.

Eksempel på vedtægtsbestemmelse om, at det styrende organs beslutninger skal kunne rummes indenfor vedtægterne eller forelægges de deltagende kommunalbestyrelser:

"I det omfang [det styrende organs] beslutninger efter disse vedtægter, herunder om vedtægtsændringer, ændrer de beføjelser, som interessenterne har afgivet til fællesskabet, eller ændrer indholdet af vilkårene for afgivelsen af beføjelserne, skal beslutningerne godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde."

12.2 Tilsynets godkendelse af vedtægtsændringer

Efterfølgende ændringer af vedtægterne for et kommunalt fællesskab skal altid godkendes af Statsforvaltningen.

Dette gælder uanset, om der ved vedtægtsændringen afgives nye eller ændrede beføjelser til samarbejdet, om vilkårene for afgivelsen af beføjelserne herved ændres, eller om dette ikke er tilfældet. Dette skyldes, at formålet med Statsforvaltningens godkendelse bl.a. er at påse lovligheden og hensigtsmæssigheden af en eventuel beslutning om afgivelse af beføjelser og vilkårene herfor. I den forbindelse skal Statsforvaltningen bl.a. påse, at beslutninger om yderligere afgivelse af beføjelser til samarbejdet eller om ændring af vilkårene herfor er truffet af kommunalbestyrelsen. Det anbefales af ordensmæssige grunde, at der indsættes en bestemmelse herom i vedtægterne.

Eksempel:

"Statsforvaltningen skal godkende enhver ændring af disse vedtægter."

⁴⁷ Se <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2013/1341-om-kommunalbestyrelses-godkendelse-af-vedtaegterne-for-et-kommunalt-faellesskab-dannet-efter-fusion-af-to-kommunale-faellesskaber.aspx>.

13 Tilsyn og tvister m.v.

Normalt fremgår det af vedtægterne for et kommunalt fællesskab, at den kommunale tilsynsmyndighed, Statsforvaltningen, fører tilsyn med fællesskabet. Dette gælder imidlertid uanset, om det fremgår eller ikke, jf. den kommunale styrelseslovs § 47. De følgende afsnit omhandler Statsforvaltningens tilsyn, herunder tilsynets samspil med eventuelle bestemmelser i vedtægterne om anvendelse af voldgiftsret og med domstolsafgørelser.

Det anbefales af ordensmæssige grunde, at der indsættes en bestemmelse i vedtægterne om Statsforvaltningens tilsyn.

13.1 Det kommunale tilsyn

Det almindelige tilsyn med kommuner og kommunale fællesskaber omfattet af § 60 i den kommunale styrelseslov varetages af Statsforvaltningen, jf. den kommunale styrelseslovs § 47.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører således tilsyn med, at kommuner og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med, at kommuner og kommunale fællesskaber overholder ansættelsesretlige regler, jf. den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 2.

Det er Statsforvaltningen selv, der beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag. Det afgørende for, om Statsforvaltningen har pligt til at undersøge en sag nærmere er, om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden i dag, jf. den kommunale styrelseslovs § 48 a.

Statsforvaltningens tilsynssager rejses af egen drift. En henvendelse fra en borger, herunder en part i en kommunal sag, er således hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at Statsforvaltningen kan rejse en tilsynssag.

Det er i den kommunale styrelseslovs § 48, stk. 3, bestemt, at Statsforvaltningens tilsynskompetence viger, såfremt der er en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, som kan tage stilling til den pågældende sag.

Statsforvaltningen er efter §§ 50-51 i den kommunale styrelseslov tillagt en række forskellige reaktionsmuligheder. Statsforvaltningen kan således:

1. afgive vejledende udtalelser,
2. under visse betingelser suspendere eller annullere kommunale

3. beslutninger, der klart strider mod lovgivningen, pålægge ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer tvangsbøder, hvis kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen klart har pligt til at udføre,
4. anlægge erstatningssag mod ansvarlige kommunalbestyrelsesmedlemmer eller kræve betaling af erstatningsretlig bod samt
5. anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse.

Social- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen, men ministeriet kan i henhold til § 53, stk. 1, i den kommunale styrelseslov af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling.

Social- og Indenrigsministeriet kan tilsvarende afgive vejledende udtalelser samt træffe afgørelser/beslutninger efter §§ 50 a-51 i den kommunale styrelseslov. Dette følger af lovens § 52, stk. 4, og § 53, stk. 2.

13.2 Det kommunale tilsyns samspil med voldgiftsretterne

Et kommunalt fællesskab kan i sine vedtægter bestemme, at fællesskabets eventuelle tvister skal afgøres ved en voldgiftsret.

Statsforvaltningen har ikke kompetence til at tage stilling til tvister af privatretlig karakter, og en bestemmelse i vedtægterne om, at fællesskabets eventuelle tvister skal afgøres ved en voldgiftsret, vil derfor ikke begrænse Statsforvaltningens tilsyn med det kommunale fællesskab.

13.3 Det kommunale tilsyns samspil med domstolene

Hvis der er afsagt dom i en sag, kan Statsforvaltningen ikke tage stilling til sagen. Henvendelser om sådanne sager vil derfor blive afvist af Statsforvaltningen.

Der findes ikke noget entydigt svar på, hvordan Statsforvaltningen bør forholde sig, hvis en sag bliver indbragt for domstolene, mens Statsforvaltningen behandler sagen, eller hvis Statsforvaltningen modtager en henvendelse vedrørende en sag, som allerede er indbragt for domstolene. Dette vil afhænge af sagens karakter. F.eks. kan behovet for en hurtig behandling af sagen betyde, at Statsforvaltningen ikke sætter sin behandling af sagen i bero, selvom sagen er indbragt for domstolene.

Eksempel på vedtægtsbestemmelse om Statsforvaltningens tilsyn og godkendelse af visse beføjelser:

"Fællesskabet er omfattet af Statsforvaltningens almindelige kommunale tilsyn. Tilsynet omfatter ikke privatretlige spørgsmål.

Stk. 2. Følgende beslutninger kræver Statsforvaltningens godkendelse:

- Vedtægtsændringer
- Ansættelse og afskedigelse af fællesskabets revisor
- Vilkårene for fællesskabets opløsning
- ..."

14 Ikrafttræden og andre vedtægtsbestemmelser

Vedtægterne skal indeholde bestemmelse om, hvornår det kommunale fællesskab træder i kraft, dvs. hvornår driftsfasen indledes. Bestemmelse herom placeres normalt til sidst i vedtægterne.

Endvidere skal fællesskabets navn og dets hjemsted fremgå af vedtægterne, og det skal fremgå, hvilke kommuner der deltager i fællesskabet. Bestemmelser herom placeres normalt først i vedtægterne.

Der vil herudover være en række andre forhold, som det kan være nødvendigt eller hensigtsmæssigt at regulere for det enkelte fællesskab afhængig af dets nærmere karakter og opgaver, jf. indledningen til del III.

Eksempel vedr. navn og hjemsted:

"Fællesskabets navn er "Xxx I/S" og det har hjemsted i Y Kommune."

Eksempel vedr. ikrafttræden:

"Disse vedtægter træder i kraft, når alle de deltagende kommunalbestyrelser og Statsforvaltningens godkendelse foreligger, dog tidligst den [x. måned 2016]."

www.sim.dk