

Notat om retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde

Arbejdsgruppe vedr. fælles løsninger i kommunerne

April 2014

Enhed
Kommunaljura

Sagsbehandler
EGE

Koordineret med

Sagsnr.
2014-6625

Doknr.
135536

Dato
11-04-2014

Notat om retlige rammer for fælles løsninger for kommunalt samarbejde

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund	3
1.1 Overordnet om de lovgivningsmæssige rammer	4
2. Sammenfatning	5
2.1 Generelt	5
2.2 § 60 samarbejde	5
2.3 Aktieselskaber efter kommunalfuldmagtsregler	6
2.4 Aktieselskaber efter særlovgivningen	6
2.6 Andre kommunale samarbejder	7
2.7. Særlige organisationsformer	7
2.8 Tværgående retlige problemstillinger	8
2.9 Skematisk sammenfatning af forskelle i opgaveløsning afhængigt af opgavens organisering	9
Del I Samarbejder efter § 60 og kommunale aktieselskaber	11
4. Samarbejder efter § 60 i lov om kommunernes styrelse	11
4.1 Generelt	11
4.2 Opgaver	12
4.3. Styring og indflydelse	13
4.3.1. Kommunale fællesskaber	13
4.3.2. Andre § 60-samarbejder end kommunale fællesskaber	14
4.4 Økonomi	14
4.5 Godkendelse af et § 60 samarbejde	14
4.6. Offentligretlige regler – forvaltningsloven, offentlighedsloven mv.	14
4.7 Tilsyn	15
4.8 Kommunale fællesskaber oprettet ved lov	15
5. Kommunale aktieselskaber efter kommunalfuldmagtsreglerne	15
5.1 Generelt om kommunale aktieselskaber efter kommunalfuldmagtsregler	16
5.2 Opgaver	16
5.3. Styring og indflydelse	17
5.4 Økonomi	18
5.5 Tilsyn	19
5.6 Offentligretlige regler – forvaltningsloven, offentlighedsloven mv.	20
6. Deltagelse i privatretlige organisationsformer efter særlovgivningen	20
7. Aktieselskaber m.v. efter lov nr. 548	21
7.1 Organisationsformer	21
7.2. Opgaver	21
7.3 Beslutningsstruktur	22
7.4. Økonomi	22
DEL II Andre kommunale samarbejder	23



8.1. Betjeningsoverenskomster	23
8.2. Fælles opgaveløsning.....	23
8.3. Opgaveløsning efter lov 548.....	23
8.4. Fælles udbud	23
8.5. Standardiserede værktøjer	24
Del III Særlige organisationsformer	25
9. Udbetaling Danmark	25
9.1. Opgaver mv.	25
9.2. Organisering	25
9.3. Styring og indflydelse.....	25
9.4. Etableringen af UDK	26
9.5. Finansiering og fordeling af udgifter til UDK	26
10. Tilsynsreformen på det sociale område.....	26
10.1. Formålet med den nye organisering af socialtilsynet	26
10.2. Opgaver	26
10.3. De øvrige kommuners indflydelse på socialtilsynenes tilrettelæggelse og udførelse af tilsynsopgaven	27
10.4. Finansiering af socialtilsynene.....	27
10.5. Modellen for omorganisering af relevante medarbejdere	28
Del IV Tværgående retlige spørgsmål	29
11. Udbudsret	29
11.1. Kommunernes forpligtelser efter udbudsreglerne	29
11.2. Oplysning om tærskelværdierne for de enkelte opgavetyper og om de opgavetyper, som er undtaget fra udbudsreglerne.....	30
11.3. In house-reglen	31
12. Persondatalov	31
13. Overladelser af opgaver, herunder myndighedsudøvelse, til andre	34
14. Betalingsproblematikker/finansiering af opgaver	35
15. Lov om virksomhedsoverdragelse	35
16. KSL § 68 a	36

BILAG

- Bilag 1: Høringssvar af 10. marts 2014 fra Erhvervs- og Vækstministeriet vedr. lov nr. 548 og udbudsregler (inkl. bilag med oversigt over selskabsformer)
- Bilag 2: Høringssvar af 7. marts 2014 fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold vedr. Udbetaling Danmark
- Bilag 3: Høringssvar af 13. marts 2014 fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold vedr. tilsynsreformen på det sociale område
- Bilag 4: Kort om diverse retlige begreber
- Bilag 5: Arbejdsgruppens sammensætning



1. Baggrund

Regeringen og KL blev i økonomiaftalen for 2014 enige om at "se nærmere på mulighederne for at effektivisere bl.a. administrative støttefunktioner gennem øget standardisering og flere fælles løsninger på tværs af kommuner og i fællesoffentlig regi".

Som led i analysen af mulighederne for at etablere nye fælles kommunale løsninger indgår en afdækning af, hvilke muligheder der i dag eksisterer for at organisere opgaveløsningen på tværs af kommunerne.

Formålet med dette notat er på den baggrund at redegøre for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer for etablering af fælles løsninger. Notatet giver grundlag for at vurdere dels mulighederne for at udbrede anvendelsen af fælles løsninger mellem kommunerne, dels om der er behov for at forbedre de retlige rammer for samarbejde mellem kommunerne.

I det følgende vil der dog alene ske en beskrivelse af de retlige rammer. Notatet indeholder således ikke en vurdering af de eksisterende rammer, eller om der er behov for at tilpasse disse med henblik på at give kommunerne bedre mulighed for at samarbejde på tværs.

I tabel 1 nedenfor er opsummeret de samarbejdsformer, som ud fra en lovgivningsmæssig vinkel vil blive beskrevet i notatet.

Tabel 1: Modeller for samarbejde mellem kommuner

Organiseringsform	Beskrevne eksempler
Samling af opgaven i centrale enheder	UDK Tilsynsreformen
Fælles organisering på tværs af Kommuner	§-60 selskab Kommunalt aktieselskab Aktieselskaber efter særlovgivning Aktieselskaber efter lov 548
Andre typer samarbejde mellem Kommuner	Betjeningsoverenskomster Fælles opgaveløsning Opgaveløsning efter lov 548 Fælles udbud Standardiserede værktøjer

I redegørelsen af de enkelte samarbejdsformer vil beskrivelsen særligt forholde sig til følgende emner:

- Hjemmelsgrundlaget
- Styring og indflydelse
- Typer af opgaver (herunder mulighed for forskellige serviceniveauer)
- Tilsynsforpligtigheden
- Økonomiske vilkår



1.1 Overordnet om de lovgivningsmæssige rammer

Kommunalbestyrelsen er den øverste ansvarlige myndighed for alle kommunale opgaver, medmindre der er fastsat regler i lovgivningen, som bryder med dette princip.

Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt relativt 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 i et samarbejde – for eksempel et aktieselskab eller et kommunalt fællesskab (§ 60-samarbejde) – eller indgår aftale med en ekstern leverandør, for eksempel en privat virksomhed, som løser opgaven for kommunen.

Hertil kommer, at særlovgivning på en række områder fastsætter regler om, hvordan kommunen kan eller skal organisere opgaveløsning (for eksempel elforsyningslovgivningen, havneloven, vandsektorloven, beredskabsloven, lov om tandpleje mv.)

De forskellige muligheder, som kommuner har for at organisere deres opgaveløsning, herunder i fællesskab med hinanden, har forskellige implikationer i forhold til opgaveområde, ejerskab, konkurrenceudsættelse, styringsmuligheder, finansiering og anvendelsen af offentligt retlige regler, se for eksempel skemaet afsnit 2.9.

Dette notat har til formål at redegøre for de overordnede retlige rammer for ovenstående. Notatet består af fire dele, hvor vægten er lagt på første del, der indeholder en beskrivelse af generelle regler om § 60 samarbejder og kommunale aktieselskaber. Anden del indeholder en mere overordnet gennemgang af andre former for kommunale samarbejder, som ikke finder sted i en formel organisationsform. Tredje del indeholder en redegørelse for særlovgivning på nærmere bestemte opgaveområder, hvor der er etableret særlige modeller for løsning af fælles opgaver i kommunerne. Fjerde del indeholder en beskrivelse af tværgående retlige spørgsmål.

Det falder uden for notatets rammer at beskrive de nærmere regler for vedtægter, udbud og arbejds- og ansættelsesretlige spørgsmål m.v., som det i udmøntningen af den enkelte organisering vil være relevant at forholde sig til. I de tilfælde, hvor det må anses for at være nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at der tages højde for sådanne problemstillinger, er dette forhold dog nævnt.

De forskellige modeller for organisering af opgaveløsning, hvis retlige rammer beskrives nærmere nedenfor, er følgende:

DEL I § 60 samarbejder og kommunale aktieselskaber

- Kommunale fællesskaber og samarbejder efter § 60, jf. afsnit 4
- Kommunale aktieselskaber, jf. afsnit 5
- Deltagelse i aktieselskaber efter særlovgivningen og lov 548, jf. afsnit 6 og 7.

DEL II Andre former for kommunale samarbejder

- Betjeningsoverenskomster, jf. afsnit 8.1
- Fælles opgaveløsning, jf. afsnit 8.2
- Opgaveløsning efter lov 548, jf. afsnit 8.3
- Fælles udbud, jf. afsnit 8.4
- Standardiserede værktøjer, jf. afsnit 8.5.

DEL III Særlige organisationsformer

- Udbetaling Danmark, jf. afsnit 9.
- Tilsynsreformen på det sociale område, jf. afsnit 10.

I forlængelse heraf er der helt overordnet redegjort for følgende tværgående retlige spørgsmål:



DEL IV Tværgående retlige spørgsmål

- Udbudsregler, jf. afsnit 11.
- Persondatalov, jf. afsnit 12.
- Overladelse af opgaver, herunder myndighedsudøvelse, til andre, jf. afsnit 13.
- Betalingsproblematikker/finansiering af opgaver, jf. afsnit 14.
- Lov om virksomhedsoverdragelse, jf. afsnit 15.
- KSL § 68, jf. afsnit 16.

2. Sammenfatning

2.1 Generelt

Kommunalbestyrelsen er den øverste ansvarlige myndighed for alle kommunale opgaver, medmindre der er fastsat regler i lovgivningen, som bryder med dette princip.

Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt relativt 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 i et samarbejde – for eksempel et aktieselskab eller et kommunalt fællesskab (§ 60-samarbejde) – eller indgår aftale med en ekstern leverandør, for eksempel en privat virksomhed, som løser opgaven for kommunen.

Hertil kommer, at særlovgivning på en række områder fastsætter regler om, hvordan kommunen kan eller skal organisere opgaveløsning (for eksempel elforsyningslovgivningen, havneloven, vandsektorloven, beredskabsloven, lov om tandpleje mv.)

Nedenfor redegøres i hovedtræk for de retlige rammer for forskellige former for fælles opgaveløsning.

2.2 § 60 samarbejde

Hvad karakteriserer et § 60 samarbejde: Et samarbejde efter § 60 er et samarbejde mellem kommuner, hvor kommunerne afgiver kompetence på det pågældende opgaveområde til samarbejdet. Dette kan ske ved, at der oprettes et fælles styrelsesorgan. I så fald kaldes samarbejdet et kommunalt fællesskab. De deltagende kommunalbestyrelser kan øve indflydelse på fællesskabet gennem valg af repræsentanter til dette organ og har endvidere instruktionsbeføjelse over for disse repræsentanter. Kommunerne hæfter solidarisk for kommunale fællesskabers forpligtelser, og de oprettes typisk som interessentskaber. Kommunale fællesskaber er offentlige myndigheder og er underlagt samme offentligretlige lovgivning som kommuner. Kommuners deltagelse i samarbejder efter § 60 skal godkendes af Statsforvaltningen, som også fører tilsyn med sådanne samarbejder. Det antages, at samhandel mellem et § 60-fællesskab og ejerkommunerne ikke er underlagt krav om konkurrenceudsættelse.

Hvorfor valg af denne organisationsform: Denne organisationsform er særligt egnet, når der er tale om opgaver af betydeligt omfang, som det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at varetage på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Det er i dag typisk forsyningsvirksomhed, drift af større institutioner og anlæg mv. Ved at overføre opgaven til et kommunalt fællesskab vil opgaven endvidere blive kerneydelse for fællesskabet, hvor den før var én opgave blandt mange. Der er på grund af instruktionsbeføjelsen mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan øve indflydelse på fællesskabet. Bestyrelsen kan - blandt andet på baggrund af de enkelte bestyrelsesmedlemmers mandat fra deres respektive kommunalbestyrelser - varetage hensyn ud fra de enkelte kommuners interesser.

Serviceniveau: Der er ikke taget stilling til spørgsmålet i praksis, men det må som udgangspunkt antages, at der kan fastsættes bestemmelser om forskelligt serviceniveau i de deltagende kommuner.



2.3 Aktieselskaber efter kommunalfuldmagtsregler

Hvad karakteriserer et aktieselskab: Selskabet er en selvstændig juridisk person. Det er kun selskabet, der hæfter for selskabets forpligtelser, herunder økonomiske krav. Det betyder, at ejerne af selskabet kun hæfter med den kapital, der er indskudt i selskabet som ejerkapital. Den øverste ledelse er generalforsamlingen, der træffer beslutninger om selskabets overordnede forhold, samt vælger bestyrelsen. Bestyrelsen har ansvar for selskabets forhold og organisation og er forpligtet til at fremme selskabets interesser, også når det strider mod kapitalejernes interesser. Kapitalejerne har ikke instruktionsbeføjelse over for deres bestyrelsesmedlemmer. Selskabet er reguleret af selskabsloven og er ikke omfattet af offentligtretlige regler. Kommuners deltagelse i et aktieselskab skal ikke godkendes af Statsforvaltningen, og Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med selskabet. Det antages, at samhandel mellem et kommunalt aktieselskab og ejerkommunerne ikke er underlagt krav om konkurrenceudsættelse.

Hvorfor valg af denne organisationsform: Kommuners valg af aktieselskabsformen er typisk begrundet i et ønske om at få større fokus på opgaven. Ved at overføre opgaven til et kommunalt aktieselskab vil opgaven blive kerneydelse for selskabet, hvor den før var én opgave blandt mange. Opgaven overlades til et selskab, som kommunen i kraft af sit ejerskab har visse styringsmuligheder over for. En kommune vil ikke have tilsvarende styring, hvis opgaven udliciteres. En kommune har imidlertid i forhold til et § 60-fællesskab mere begrænsede muligheder for at øve indflydelse på selskabet, idet kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse i forhold til det udpegede medlem i bestyrelsen, og idet bestyrelsens opgave er ikke at varetage hensyn ud fra de enkelte kommuners interesser.

Serviceniveau: Der vil blandt andet - i overensstemmelse med vedtægter, ejeraftale og ejerstrategi - i de kontrakter, som indgås mellem selskabet og den enkelte kommune, kunne fastsættes bestemmelser om serviceniveau.

2.4 Aktieselskaber efter særlovgivningen

Kommunernes adgang til at deltage i privatretlige organisationsformer kan være hjemlet i - og er i nogle tilfælde pligtmæssig i henhold til - den konkrete lovgivning på området. Såvel opgaver som de nærmere vilkår, der gælder for kommunal deltagelse i et selskab vil i sådanne tilfælde typisk være reguleret i den konkrete lovgivning. Se for eksempel *lov om elforsyning, lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om fjernkøling, havneloven og lov om luftfart.*

2.5 Aktieselskaber m.v. efter lov nr. 548

Hvad karakteriserer et lov 548-selskab: Selskabet har mulighed for i videre omfang, end en kommune har hjemmel til i kommunalfuldmagtsregler eller særlovgivningen, at udvikle og sælge produkter og tjenesteydelser byggende på kommunal viden og i den forbindelse opnå en fortjeneste. Der skal være minimum 25 pct. privat ejerskab og maksimalt 50 pct. af omsætningen må hidrøre fra salg til andre end kommuner og regioner. Det er en forudsætning, at selskabet oprettes i en selskabsform med begrænset hæftelse (aktieselskab, anpartsselskab el. lign.).

Hvorfor valg af denne opgaveform: Der er mulighed for at udvikle og sælge produkter og tjenesteydelser, i videre omfang end kommuner ellers har hjemmel til, samt at opnå fortjeneste i forbindelse hermed.



2.6 Andre kommunale samarbejder

På en række områder i særlovgivningen er der fastsat regler om, at kommuner har adgang til at samarbejde med hinanden, jf. for eksempel beredskabsloven, lov om tandpleje, lov om offentlige veje mv.

Betjeningsoverenskomster

En særlig form for aftale om udførelse af opgaver for andre kommuner er traditionelt blevet benævnt betjeningsoverenskomster. Udtrykket dækker de aftaler, som to kommuner indgår om, at den ene kommune kan benytte den anden kommunes institutioner og indretninger, for eksempel om en kommunes benyttelse af en anden kommunes plejehjemsfaciliteter, vejmateriel, skoletandlægekapacitet m.v.

Fælles opgaveløsning

Kommuner kan med henblik på at løse egne opgaver mere hensigtsmæssigt udføre opgaver i fællesskab, for eksempel aftaler om samarbejde mellem kommuners tekniske forvaltning om indkøb af materiel, om fælles anlæg og vedligeholdelse af veje i de af aftalen omfattede kommuner og om indkøb af særligt kostbart apparatur.

Opgaveløsning efter lov 548

Efter lov 548 kan kommuner (og regioner) løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne (og regionerne) må løse i eget regi, når opgaven ikke overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv for tjenesteydelser (2014-niveau: DKK 1.541.715). Det er en forudsætning for opgaveløsning efter loven, at kommunen ikke har hjemmel til at varetage opgaven efter særlovgivningen eller kommunalfuldmagtsregler.

Fælles udbud

Det står som udgangspunkt en kommune frit, om den vil løse opgaven in house, eller om den vil overlade det til andre at løse opgaven.

Flere kommuner vil også kunne gå sammen om at udbyde en opgave og på den måde kunne opnå stordriftsfordele.

Standardiserede værktøjer

Der kan udvikles fælles redskaber og værktøjer, som den enkelte kommune kan gøre brug af og derigennem kan der ske en effektivisering gennem en standardisering af arbejdsgange. Der gælder ikke generelle retlige rammer for sådanne standardiserede værktøjer.

2.7. Særlige organisationsformer

Der er i lovgivningen eksempler på henlæggelse af kommunale opgaver til særlige organer, som det er tilfældet med Udbetaling Danmark, eller til færre kommuner, som det er sket ved socialtilsynsreformen.

Valget om at samle opgaven i færre centrale enheder kan have forskellig baggrund. Det kan bunde i et ønske om at sikre en faglig bæredygtighed, sikre en højere faglig kvalitet gennem en højere grad af specialisering eller om at løse opgaven mere effektivt ved at udnytte fordele i form af stordrift og standardisering.



Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark (UDK) er en offentlig myndighed, der drives af ATP-koncernen, og som har ansvar for udbetaling af en række offentlige ydelser. Etableringen af UDK er sket med henblik på at reducere kommunernes omkostninger til administration af de opgaver, der er overført fra kommunerne, og at sikre en ensartet sagsbehandling af sagsområderne. UDK er én central myndighed, der agerer på tværs af kommunegrænser, og som ledes af én bestyrelse og en direktør.

Tilsynsreformen på det sociale område

Ved reformen er opgaven med godkendelsen af og driftsorienteret tilsyn med en lang række tilbudstyper på det sociale område lagt over til 5 navngivne kommuner, én i hver region, bl.a. for at understøtte høj og ensartet kvalitet i opgavevaretagelsen. De 5 tilsynskommuner tilrettelægger selv tilsynsopgaven, herunder fastlæggelse af budgettet for varetagelsen af opgaven mv., og der er ikke fastsat regler om de øvrige kommuners direkte og formelle indflydelse på tilrettelæggelse og udførelse af opgaven samt på finansieringen.

2.8 Tværgående retlige problemstillinger

Udbud og annoncering

Efter udbudsreglerne er kommuner forpligtet til at følge en række procedureregler, når den ønsker at indgå kontrakt med en ekstern enhed. Udbudsreglerne er et kompleks af EUF-traktat-bestemmelser, udbudsdirektiver og nationale regler. Hvilke udbudsregler, som konkret finder anvendelse, afhænger bl.a. af, hvem der er ordregiver, hvad ordregiver ønsker at indgå kontrakt om, og hvor stor kontraktværdien er. Endvidere gælder der regler om forudgående annoncering efter tilbudsloven, når kommuner indkøber bygge- og anlægsarbejder henholdsvis varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier.

Persondatalov

Offentlige myndigheders behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med persondataloven, medmindre persondataloven er fraveget i særlovgivningen.

Persondatalovens begrænsninger ligger navnlig i kravet om, at offentlige myndigheder ikke må behandle eller have adgang til oplysninger, som de ikke har behov for i forbindelse med deres konkrete myndighedsudøvelse. Dette gælder, uanset om der er tale om behandling af personoplysninger internt i en kommune eller udveksling af oplysninger mellem forskellige myndigheder, f.eks. i forbindelse med særlige samarbejdsformer. Omvendt giver persondatalovens regler også mulighed for videregivelse eller indhentelse af de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan varetage sine opgaver i henhold til lovgivningen.

Overladelse af opgaver, herunder myndighedsudøvelse, til andre

Der vil almindeligvis kunne ske overladelse af opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed til andre, medmindre det fremgår af eller er forudsat i lovgivningen, at de pågældende opgaver skal udføres af personer, der er ansat i forvaltningen. Det indebærer, at der i vid udstrækning vil kunne overlades serviceopgaver til andre.

Det er ikke samme frie adgang til at overlade myndighedsudøvelse til andre, og det er således almindeligt antaget, at kommunalbestyrelsen ikke kan overlade myndighedsudøvelse til andre (andre myndigheder, private virksomheder, kommunale aktieselskaber mv.), medmindre der er klar lovhjemmel hertil.



Betalingsproblematikker/finansiering af opgaver

Spørgsmål om finansiering af opgavevaretagelse i de forskellige organisationsformer vil i vidt omfang afhænge af organisationsformen, lovgivningen på området og de aftaler, som kommunerne indgår herom.

Det kan dog generelt bemærkes, at det antages, at i det omfang, at der i den skrevne lovgivning er hjemmel til, at kommuner kan udføre opgaver for hinanden, men der ikke er fastsat regler i lovgivningen om prisfastsættelse, indebærer almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgaveudførelse, at vederlaget for udførelse af opgaver efter loven forudsættes fastsat til kostprisen, det vil sige de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med at udføre opgaven for en anden kommune.

Lov om virksomhedsoverdragelse

Virksomhedsoverdragelsesloven gennemfører et EU-direktiv. Loven bestemmer, hvilke rettigheder lønmodtagere har i en situation, hvor en virksomhed eller en del af en virksomhed skifter indehaver. Lovens grundlæggende princip er, at en erhverver overtager rettigheder og forpligtelser i forhold til de ansatte, der var ansat på overdragelsestidspunktet.

KSL § 68 a

Kommunestyrelseslovens § 68 a giver mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan udpege medlemmer af bestyrelsen for f.eks. et selskab, uanset at selskabet helt eller delvist varetager ikke kommunale opgaver. Det er en betingelse, at kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet mv.

2.9 Skematisk sammenfatning af konsekvenser af forskellig organisering

I oversigten nedenfor er der sammenholdt nogle grundlæggende forskellige måder, en opgave kan organiseres på, med konsekvenserne heraf i relation til konkurrenceudsættelse, styring, hæftelse m.v. Oversigten er ikke udtømmende i forhold til de forskellige typer samarbejder mv., der er nævnt i dette notat, eller i øvrigt omfattet af særlovgivningen.



Oversigt over konsekvenser af forskellig organisering

	Intern opgaveløsning	Kommunale fællesskaber efter KSL § 60	Kommunalt aktieselskab	Fælles udbud ¹
Aktivitetsområdet	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver.	Kommunen kan kun få udført lovlige kommunale opgaver. Ingen begrænsning for den private
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 eller annoncering
Medarbejderne	Ansæt i kommunen	Ansæt i det kommunale fællesskab	Ansæt i det kommunale aktieselskab	Ansæt i den private virksomhed
Styretsredskaber for kommunen	Beslutninger i kommunalbestyrelsen, instruktion af forvaltningen	Vedtægter, instruktionsbeføjelse overfor bestyrelsesmedlemmer	Vedtægter, ejeraf-tale, 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 § 1, stk. 2, i offentlighedsloven, og § 4, stk. 1	Nej, medmindre det fremgår af en sektorlov eller følger af § 1, stk. 2, i offentlighedsloven
Udføre myndighedsopgaver?	Ja	Nej, medmindre lovhjemmel	Nej, medmindre der er lovhjemmel	Nej, medmindre der er lovhjemmel

¹ Det anførte i kolonnen gælder også en enkelt kommunes udlicitering til en privat virksomhed



Del I Samarbejder efter § 60 og kommunale aktieselskaber

4. Samarbejder efter § 60 i lov om kommunernes styrelse

Hvad karakteriserer et samarbejde efter § 60: Et samarbejde efter § 60 er et samarbejde mellem kommuner, hvor kommunerne afgiver kompetence til at regulere de forhold, der er overladt til samarbejdet. Dette kan ske ved, at der oprettes et fælles styrelsesorgan. I så fald kaldes samarbejdet et kommunalt fællesskab. De deltagende kommunalbestyrelser kan øve indflydelse på fællesskabet gennem valg af repræsentanter til dette organ og har endvidere instruktionsbeføjelse over for disse repræsentanter. Kommunerne hæfter solidarisk for kommunale fællesskabers forpligtelser, og de oprettes typisk som interessentskaber. Kommunale fællesskaber er offentlige myndigheder og er underlagt samme offentligretlige lovgivning som kommuner. Kommuners deltagelse i samarbejder efter § 60 skal godkendes af Statsforvaltningen, som også fører tilsyn med sådanne samarbejder.

Hvorfor valg af denne organisationsform: Denne organisationsform er særligt egnet, når der er tale om opgaver af betydeligt omfang, som det kan være vanskeligt for den enkelte kommune at varetage på en økonomisk hensigtsmæssig måde. Det er i dag typisk forsyningsvirksomhed, drift af større institutioner og anlæg mv. Ved at overføre opgaven til et kommunalt fællesskab vil opgaven endvidere blive kerneydelse for fællesskabet, hvor den før var én opgave blandt mange. Der er på grund af instruktionsbeføjelsen mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan øve indflydelse på fællesskabet. Bestyrelsen kan - blandt andet på baggrund af de enkelte bestyrelsesmedlemmers mandat fra deres respektive kommunalbestyrelser - varetage hensyn ud fra de enkelte kommuners interesser.

4.1 Generelt

§ 60 i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

"Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra statsforvaltningen.

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. Vilkårene for aftalens ophævelse skal godkendes af statsforvaltningen og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne."

Et samarbejde efter § 60 indebærer, at de deltagende kommuner afgiver beføjelser, som ellers efter lovgivningen tilkommer dem, til samarbejdet. Det indebærer en fravigelse af kommunernes saglige og stedlige kompetence og fra princippet om, at kommunalbestyrelsen er den øverste ansvarlige myndighed for alle kommunale opgaver.

Hvis samarbejdet efter § 60 sker med et selvstændigt styrende organ, betegnes samarbejdet "et kommunalt fællesskab". Disse betragtes som en art "specialkommuner", dvs. selvstændige kommunale myndigheder, hvis kompetence er begrænset til at omfatte de opgaver, som er overdraget til fællesskabet.

Et samarbejde efter § 60 kan dog også ske ved, at forvaltningen af de fælles anliggender sker gennem en enkelt deltagerkommunes styrelsesorganer, og således uden at der etableres et selvstændigt styrelsesorgan.

Kommunale fællesskaber kan ikke etableres som aktie- eller anpartsselskaber, da reglerne i selskabslovgivningen ikke er forenelige med reglerne i den kommunale sty-



relseslovgivning. Et kommunalt fællesskab kan heller ikke etableres som en selvejende institution.

Der kan kun deltage kommuner i samarbejder omfattet af bestemmelsen, jf. dog nedenfor afsnit 4.8 om regionernes deltagelse i trafiksselskaber.

4.2 Opgaver

§ 60 indeholder ingen bestemmelser om, hvilke opgaver der kan overdrages til et samarbejde omfattet af bestemmelsen.

Der gælder således som udgangspunkt ingen begrænsninger i, hvilke opgaver kommuner kan overlade til § 60-samarbejder, men det er dog normalt forudsat i opgavelovgivningen, at myndighedsudøvelse, der efter lovgivningen påhviler kommunalbestyrelsen, ikke uden særlig lovhjemmel kan overlades til andre, herunder til § 60-samarbejder, jf. afsnit 13. Myndighedsbeføjelser vil derfor kun kunne overlades til § 60-samarbejder, hvis der i opgavelovgivningen er hjemmel hertil. Medmindre der er lovhjemmel, vil det således alene være kommunale opgaver, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, kan overdrages til et § 60-samarbejde.

Skal kommunerne *pålægges* at samarbejde om visse opgaver efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, kræver dette også hjemmel i opgavelovgivningen.

De opgaver, der er omfattet af samarbejdet, overføres fra kommunen til det kommunale samarbejde. Herefter er kommunen ikke længere ansvarlig for opgaven. Dette er anderledes, end når en kommune for eksempel indgår kontrakt med et aktieselskab eller en privat om opgaveudførelse. I sådanne tilfælde forbliver ansvaret for opgaven hos kommunen.

Det afgørende for, om et samarbejde er omfattet af § 60 er, om aftalen indebærer indskrænkning i de beføjelser, som efter lovgivningen tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttende og udøvende myndighed i kommunens anliggender. Afgivelse af kompetencer i § 60's forstand vil typisk indebære, at en deltagerkommune ikke længe selv har ret til at varetage de opgaver, som er henlagt til samarbejdet. Det er herefter samarbejdet, der har kompetence til økonomisk at forpligte deltagerkommunerne for så vidt angår de opgaver, der er afgivet.

Kravet om godkendelse gælder i hvert fald, hvor der er oprettet et særligt fællesskabsorgan med kompetence til at forpligte de deltagende kommuner økonomisk, f.eks. ved med bindende virkning for kommunerne at kunne vedtage et årsbudget for samarbejdet. I så tilfælde benævnes samarbejdet et kommunalt fællesskab.

Hvis der er tale om en samarbejdsaftale, som ikke indebærer afgivelse af kompetence, er den ikke omfattet af § 60. Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt der er afgivet kompetencer i § 60's forstand. Men indikationer på, at der ikke er afgivet sådanne kompetencer kan være, at deltagerkommunerne har en fri eller relativ fri adgang til at opsige aftalen (mindre end 2-3 års uopsigelighed), at der ikke er etableret noget ejendomsfællesskab eller fællesskabsorgan, og/eller at (alle) beslutninger skal godkendes af de deltagende kommuner. Se afsnit 8 nedenfor om samarbejder, der ikke indebærer afgivelse af kompetence.

Det skal klart fremgå af aftalen om etableringen af samarbejdet, hvilke opgaver der er overført til samarbejdet, således at der ikke er tvivl om, hvilke beføjelser der tilkommer samarbejdet, og hvilke beslutninger der fortsat skal træffes i den enkelte kommune. Hvis der skal ske ændringer af aftalen om afgivelse af beføjelser til samarbejdet kræver dette tilsynsmyndighedens godkendelse, jf. afsnit 4.5.



Det antages, at samhandel mellem et § 60-fællesskab og ejerkommunerne som følge af det udvidede in-house princip, se afsnit 11.3, ikke er underlagt krav om konkurrenceudsættelse.

4.3. Styring og indflydelse

4.3.1. Kommunale fællesskaber

Fællesskabets **vedtægter** er det helt centrale grundlag for styring af et kommunalt fællesskab. Vedtægterne udgør kommunalbestyrelsernes aftale om at afgive beføjelser til fællesskabet og indeholder de nærmere vilkår, som kommunalbestyrelserne har fastsat for afgivelsen af disse beføjelser. Vedtægterne vil typisk indeholde bestemmelser om, selskabets formål og opgaver, de styrende organer (bestyrelse og evt. repræsentantskab), budget, herunder evt. fordelingsnøgle mellem kommuner i forhold til økonomiske forpligtelser, regnskab, revision, hæftelse, ophør og eventuel udtræden.

Da vedtægterne udgør kommunalbestyrelsernes aftale om afgivelser af beføjelser til fællesskabet og de nærmere vilkår herfor, kan vedtægternes indhold som udgangspunkt ikke ændres uden, at dette vedtages af alle de deltagende kommunalbestyrelser. Dette gælder dog ikke for ændringer, der allerede er hjemlet i de én gang godkendte vedtægter. Eksempelvis kan det i vedtægterne være hjemlet, at deltagerkommunerne overlader yderligere nærmere afgrænsede opgaver til det kommunale fællesskab.

Der vil ofte i vedtægterne for et kommunalt fællesskab være optaget bestemmelser om, i hvilket omfang den kommunale styrelseslovgivnings regler skal finde anvendelse på fællesskabsorganet og dets virke. Vedrørende de styrelsesretlige spørgsmål, som ikke er reguleret i aftalen, er udgangspunktet, at styrelseslovens regler finder anvendelse på reguleringen af de interne forhold.

Det må antages, at der i vedtægterne kan fastsættes bestemmelser om forskelligt **serviceniveau** i de deltagende kommuner.

Når den kommunale tilsynsmyndighed godkender en aftale om oprettelse af et kommunalt fællesskab, indebærer det, at fællesskabets øverste styrelsesorgan, typisk repræsentantskab eller bestyrelse, bliver det kompetente organ til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner. Beslutningerne skal træffes i overensstemmelse med, hvad der er fastlagt i vedtægterne. Dette omfatter også økonomiske forpligtelser. Det kan dog i selskabets vedtægter være fastlagt, at visse beslutninger kræver de deltagende kommunalbestyrelseres samtykke.

De deltagende kommuner øver deres indflydelse i fællesskabet gennem deres repræsentanter i det styrende organ. Kommunalebestyrelsernes flertal har beføjelse til at instruere de medlemmer af det styrende organ i det kommunale fællesskab, som kommunalbestyrelsen har udpeget, om, hvordan de skal stemme i fællesskabet. Kommunalebestyrelsen har således **instruktionsbeføjelse** over for kommunens repræsentant i det kommunale fællesskab – i modsætning til at kommunalbestyrelsen udpeget medlem i et aktieselskabsbestyrelse - og kan dermed bestemme, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget af styrelsesorganet. De deltagende kommuner kan på denne måde løbende søge at påvirke beslutninger i det kommunale fællesskab.

Normalt vælges deltagere i de styrende organer i kommunale fællesskaber af og blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser.

Der gælder ikke som ved kommunernes deltagelse i privatretlige selskaber m.v. noget forbud imod, at én kommune har **bestemmende indflydelse** i et kommunalt fællesskab. Dette skyldes, at etableringen af et kommunalt fællesskab ikke bringer opgaveløsningen uden for reglerne i den kommunale styrelseslov og den øvrige offentlige



lovgivning. Den kommunale tilsynsmyndighed (Statsforvaltningen) påser dog ved godkendelsen af vedtægterne, at den enkelte kommunalbestyrelse får en efter forholdene rimelig indflydelse på fællesskabets ledelse. Én kommune kan ikke alene etablere et kommunalt fællesskab.

4.3.2. Andre § 60-samarbejder end kommunale fællesskaber

Når der ikke oprettes et fælles styrelsesorgan, men en eller flere kommunalbestyrelser overlader beføjelser til en anden kommunalbestyrelse, varetages førstnævnte kommunalbestyrelses interesser gennem den aftale, der indgås mellem kommunerne. Der vil aftalen kunne fastsættes bestemmelser om **serviceniveau**. Det beror på afgrænsningen mellem de beføjelser, der er overladt til den udførende kommunalbestyrelse, og de beføjelser, der stadig beror hos de afgivende kommunalbestyrelser, i hvilket omfang sidstnævnte kan øve indflydelse på udførelse af opgaverne.

4.4 Økonomi

Der er ikke krav om et mindste indskud i et § 60-samarbejde.

I forbindelse med etablering af *et kommunalt fællesskab* vil de deltagende kommuner normalt foretage et apportindskud med fast ejendom, anlæg, materiel m.v. og/eller indskyde de nødvendige økonomiske midler, der er en forudsætning for fællesskabets etablering og drift. Fællesskabets bestyrelse vil herudover fastlægge et årligt budget, hvor de deltagende kommuners bidrag til fællesskabets udgifter vil være fastsat, og som de deltagende kommuner er forpligtet til at indbetale til fællesskabet. Afhængigt af opgaveområde kan der også være tale om, at fællesskabets udgifter dækkes af betaling fra borgerne og virksomheder.

Når der *ikke oprettes et fælles styrelsesorgan*, men en eller flere kommunalbestyrelser overlader beføjelser til en anden kommunalbestyrelse, beror det på aftalen mellem de deltagende kommunalbestyrelser, hvorledes opgavevaretagelsen finansieres. Det er dog karakteristisk for et samarbejde efter § 60, at den udførende kommune kan forpligte de deltagende kommuner økonomisk, jf. afsnit 4.2.

4.5 Godkendelse af et § 60 samarbejde

Aftaler om etablering af et § 60-samarbejde, herunder vedtægter for kommunale fællesskaber, skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed (Statsforvaltningen). Endvidere skal ændringer af aftalen (vedtægterne) godkendes af Statsforvaltningen.

Tilsynsmyndigheden påser i forbindelse med godkendelse af aftaler efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, at aftalen er lovlige, herunder om samarbejdsaftalen indeholder bestemmelser, der er i strid med lovgivningen eller offentligretlige grundsætninger. Tilsynsmyndigheden skal endvidere påse, at aftalens indhold er rimeligt og hensigtsmæssigt for de enkelte kommunalbestyrelser, herunder at de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse.

4.6. Offentligretlige regler – forvaltningsloven, offentlighedsloven mv.

Kommunale fællesskaber er selvstændige offentlige myndigheder, for hvilke offentligretlige regler, herunder forvaltningslov, offentlighedslov og almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger gælder.

De styrelsesretlige regler i lov om kommunernes styrelse finder som udgangspunkt tilsvarende anvendelse for kommunale fællesskaber, med mindre de er fraveget i aftalen om det kommunale fællesskab, dvs. i fællesskabets vedtægter, eller i særlovgivningen.



I tilfælde, hvor § 60-samarbejdet sker ved, at forvaltningen af de fælles anliggender sker gennem en enkelt deltagerkommune, finder ovennævnte offentligretlige regler direkte anvendelse for den udførende kommune.

4.7 Tilsyn

Statsforvaltningen fører tilsyn med kommunale fællesskaber. Det tilsyn, der føres med kommunale fællesskaber, svarer til tilsynet med kommunerne. Det indebærer, at Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at det kommunale fællesskab overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om det kommunale fællesskabs dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Hvor § 60-samarbejdet sker ved, at forvaltningen af de fælles anliggender sker gennem en enkelt deltagerkommune, fører Statsforvaltningen tilsyn med denne kommunes varetagelse af disse opgaver på samme måde, som Statsforvaltningen i øvrigt fører tilsyn med kommunerne, jf. ovenfor.

4.8 Kommunale fællesskaber oprettet ved lov

§ 60 i lov om kommunernes styrelse giver ikke mulighed for at pålægge kommuner at samarbejde om bestemte opgaver. Skal noget sådant ske, må det reguleres i særlovgivningen. Det kræver også lovhjemmel at overlade myndighedsudøvelse til et kommunalt fællesskab.

Det kan fastsættes i særlovgivningen, at et pligtmæssigt kommunalt samarbejde skal være omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse. Dette indebærer bl.a., at vedtægterne for et sådant samarbejde skal godkendes af det kommunale tilsyn, der også fører tilsyn med samarbejdet.

Der vil i lovgivningen om sådanne pligtmæssige § 60-samarbejder kunne fastsættes nærmere regler om samarbejdets opgaver, organisering, styrelse, økonomi og øvrige forhold. Dette kan omfatte regler, der fraviger reglerne i den kommunale styrelseslov, der som nævnt som udgangspunkt gælder for kommunale fællesskaber. Der kan også fastsættes regler, der fraviger andre af de ovenfor nævnte regler om kommunale fællesskaber, som antages at gælde efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, herunder eksempelvis regler om udpegelse af repræsentanter i fællesskabets styrende organ.

Et eksempel på lovfæstede pligtmæssige § 60-samarbejder er de regionale trafikelskaber, der er reguleret af lov om trafikelskaber, jf. lovbekg. nr. 412 af 11. april 2010. Se eventuelt også bekendtgørelse nr. 1008 af 9. oktober 2006 om vedtægter for organisering af trafikelskaber (standardvedtægt). Disse selskaber er dog særegne i forhold til andre § 60-samarbejder, idet det følger af lov om trafikelskaber, at de har regional deltagelse.

5. Kommunale aktieselskaber efter kommunalfuldmagtsreglerne

Hvad karakteriserer et aktieselskab: Selskabet er en selvstændig juridisk person. Det er kun selskabet, der hæfter for selskabets forpligtelser, herunder økonomiske krav. Det betyder, at ejerne af selskabet kun hæfter med den kapital, der er indskudt i selskabet som ejerkapital. Den øverste ledelse er generalforsamlingen, der træffer beslutninger om selskabets overordnede forhold, samt vælger bestyrelsen. Bestyrelsen har ansvar for selskabets forhold og organisation og er forpligtet til at fremme selskabets interesser, også når det strider mod kapitalejernes interesser. Kapitalejerne har ikke instruktionsbeføjelse over for deres bestyrelsesmedlemmer. Selskabet er reguleret af selskabsloven. Kommuners deltagelse i et aktieselskab skal ikke godkendes af Statsforvaltningen, og Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med selskabet.



Hvorfor valg af denne organisationsform: Kommuners valg af aktieselskabsformen er typisk begrundet i et ønske om at få større fokus på opgaven. Ved at overføre opgaven til et kommunalt aktieselskab vil opgaven blive kerneydelse for selskabet, hvor den før var én opgave blandt mange. Opgaven overlades til et selskab, som kommunen i kraft af sit ejerskab har visse styringsmuligheder over for. En kommune vil ikke have tilsvarende styring, hvis opgaven udliciteres. En kommune har imidlertid i forhold til et § 60-fællesskab mere begrænsede muligheder for at øve indflydelse på selskabet, idet kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse i forhold til det udpegede medlem i bestyrelsen, og idet bestyrelsens opgave er ikke at varetage hensyn ud fra de enkelte kommuners interesser.

5.1 Generelt om kommunale aktieselskaber² efter kommunalfuldmagtsregler³

Hvis kommuners adgang til at deltage i et aktieselskab ikke er reguleret i den pågældende lovgivning på området, kan der være hjemmel til kommunalt engagement i aktieselskabet efter kommunalfuldmagtsreglerne. Efter disse regler antages, at kommuner – eventuelt sammen med private eller andre offentlige myndigheder – kan deltage i aktieselskaber eller andre privatretlige organisationsformer (for eksempel Aps, I/S, fond el. lign.) under forudsætning af, at aktieselskabet udelukkende varetager opgaver, som kommunerne selv kunne udføre, herunder at selskabet ikke har et erhvervsøkonomisk formål, og at lovgivningen ikke er til hinder for, at opgaven udføres i en privatretlig organisationsform. Det vil endvidere normalt være en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i aktieselskabet.

5.2 Opgaver

Opgaven må kun udføres uden for det kommunale system, hvis lovgivningen ikke er til hinder herfor. Det indebærer primært, at myndighedsopgaver, herunder navnlig den virksomhed, der går ud på at træffe afgørelser, ikke uden lovhjemmel kan overlades til aktieselskaber. Baggrunden herfor er, at det normalt er forudsat i lovgivningen, at myndighedsbeføjelser skal udøves af kommunalbestyrelsen (se nærmere afsnit 13 nedenfor).

Det er for det andet efter kommunalfuldmagtsreglerne en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. Kommunen kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab. Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste. Sikring heraf kan i praksis ske ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales højere udbytte, end hvad der svarer til almindelig forrentning af den investerede kapital.

² De anførte kommunalfuldmagtsregler gælder tilsvarende anpartsselskaber.

³ Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages det, at kommuner under de i afsnit 5 nævnte betingelser tilsvarende kan deltage i andre privatretlige organisationsformer, fx i fonde, interessentskaber (se dog afsnit 4 nedenfor om kommunale fællesskaber efter § 60 i den kommunale styrelseslov) andelsselskaber el. lign. Det vil således være en forudsætning for den kommunale deltagelse, at den privatretlige organisationsform udelukkende varetager opgaver, som kommunerne selv kunne udføre, herunder at organisationsformen ikke har et erhvervsøkonomisk formål, og at lovgivningen ikke er til hinder for, at opgaven udføres i en privatretlig organisationsform. Det vil endvidere normalt være en betingelse, at en kommune ikke har bestemmende indflydelse i organisationsformen. For så vidt angår interessentskaber og andelsselskaber indeholder lovgivningen ingen bestemmelser om afskæring af instruktionsbeføjelse. Efter lånebekendtgørelsens § 14, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, institution, et selskab eller lignende, medmindre kommunen alene hæfter med indskuddet og ikke er forpligtet til eventuelt at foretage yderligere indskud. Bestemmelsen finder typisk anvendelse, når en kommune indgår i et selskab med ubegrænset hæftelse, når der deltager andre end kommuner. Hvis en kommunes deltagelse i selskabet i øvrigt forudsætter, at kommunalbestyrelsen afgiver kompetence til selskabet, vil kommunen alene kunne deltage efter reglerne i § 60 i den kommunale styrelseslov, se afsnit 4 ovenfor om kommunale fællesskaber.



Det antages, at samhandel mellem et kommunalt aktieselskab og ejerkommunerne som følge af den udvidede in-house regel, jf. afsnit 11.3, ikke er underlagt krav om **konkurrenceudsættelse**.

5.3. Styring og indflydelse

Et aktieselskab ejes af dets aktionærer, og aktionærernes indflydelse afhænger af deres ejerandele. Overgangen fra kommunal opgaveløsning til løsning i et kommunalt aktieselskab indebærer, at kommunalbestyrelsen mister muligheden for at styre opgaveløsningen ved hjælp af budgetter og beslutninger. Der kan heller ikke ske instruktion af de ansatte. Til gengæld skal kommunen styre som ejer, dvs. på selskabets generalforsamling, ved valg af bestyrelsesmedlemmer og via en ejerstrategi for selskabet. Når der er flere kommuner, som ejer selskabet, vil der endvidere typisk blive fastlagt en ejeraftale vedr. aktionærernes indbyrdes forhold.

Det er normalt en betingelse, at én kommune ikke har **bestemmende indflydelse** i selskabet. Baggrunden herfor er, at kommunal virksomhed som udgangspunkt skal udøves i overensstemmelse med det styrelsessystem, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Kommunens anliggender styres således af kommunalbestyrelsen, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, der er kommunens øverste myndighed med det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. En kommunalbestyrelse kan derfor ikke lade en opgave varetage i selskabsform og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. Kommunalbestyrelsen ville herved bringe sin virksomhed uden for reglerne i den kommunale styrelseslov og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven. Derimod vil flere kommuner tilsammen kunne udøve bestemmende indflydelse i et selskab, uden at dette vil være i strid med lov om kommunernes styrelse.

Enkelte opgavetyper kan løses i selskabsform, hvor en kommunalbestyrelse bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Efter praksis er det forsyningsvirksomhed og affaldsopgaver.

Kommunalbestyrelsen har ikke **instruktionsbeføjelse** i forhold til de bestyrelsesmedlemmer i selskaber, der er udpeget i kraft af kommunens stemmer.

Baggrunden herfor er det selskabsretlige udgangspunkt vedrørende instruktion i selskabslovens § 76:

"Kapitalejernes ret til at træffe beslutning i selskabet udøves på generalforsamlingen."

Bestemmelsen indebærer, at aktionærer ikke juridisk kan øve indflydelse på selskabets virksomhed ved at rette henvendelse til bestyrelse eller direktion uden om generalforsamlingen, hvor alle aktionærer har lige ret og mulighed for at være til stede. Generalforsamlingen er herefter det eneste sted, hvor aktionæerne har ret til at træffe beslutning i selskabet.

Generalforsamlingen er øverste myndighed i alle selskabets anliggender. Dette betyder dog ikke, at generalforsamlingen er kompetent til at træffe beslutning om hvad som helst. Den kan ikke vedtage bestemmelser i strid med gældende lov eller med selskabets vedtægter.

Bestemmelsen i § 76 indebærer, at et medlem af en bestyrelse i et aktieselskab ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktioner fra en aktionær. Det gælder også majoritetsaktionærer. Eneaktionærer må ikke tiltage sig egentlige ledelsesbeføjelser i selskabet. Det er fortsat bestyrelsen eller direktionen, som i henhold til selskabslovens kapitel 7 har den egentlige ledelse af selskabet.

En kommunalbestyrelse er således principielt set henvist til at udøve sin indflydelse på generalforsamlingen. Kommunalbestyrelsen har således instruktionsbeføjelse over for



den person, som kommunalbestyrelsen udpeger til at repræsentere kommunalbestyrelsen på generalforsamlingen.

Det anførte udelukker imidlertid ikke, at kommunalbestyrelsen drøfter kommunes interesser generelt eller konkret med bestyrelsesmedlemmet.

Kommunalbestyrelsen har endvidere andre muligheder for at påvirke selskabets opgavevaretagelse via vedtægter, ejeraftale, ejerstrategi og kontrakt.

I **vedtægterne** for selskabet fastsættes regler om blandt andet bestyrelsen, generalforsamling, selskabets formål og opgaver og udbytte. Der kan også fastsættes regler om, at selskabet skal overholde offentligretlige regler. En ejeraftale er ikke bindende for selskabet⁴, hvorfor emner i denne, som selskabet skal være forpligtet til at træffe beslutning om eller i henhold til, tillige skal fremgå af vedtægterne. **Ejeraftalen**, som kan indgås, når der er flere ejere, er en aftale om, hvordan aktionærerne vil udøve deres ejerskab. I ejeraftalen vil det kunne fastlægges, hvordan ledelsen udpeges, hvilke beslutninger der kan træffes ved enstemmighed eller flertal, hvordan uenigheder løses samt retningslinjer for aktionærernes aftaler med selskabet. Der kan endvidere fastsættes regler om for eksempel, at ejerkommunerne køber hovedparten af ydelser på opgaveområdet fra selskabet, og at der indgås individuelle samarbejdsaftaler mellem selskabet og de enkelte kommuner. Det kan for eksempel være om karakteren af de ydelser, som selskabet skal levere, timepris, antal timer og den samlede pris for ydelserne. Selskabet kan endvidere styres gennem en **ejerstrategi**, som fastlægges efter etableringen af selskabet. Ejerstrategien indeholder mere overordnede mål for selskabets virksomhed. Den kan herunder omfatte en eller flere kommuners interesser og kan indeholde en formulering af de forventninger, som kommunen har til for eksempel, hvordan kommunens borgere forventes tilgodeset eller serviceret, rammerne for kommunens økonomiske deltagelse, procedure for forberedelse af og af-rapportering vedrørende bestyrelsesbeslutninger, samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet mv.

I **kontrakten** mellem kommunen og selskabet vil nogle af ovenstående forhold konkret udmøntes. Da selskabet ikke selvstændigt er forpligtet til at overholde offentligretlig lovgivning, antages det, at kommunen i kontrakten med selskabet bør have de nødvendige retlige instrumenter til at sikre, at selskabet overholder de kontrakter, som kommunen har indgået med selskabet.

Det må videre antages, at det vil være muligt at fastsætte principper og forudsætninger i overstående regelsæt for selskabet om muligheden for, at selskabets opgaveudførelse sker i overensstemmelse med den enkelte kommunes ønske om serviceniveau. Nærmere bestemmelser om **serviceniveau** vil således kunne udmøntes i de kontrakter, der indgås mellem selskabet og den enkelte kommune.

5.4 Økonomi

Der skal efter selskabsloven til enhver tid være indbetalt 25 % af selskabskapitalen, dog mindst 80.000 kr. Indskuddet kan have form af kontantindskud eller apportindskud. Et apportindskud kan for eksempel ske i form af fast ejendom, materiel eller lign. Kommunen modtager aktieposten i selskabet som modydelse for de indskudte aktiver

Selskabets finansiering vil i øvrigt ske via deltagerkommuners betaling for de ydelser, som selskabet leverer til kommunen samt eventuelt ved borgernes betaling af takster for de direkte borgerrelaterede ydelser (for eksempel på forsyningsområdet, madproduktion mv.)

⁴ Jf. selskabslovens § 82.



Det er som nævnt ikke en kommunal opgave at drive virksomhed med fortjeneste for øje, og det betyder, at selskabet ikke uden lovhjælp må opkræve en pris (hverken af kommunerne eller borgerne), som overstiger kostprisen.

Det er dog lovligt, at der sker en almindelig forrentning af indskudskapitalen, og der kan ske udlodning heraf. På forsyningsområdet antages dog, at udbytte må henføres til de respektive forsyningsområder.

5.5 Tilsyn

Der kan ikke udledes nogen handlepligter for aktionærerne af selskabsloven. Selskabsloven regulerer alene bestyrelsens og direktionens pligter. Hvis en kommune er aktionær i et selskab, er der således ikke i medfør af selskabsloven fastsat retlige pligter for kommunalbestyrelsen om for eksempel tilsyn.

Kommunen kan imidlertid som nævnt ikke fralægge sig ansvaret for en opgavevaretagelse ved at overlade opgaveudførelsen til en ekstern. Det gælder også, når der indgås aftale med et aktieselskab om at udføre opgaver for kommunen.

Kommunen må således antages at være forpligtet til at føre et vist *tilsyn med, at opgaven udføres i overensstemmelse med det aftalte*. Da kommunen ikke har instruktionsbeføjelser over for selskabet, må den i tilfælde af selskabets misligholdelse af aftalen, dels gøre misligholdelsesbeføjelser gældende i det omfang aftalen giver mulighed herfor, dels – afhængigt af de nærmere omstændigheder - træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at kommunen lever op til lovgivningsmæssige forpligtelser til at levere ydelsen (indgå aftale med en anden leverandør eller selv varetage opgaven).

Med hensyn til spørgsmålet om *kommunens tilsyn i forhold til selskabets økonomi* er det en kommunalretlig grundsætning, at en kommunalbestyrelse har en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Den kommunalretlige grundsætning afgrænser ikke præcist, hvilke dispositioner der er økonomisk uforsvarlige og dermed ulovlige. En kommunalbestyrelse har som udgangspunkt – i det omfang den skrevne lovgivning ikke regulerer spørgsmålet – et forholdsvis vidt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler til lovlige kommunale formål. Der tilkommer således kommunalbestyrelsen et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig.

Det må antages, at den kommunalretlige grundsætning om pligten til at handle økonomisk forsvarligt indebærer en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at handle økonomisk forsvarligt også som aktionær. De pligter, der er forbundet med kommunalbestyrelsens varetagelse af rollen som aktionær, svarer på den baggrund til de pligter, der i øvrigt påhviler kommunalbestyrelsen. Dette må antages at indebære, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udøve et overordnet økonomisk tilsyn med de selskaber, som kommunerne deltager i. Som udgangspunkt kan dette tilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, selskabet er forpligtet til at offentliggøre. Endvidere må det antages, at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne kan være forpligtet til at udnytte eventuelle særlige adgange til at skaffe sig yderligere oplysninger, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet. Muligheden for eventuelt at reagere over for selskabet med de midler, der står til rådighed, vil afhænge af ejerandelen.

For så vidt angår de kommunale tilsynsmyndigheders rolle i forhold til kommunale aktieselskaber kan endvidere oplyses, at tilsynet med kommunerne varetages af Statsforvaltningen. Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Det betyder, at statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.



Tilsynet omfatter ikke aktieselskaber, som kommuner deltager i. Tilsynet omfatter imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt en kommunes deltagelse i et selskab er lovlig. Hvis en kommune deltager i et aktieselskab, som varetager ikke kommunale opgaver, vil Statsforvaltningen kunne udtale sig om lovligheden af det kommunale engagement. Statsforvaltningen kan derimod ikke udtale sig om aktieselskabet, herunder om aktieselskabets økonomiske dispositioner.

5.6 Offentligretlige regler – forvaltningsloven, offentlighedsloven mv.

Selskabet er ikke – medmindre andet følger af lovgivningen eller vedtægterne - forpligtet til at overholde offentligretlige regler og grundsætninger, herunder forvaltningsloven, retsgrundsætningen om forbuddet mod magtfordrejning, saglig forvaltning, lighedsgrundsætningen mv.

Kommunen kan på den baggrund i kontrakten med selskabet sikre sig, at den har de nødvendige retlige instrumenter til at sikre, at selskabet overholder de kontrakter, som kommunen har indgået med selskabet, herunder om, at selskabet skal overholde offentligretlige regler.

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 pct. af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, jf. lovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Det er i den forbindelse afgørende, om ejerandelen på 75 pct. er til stede på tidspunktet for modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Ved selskaber forstås juridiske personer med en formue adskilt fra det offentliges formue, der driver forretningsmæssig virksomhed. Dermed omfattes bl.a. aktieselskaber og anpartsselskaber omfattet af selskabsloven. Det bemærkes, at det under visse betingelser er muligt at undtage selskaber fra offentlighedsloven.

6. Deltagelse i privatretlige organisationsformer efter særlovgivningen

Kommunernes adgang til at deltage i privatretlige organisationsformer kan være hjemlet i - og er i nogle tilfælde pligtmæssig i henhold til - den konkrete lovgivning på området. Såvel opgaver som de nærmere vilkår, der gælder for kommunal deltagelse i et selskab vil i sådanne tilfælde typisk være reguleret i den konkrete lovgivning.

Efter *lov om elforsyning*⁵ har kommuner hjemmel til at varetage netvirksomhed og produktion af elektricitet ved afbrænding af affald, men al øvrig virksomhed omfattet af elforsyningsloven (for eksempel produktion af elektricitet) kan kommuner kun varetage i et (eller flere) selskab(er) med begrænset ansvar. Loven har baggrund i EU-regler om liberalisering af elmarkedet.

Efter *lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold*⁶ kan kommuner kun varetage aktiviteter vedrørende vand- og spildevandsvirksomhed i et eller flere selskaber⁷, som drives i aktie- eller anpartsselskabsform. Vand- og spildevandsforsyning sker ikke på kommercielle vilkår, men er underlagt en prisloftregulering. Loven har baggrund i et ønske om at effektivisere sektoren.

Efter *lov om fjernkøling*⁸ har kommuner, der ejer fjernvarmevirksomheder, mulighed for at drive fjernkøling, men det er et krav, at disse fjernkølingsanlæg drives på kommercielle vilkår i selvstændige selskaber. Loven er blandt andet begrundet i, at fjernkøling kan indebære miljøvenlige ressourcebesparelser samt udnyttelse af overkapacitet.

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 1329 af 21.11 2013

⁶ Lov nr. 469 af 12.6 2009

⁷ Mindre vand- og spildevandsselskaber er ikke omfattet af kravet om selskabsgørelse.

⁸ Lov nr. 465 af 17.6 2008.



Efter *havneloven*⁹ har en kommune forskellige muligheder for at organisere en havn, herunder i aktieselskabsform. Havnen skal organiseres i aktieselskabsform, hvis den i videre omfang skal drive havnerelateret erhvervsvirksomhed.

Efter *lov om luftfart*¹⁰ kan kommuner på forretningsmæssigt grundlag etablere og drive en lufthavn, herunder i aktieselskabsform. Lufthavnen skal uanset organisationsform overholde konkurrenceregler, herunder i relation til finansiering og prisfastsættelse.

7. Aktieselskaber m.v. efter lov nr. 548¹¹

Hvad karakteriserer et lov 548-selskab: Selskabet har mulighed for i videre omfang, end en kommune har hjemmel til i kommunalfuldmagtsregler eller særlovgivningen, at udvikle og sælge produkter og tjenesteydelser byggende på kommunal viden og i den forbindelse opnå en fortjeneste. Der skal være minimum 25 pct. privat ejerskab og maksimalt 50 pct. af omsætningen må hidrøre fra salg til andre end kommuner og regioner. Det er en forudsætning, at selskabet oprettes i en selskabsform med begrænset hæftelse (aktieselskab, anpartsselskab el. lign.).

Hvorfor valg af denne opgaveform: Der er mulighed for at udvikle og sælge produkter og tjenesteydelser, i videre omfang end kommuner ellers har hjemmel til, samt at opnå fortjeneste i forbindelse hermed.

7.1 Organisationsformer

I det omfang, at der ikke er hjemmel i særlovgivningen eller i kommunalfuldmagtsregler til kommunal selskabsdeltagelse, kan en kommunes deltagelse i et selskab være hjemlet i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og om kommuners og regioners deltagelse i selskaber mv., den såkaldte lov 548¹². I selskabet skal der være private ejere, som besidder minimum 25 pct. af selskabets kapital og stemmerettigheder.

For at begrænse kommunernes og regionernes risiko ved deltagelse i virksomheder fremgår det af § 3, stk. 5, i loven, at kommuner og regioner udelukkende kan deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar, således at blandt andet den kommunale og regionale hæftelse begrænses til indskuddet i selskabet. En kommune eller region kan som følge heraf for eksempel ikke deltage finansielt i et interessentskab med hjemmel i denne lov. Selskabet kan endvidere ikke være holdingselskab. (Se oversigt over selskabsformer i bilag til Erhvervs- og Vækstministeriets hørings svar).

7.2. Opgaver

Efter lovens § 3 kan et selskab have aktiviteter, som har til formål at sælge produkter og tjenesteydelser, der bygger på kommunal eller regional viden oparbejdet i forbindelse med løsning af de kommunale eller regionale opgaver eller videreudvikling af sådan viden.

Der er som udgangspunkt ikke begrænsninger i, hvilke opgaver et selskab oprettet med hjemmel i loven kan løse for de deltagende kommuner. Dog er der et generelt krav om, at selskaberne skal beskæftige sig med opgaver, der bygger på kommunal eller regional viden. Der er ikke opsat nærmere rammer for, hvad det vil sige at videreudvikle viden.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 457 af 23.5 2012

¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 1036 af 28.8 2013

¹¹ Arbejdsgruppen har indhentet bidrag fra Erhvervs- og Vækstministeriet. Ministeriets hørings svar vedlægges i sin helhed som bilag.

¹² Lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og om kommuners og regioners deltagelse i selskaber.



Den kommunale eller regionale viden skal tage udgangspunkt i opgaver, som kommunen kan varetage efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler eller efter særlov (f.eks. lov om social service eller miljølovgivningen). Herudover kan aktiviteterne bygge på videreudvikling af denne viden. Kommunale og regionale opgaver, der tidligere har været løst af private, er som udgangspunkt udelukket fra at kunne varetages af et selskab stiftet med hjemmel i L 548.

Der er i loven alene en maksimumsgrænse (50 pct.) for salg til andre end kommuner hhv. regioner. Der er således ikke en minimumsgrænse for salg til andre end en deltagende kommune hhv. region. Det vil således være muligt at etablere et selskab efter loven der udelukkende sælger sine produkter til de deltagende kommuner hhv. regioner.

Erhvervsstyrelsen udarbejder årligt en redegørelse vedrørende loven (bygger på oplysninger som kommuner, regioner og selskaberne selv indberetter). Redegørelserne fra 2009 til 2013 viser følgende udvikling:

År	Antal indberettede selskaber
2009	4
2010	4
2011	5
2012	5
2013	3

Det er ikke muligt at sige noget generelt om selskabernes formål ud fra de indberettede data. De tre selskaber, der er indberettet, beskæftiger sig med madproduktion, støtte til filmproduktion og drift af trafiklys.

7.3 Beslutningsstruktur

Kommuner og regioner kan efter loven alene deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar. For så vidt angår virksomheder med begrænset ansvar, herunder A/S og ApS, kan ejerne alene udøve deres indflydelse over selskabet på generalforsamling. Ejerne kan på generalforsamlingen vælge repræsentanter til selskabets bestyrelse/direktion, men har ikke efterfølgende instruktionsbeføjelser over disse. Den daglige drift varetages af selskabets ledelse. Ledelsen har pligt til at varetage selskabets interesser i alle henseender. Dette gælder både i forholdet til den enkelte kommune/region og i forhold til eventuelle lokale politiske hensyn, der måtte ligge bag.

En kommune eller region må ikke have bestemmende indflydelse i et selskab oprettet med hjemmel i L 548. En kommune eller region må heller ikke indskyde midler i et selskab oprettet med hjemmel i L 548, hvis vedtægterne giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer til selskabet ledelse. Det betyder, at kommunen eller regionen ikke må indskyde midler i et selskab, hvor kommunen eller regionen har en vedtægtsbestemt rettighed til at udpege medlemmer til bestyrelsen eller regionen udenom generalforsamlingen.

7.4. Økonomi

Der findes ingen særregler for finansiering af selskaber oprettet med hjemmel i lov 548. Disse selskaber følger således den almindelige selskabsregulering på det pågældende område. Det vil sige, at aktieselskaber er omfattet af de almindelige regler for finansiering af aktieselskaber. (Se bilag til Erhvervs- og Vækstministeriets høringsvar).



DEL II Andre kommunale samarbejder

8. Generelt

På en række områder i særlovgivningen er der fastsat regler om, at kommuner har adgang til at samarbejde med hinanden, jf. for eksempel beredskabsloven, lov om tandpleje, lov om offentlige veje mv.

Nedenstående afsnit omhandler samarbejder, hvor der ikke er fastsat regler i særlovgivningen herom, og som i øvrigt ikke finder sted i en formaliseret organisationsform, jf. DEL I.

8.1. Betjeningsoverenskomster

En særlig form for aftale om udførelse af opgaver for andre kommuner er traditionelt blevet benævnt betjeningsoverenskomster. Udtrykket dækker de aftaler, som to kommuner indgår om, at den ene kommune kan benytte den anden kommunes institutioner og indretninger.

Som eksempler kan nævnes aftaler om en kommunes benyttelse af en anden kommunes plejehjemsfaciliteter, vejmateriel, skoletandlægekapacitet m.v.

8.2. Fælles opgaveløsning

Kommunerne kan endvidere med henblik på at løse egne opgaver mere hensigtsmæssigt udføre opgaver i fællesskab.

Som eksempler kan nævnes aftaler om samarbejde mellem kommuners tekniske forvaltning om indkøb af materiel, om fælles anlæg og vedligeholdelse af veje i de af aftalen omfattede kommuner og om indkøb af særligt kostbart apparatur.

Hvis aftalerne indebærer afgivelse af kompetence, jf. afsnit 4 ovenfor, vil samarbejdet skulle godkendes efter reglerne i § 60 i den kommunale styrelseslov.

8.3. Opgaveløsning efter lov 548

Efter lov 548¹³ kan kommuner (og regioner) løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne (og regionerne) må løse i eget regi, når opgaven ikke overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv (2014-niveau: DKK 1.541.715). Det er en forudsætning for opgaveløsning efter loven, at kommunen ikke har hjemmel til at varetage opgaven efter særlovgivningen eller kommunalfuldmagtsregler.

Inden en kommune (eller region) afgiver tilbud om at varetage en opgave for en anden offentlig myndighed, skal kommunalbestyrelsen (eller regionsrådet) 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 efter loven til, at kommuner kan løse opgaver for andre offentlige myndigheder, hvis værdien ligger over den nævnte tærskelværdi.

8.4. Fælles udbud

Fælles udbud, hvor flere kommuner går sammen om et udbud, er en af vejene til at realisere stordriftsfordele. Rationalet bag fælles udbud er primært at sikre prismæssige fordele gennem konkurrenceudsættelse i kombination med større volumen. Herud-

¹³ Arbejdsgruppen har indhentet bidrag fra Erhvervs- og Vækstministeriet. Ministeriets høringsvar vedlægges i sin helhed som bilag.



over sker der ved fælles udbud typisk en professionalisering af udbudsforretningen. I den forbindelse kan fælles analyser, metoder og standardprocedurer også være med til at effektivisere processen og opgaveløsningen.

Fælles udbud kendes eksempelvis fra en række kommunale indkøbsfællesskaber. I disse tilfælde er det typisk 1-2 kommuner, der er tovholder for udbuddet, og ansvarlig for den praktiske gennemførelse på vegne af de øvrige kommuner, som har valgt at gå med i udbuddet. I langt de fleste tilfælde indgår kommunerne efter udbuddet enkeltvis kontakter med leverandøren. Dvs. at alle kommuner skriver under på kontrakten, og der hæftes individuelt. Enkelte indkøbsfællesskaber er organiseret som egentlige selskaber med én kontraktholder, på vegne af flere kommuner.

Det står som udgangspunkt en kommune frit for, om den vil gå sammen med andre kommuner om at få en ekstern leverandør til at løse en opgave.

Hvis en eller flere kommuner går sammen om at udbyde en opgave, skal EU-udbudsregler iagttages, jf. afsnit 11.

8.5. Standardiserede værktøjer

Der kan udvikles fælles redskaber og værktøjer, som den enkelte kommune kan gøre brug af og derigennem kan der ske en effektivisering gennem en standardisering af arbejdsgange. På digitaliseringsområdet er der siden år 2001 udviklet en række forskellige digitale løsninger/komponenter, som kommuner, regioner og stat indgår aftale om i forbindelse med de fællesoffentlige strategier. NemID og NemLogin er eksempler på sådanne digitale løsninger/komponenter, der i kraft af de fællesoffentlige aftaler har fået stor udbredelse i kommunerne

Der gælder ikke generelle retlige rammer for sådanne standardiserede værktøjer, og der må antages at være relativ fri adgang til at udvikle og anvende sådanne på tværs af kommuner. Det vil dog være en forudsætning, at værktøjerne lever op til de lovgivningsmæssige krav, der gælder på det pågældende opgaveområde.

Eksempler:

Kommunerne sikrer gennem KOMBIT fælles forretningsudvikling på store centrale områder (med sygedagpengeløsning, Kommunernes ydelsessystem (KY) BYG- og Miljø som store og gode eksempler). Her sikrer kommunerne i fællesskab, at der sker automatisering/digitalisering af funktioner og opgaver, som alle kommunerne har for-nøjelse af.

- Med KOMBIT og den fælles kommunale digitaliseringsstrategi skaber kommunerne i fællesskab grundlag/rammer for fælles retning på de dele af forretningsudvikling mv., hvor der ikke udvikles fælles løsninger. Det gøres med rammarkitektur, fælles serviceplatform, fælles krav til løsninger m.v. På den måde er det ikke kun standardiserede værktøjer, det er relevant at tale om, men at der standardiseres dele af metoden og indholdet i forretningsudviklingen og resten overlades til markedet eller kommuner alt efter lokale behov og interesser.



Del III Særlige organisationsformer

9. Udbetaling Danmark¹⁴

Udbetaling Danmark (UDK)¹⁵ er en offentlig myndighed, der drives af ATP-koncernen. Myndigheden har ansvar for udbetaling af en række offentlige ydelser, herunder folkepension, boligstøtte og barselsdagpenge, til borgerne - opgaver, der tidligere lå hos kommunerne. UDK blev dannet, da KL og regeringen i juni 2010 indgik en aftale om at samle dele af den objektive sagsbehandling i fem centre med virkning fra efteråret 2012. Formålet med etableringen af UDK har været at reducere kommunernes omkostninger til administration, og at sikre en ensartet sagsbehandling af de områder, der er overført til myndigheden.

9.1. Opgaver mv.

UDK er en offentligt reguleret selvejende institution med myndighedsansvar. Myndigheden skal overholde reglerne for sagsbehandling af sociale sager, jf. forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

UDK har hovedsageligt fået overført kommunale opgaver, der afgøres på et objektivt grundlag. Der er således ikke overført opgaver fra kommunerne, der forudsætter et konkret individuelt skøn fra den enkelte sagsbehandler eller sagsområder, hvor kommunerne kan fastsætte et serviceniveau i forhold til udmålingen af ydelsen. ATP står for den daglige drift af UDK på baggrund af en administrationsaftale mellem ATP og UDK.

9.2. Organisering

UDK er én central myndighed, der agerer på tværs af kommunegrænser.

UDK ledes af én bestyrelse og en direktør. Bestyrelsen er UDKs øverste ledelse og har det overordnede ansvar for driften af UDK. Bestyrelsens fokus er primært at opnå effektiviseringer samt at sikre en ensartet og korrekt sagsbehandling inden for lovens rammer.

Bestyrelsen for UDK består af en formand og otte andre bestyrelsesmedlemmer, der udpeges af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold på baggrund af indstillinger fra KL (formanden og fem medlemmer), beskæftigelsesministeren (ét medlem) og ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (to medlemmer).

Direktøren for UDK er den til enhver tid siddende direktør for ATP eller en person i ATP's koncerndirektion, som ATP's direktion bemyndiger til at varetage opgaven. Direktøren står for den daglige ledelse af UDK under ansvar over for bestyrelsen.

9.3. Styring og indflydelse

Der er ikke fra centralt hold nedsat formelle fora til varetagelse af kommunale interesser i UDK, men der pågår løbende et tæt samarbejde med KL og kommunerne.

Der er nedsat et koordinationsforum, som drøfter og koordinerer udviklingsmæssige spørgsmål. Koordinationsforum består af deltagere fra KL, UDK/ATP og repræsentanter for en række ministerier. KL-deltagelsen i koordinationsforum er med til at sikre, at

¹⁴ Arbejdsgruppen har indhentet bidrag fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold. Ministeriets høringssvar vedlægges i sin helhed som bilag.

¹⁵ Lov nr. 324 af 11. april 2012 om udbetaling Danmark



bestyrelsen for UDK løbende er ajourført med viden om KL's interesser, således at der evt. kan tages højde for dem i bestyrelsens beslutninger.

Bestyrelsen har desuden besluttet at nedsætte et sekretariat for bestyrelsen, der skal styrke bestyrelsens grundlag for at tage stilling til drift og udvikling af UDKs forretningsområde. Endvidere har UDK taget initiativ til en række uformelle samarbejdsfora med kommunerne.

9.4. Etableringen af UDK

I forbindelse med etableringen af UDK blev der ved lov nedsat en implementeringsorganisation. En styregruppe inddrog i forbindelse med det videre arbejde kommunale praktikere, der var med til at kvalificere, hvilke områder der helt præcist skulle overflyttes. Ved overflytningen af opgaverne blev de kommunale medarbejdere, der overvejende beskæftigede sig med de overførte opgaver virksomhedsoverført til ansættelse i ATP. Det medvirkede til at sikre, at der også blev overført faglig viden.

9.5. Finansiering og fordeling af udgifter til UDK

Arbejdet i UDK udføres som omkostningsdækket virksomhed, hvor UDK afregner med henholdsvis kommunerne for kommunalt overførte opgaver og med staten for statsligt overførte opgaver. For kommunerne betyder det, at hver kommune betaler et månedligt administrationsbidrag til at dække omkostningerne for kommunalt overførte opgaver.

UDKs bestyrelse fastsætter den endelige størrelse af kommunernes administrationsbidrag. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om fordelingen af bidraget mellem kommunerne efter indstilling fra bestyrelsen i UDK. Indtil videre er det aftalt, at kommunernes bidrag fastsættes i forhold til det senest opgjorte indbyggertal i den enkelte kommune.

10. Tilsynsreformen på det sociale område¹⁶

Lov om socialtilsyn¹⁷ trådte i kraft den 1. januar 2014. Loven regulerer godkendelsen af og driftsorienteret tilsyn med en lang række tilbudstyper på det sociale område, der ved loven er henlagt til 5 navngivne kommuner, én i hver region.

10.1. Formålet med den nye organisering af socialtilsynet

Formålet med den nye organisering af socialtilsynet har blandt andet været at understøtte, at tilsynene har en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder, hvilket er svært at opretholde i alle 98 kommuner. Derfor blev opgaven samlet i 5 enheder, hvor der er større mulighed for at "koncentrere" de faglige kompetencer og dermed understøtte høj og ensartet kvalitet i opgavevaretagelsen. Derudover var formålet med den nye organisering at sikre tilsynets uafhængighed ved, at den enkelte kommune ikke både skal føre tilsyn med egne og private tilbud samtidig med, at de også er købere af ydelser fra de samme tilbud.

10.2. Opgaver

Opgaven er, jf. ovenfor, lagt hos 5 navngivne kommuner, som varetager opgaven under de 5 kommunalbestyrelses ansvar.

¹⁶ Arbejdsgruppen har indhentet bidrag fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold. Ministeriets høringssvar vedlægges i sin helhed som bilag.

¹⁷ Lov nr. 608 af 12. juni 2013.



Lov om socialtilsyn og bekendtgørelse nr. 1557 af 19. december 2013 regulerer godkendelsen og det driftsorienterede tilsyn (samt finansieringen af socialtilsynet, jf. nedenfor).

Regioner og kommuner varetager stadig det driftsorienterede tilsyn med de typer af tilbud, som ikke er omfattet af lov om socialtilsyn. I forbindelse med vedtagelsen af lov om socialtilsyn har regioner og kommuner dog fået adgang til at delegerer denne kompetence til socialtilsynet.

I § 3, stk. 1, i lov om socialtilsyn er det udtrykkeligt angivet, at socialtilsynene kan udføre opgaver efter delegation, jf. ovenfor, og tilbyde konsulentbistand og undervisning af regioner, kommuner og tilbud relateret til deres tilsynsvirksomhed. Det er desuden angivet i lovens § 3, stk. 2, at tilsynene skal stille deres viden om generelt godkendte plejefamilier til rådighed for de anbringende kommuners matchningsproces, når kommunerne anmoder om det.

For så vidt angår klage over og tilsyn med socialtilsynenes virksomhed gælder de samme regler som for kommunal opgavevaretagelse i øvrigt. Det vil sige, at afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen. Endvidere fører Statsforvaltningen tilsyn med, at socialtilsynene overholder den lovgivning, der særligt gælder for dem som offentlige myndigheder, i det omfang der ikke er en anden klage- eller tilsynsmyndighed, der kan tage stilling til den pågældende sag.

Socialtilsynene skal en gang årligt udarbejde en årsrapport med dels deres overvejelser om tilbuddenes generelle kvalitet, dels statistiske oplysninger om deres egen virksomhed herunder om sagsbehandlingstider og om takster, objektive finansieringsandele og indtægter i forbindelse med varetagelsen af andre opgaver for kommuner, regioner og tilbud.

10.3. De øvrige kommuners indflydelse på socialtilsynenes tilrettelæggelse og udførelse af tilsynsopgaven

Det er de 5 kommuner, der varetager socialtilsynet, der tilrettelægger deres virksomhed inden for lovgivningens rammer og fastlægger socialtilsynenes "serviceniveau" samt fastlægger budgettet for varetagelsen af opgaven og fastsætter takster og objektiv finansieringsandel, jf. nedenfor. Der er ikke fastsat regler om de øvrige 93 kommuners direkte og formelle indflydelse på tilrettelæggelse og udførelse af opgaven samt på finansieringen.

Der er alene fastsat regler om, at socialtilsynenes årsrapport skal indgå i drøftelserne mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet i regionen om den årlige styringsaftale som led i rammeaftalen på det sociale område og det almene ældreboligområde. Der er dog ikke tale om, at hverken socialtilsynenes tilrettelæggelse af deres opgavevaretagelse eller fastlæggelse af budget/beregning af takster og objektiv finansieringsandel bliver en del af aftalen.

10.4. Finansiering af socialtilsynene

Socialtilsynene finansieres, jf. lovens § 23, ved

- objektiv finansiering fra kommunerne i tilsynets dækningsområde fsva opgaver i relation til godkendelse af og tilsyn med plejefamilier,
- opkrævning af en takst hos de omfattede tilbud i øvrigt og
- opkrævning af betaling hos kommuner, regioner og tilbud, som socialtilsynet varetager andre opgaver for.

Finansieringsandelene fastsættes for et år ad gangen på baggrund af samtlige budgetterede omkostninger, der medgår ved varetagelsen af opgaverne. Evt. over-/underskud indregnes i budgettet inden for de følgende 2 år.



Taksterne differentieres inden for en række parametre

- tilbuddenes størrelse (antal pladser)
- særskilt takst for godkendelse, for delvist ny godkendelse samt for tilsyn
- Særlige takster/tillæg til taksten for
 - Tilbud der kun delvist er omfattet af tilsynet.
 - Skærpet tilsyn.
 - Rejseudgifter ifm tilsyn med skibsprojekter uden for landets grænser.
 - Særligt ressourcekrævende opgaver.
 - Tillægstakst hvis tilbuddet har flere end 2 afdelinger, der ligger på forskellige adresser.

Betalingen for varetagelse af "øvrige opgaver" kan efter aftale mellem socialtilsynet og kommunen/regionen/tilbuddet fastsættes som takst, engangsbetaling eller abonnementsordning.

10.5. Modellen for omorganisering af relevante medarbejdere

Det er i lovens § 27 fastsat, at socialtilsynene pr. 1. januar 2014 overtager det personale i kommuner eller regioner, der udelukkende eller overvejende var beskæftiget med varetagelse af de opgaver, der blev overført fra kommuner/regioner til socialtilsynet. Overtagelsen skulle ske efter anvendelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, jf. lovens § 27, stk. 2.



Del IV Tværgående retlige spørgsmål

11. Udbudsret¹⁸

11.1. Kommunernes forpligtelser efter udbudsreglerne

Efter udbudsreglerne er kommuner forpligtet til at følge en række procedureregler, når de ønsker at indgå kontrakt med en ekstern enhed. Udbudsreglerne er et kompleks af EUF-traktat-bestemmelser, udbudsdirektiver og nationale regler. Hvilke udbudsregler, som konkret finder anvendelse, afhænger bl.a. af, hvem der er ordregiver, hvad ordregiver ønsker at indgå kontrakt om, og hvor stor kontraktværdien er.¹⁹

Ved de nationale udbudsregler forstås tilbudslovens afsnit I og II, der vedrører indkøb af bygge- og anlægsarbejde henholdsvis varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier, jf. nedenfor. Ved udbudsdirektiverne forstås bl.a. udbudsdirektivet, der som udgangspunkt gælder for alle offentlige indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder over en vis værdi.

Desuden gælder EUF-traktatens grundlæggende regler og de principper, der kan udledes heraf, for eksempel ligebehandlings-, gennemsigtigheds- og proportionalitetsprincippet.

Udbudspligt efter udbudsdirektiverne

Udbudsdirektiverne gælder ordregivere, som er offentlige myndigheder, herunder kommuner, deres institutioner og sammenslutninger heraf. Når kommunen vil indgå kontrakt med en ekstern enhed, skal kommunen følge udbudsdirektivernes procedureregler, såfremt den samlede anslåede værdi af kontrakten ekskl. moms overstiger de gældende tærskelværdier i direktiverne, jf. nedenfor. Det indebærer bl.a., at kommunen skal udbyde opgaven ved at offentliggøre en såkaldt udbudsbekendtgørelse i EU-tidende, og at kommunen er underlagt regler for fastlæggelse af de tekniske specifikationer vedrørende den udbudte opgaves egenskaber, udvælgelse af de virksomheder, der skal deltage i udbuddet, for tildeling af kontrakten og for meddelelse om kontraktindgåelse.

For så vidt angår tjenesteydelser, skelnes i direktiverne mellem de såkaldte bilag A-ydelser og bilag B-ydelser:

- Bilag A-ydelser omfatter bl.a. vedligeholdelse og reparation, finansielle tjenesteydelser, regnskabs- og revisionsydelser, IT ydelser, konsulent-, arkitekt- og ingeniørydelser m.m.
- Bilag B-ydelser omfatter bl.a. hotel- og restaurationsvirksomhed, sundheds- og socialydelser, juridiske ydelser, undervisning og kultur m.m., jf. nærmere nedenfor.

Kun bilag A-tjenesteydelser er fuldt ud omfattet af udbudsdirektivernes procedureregler.

Ordregiver er ved udbud af bilag B-tjenesteydelser derimod kun underlagt direktivernes bestemmelser om fastlæggelse af de tekniske specifikationer og om meddelelse til EU-Kommissionen om indgåelse af kontrakt. Endvidere er ordregiver underlagt EUF-traktatens principper, hvis kontrakten vurderes at have en klar grænseoverskridende interesse, jf. nærmere nedenfor.

Desuden er visse kontrakter helt undtaget fra udbudsdirektivernes anvendelsesområde, jf. nærmere nedenfor.

¹⁸ Arbejdsgruppen har indhentet bidrag fra Erhvervs- og Vækstministeriet. Ministeriets høringssvar vedlægges i sin helhed som bilag.

¹⁹ Det bemærkes, at der er blevet vedtaget nye udbudsdirektiver i EU-regi. De nye udbudsdirektiver træder i kraft i foråret 2014, og forventes at blive implementeret i dansk ret i 2015.



Annonceringspligt efter tilbudslovens regler om indkøb af varer og tjenesteydelser
Tilbudslovens regler om annonceringspligt gælder, når ordregivere – herunder kommunale myndigheder – indkøber varer eller bilag A-tjenesteydelser, der har en kontraktværdi over 500.000 kr. ekskl. moms, men som er under tærskelværdierne i udbudsdirektivet. Derimod gælder reglerne ikke for indkøb af bilag B-tjenesteydelser, og der er heller ikke krav om annoncering efter loven, når der er tale om opgaveudførelse efter lov 548, jf. afsnit 8.3.

Ved udbud af en kontrakt efter tilbudslovens regler om annonceringspligt gælder en pligt til at offentliggøre en annonce på udbud.dk om den udbudte indkøbskontrakt, der som minimum indeholder de i loven fastsatte oplysninger. Endvidere skal ordregiver sikre, at der ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af proceduren ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgiverne, samt at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på objektive, saglige og ikke-diskriminerende kriterier. Der gælder ingen detaljerede formkrav til proceduren.

EUF-traktatens regler og principper

Når en offentlig kontrakt har en klar grænseoverskridende interesse, er ordregiver underlagt EUF-traktatens grundlæggende regler og principper, herunder ligebehandlings-, gennemsigtigheds- og proportionalitetsprincippet. Det gælder uanset kontraktens anslåede værdi og uanset hvilken ydelse, der er tale om.

De nye udbudsdirektiver

Efter de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, gælder det fortsat for offentlige ordregivere, herunder kommuner, at udbudsdirektivets procedureregler skal følges i forbindelse med indgåelse af kontrakter med en ekstern enhed, såfremt den anslåede værdi af kontrakten ekskl. moms overstiger de gældende tærskelværdier i direktiverne.

En væsentlig ændring i det nye direktiv er, at sondringen mellem A- og B-tjenesteydelser bliver ophævet. For mange af de nuværende bilag B-tjenesteydelser – og få bilag A-ydelser – indføres et såkaldt light regime, mens enkelte ydelser helt undtages fra udbudsdirektivet eller bliver fuldt ud omfattet af direktivet.

Light regimet indebærer en forpligtelse til for ordregiver at offentliggøre en udbudsbeholdtægelse eller en vejledende forhåndsmeddelelse om den udbudte opgave, samt til at offentliggøre en meddelelse om den indgåede kontrakt. Desuden skal medlemsstaterne indføre procedureregler for tildeling af kontrakten.

11.2. Oplysning om tærskelværdierne for de enkelte opgavetyper og om de opgavetyper, som er undtaget fra udbudsreglerne

Tærskelværdierne for kommuner og offentligretlige organer er som følger²⁰:

	Tjenesteydelser og varer	Bygge- og anlægsarbejder
Udbudsdirektivet	1.541.715 kr.	38.624.809 kr.
Forsyningsvirksomhedsdirektivet ²¹	3.083.431 kr.	38.624.809 kr.
Tilbudsloven	500.000 kr.	Ingen tærskelværdi

Efter udbudsdirektiverne er en række opgavetyper helt undtaget fra direktivernes anvendelsesområde. Det drejer sig bl.a. om tjenesteydelseskoncessioner og visse kontrakter om forskning og udvikling.

²⁰ I de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, gælder for tjenesteydelser omfattet af light regimet en tærskelværdi på ca. 5,6 mio. kr. for kontrakter omfattet af udbudsdirektivet og på ca. 7,4 mio. for kontrakter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet. For øvrige tjenesteydelser og varer er tærskelværdierne ikke ændret i forhold til de nuværende regler.

²¹ Tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet gælder også for offentlige forsyningselskaber.



Desuden er kontrakter om bilag B-tjenesteydelser delvist undtaget fra udbudsdirektivernes procedureregler. Bilag B-ydelser er eksempelvis ydelser på det sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige område, og omfatter bl.a. personlig pleje og praktisk hjælp til hjemmeboende borgere, madservice og vaskeriydelser.

Efter de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, undtages visse af de nuværende bilag B-tjenesteydelser helt fra udbudsdirektivernes anvendelsesområde. Det gælder for eksempel visse juridiske tjenesteydelser. Andre bilag B-ydelser omfattes af light regimet, for eksempel tjenesteydelser inden for social- og sundhedsvæsenet.

11.3. In house-reglen

In house reglen giver mulighed for, at en kommune under visse nærmere betingelser kan overlade en opgaveløsning til et aktieselskab, som kommunen deltager i, uden foregående udbud (den vertikale inhouse-regel).

Overordnet set indebærer den udvidede inhouse-regel, at udbudsreglerne ikke finder anvendelse på kontrakter, som en ordregiver indgår med en selvstændig juridisk enhed, som kun formelt, men ikke faktisk, fungerer selvstændigt i forhold til ordregiver. Betingelserne for at undtage kontrakter efter den udvidede inhouse-regel er følgende:

- Ordregiver skal underkaste den selvstændige juridiske enhed en kontrol, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene (kontrolkriteriet). Ordregivers kontrol skal gøre det muligt at påvirke virksomhedens beslutninger, og indflydelsen skal være bestemmende såvel i forhold til de strategiske målsætninger som i forhold til de vigtige beslutninger, og
- Den selvstændige juridiske enhed skal udføre hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de ordregivere, den kontrolleres af (virksomhedskriteriet).

Når disse betingelser er opfyldt, er samhandel mellem et kommunalt aktieselskab og ejerkommunerne ikke omfattet af krav om udbud.

Det er en forudsætning for at kontrolkriteriet er opfyldt, at der ikke er privat kapital i selskabet. Ejer en privat virksomhed en andel – selv en minoritetsandel – af kapitalen i selskabet, er det således udelukket, at kontrolkriteriet kan være opfyldt, og dermed at inhouse-reglen kan anvendes. De nye udbudsdirektiver indeholder en bestemmelse, som i vidt omfang kodificerer EU-domstolens praksis for så vidt angår vertikale inhouse-aftaler. En væsentlig forskel er dog, at inhouse-kriterierne kan anses for opfyldt, selv om der er privat kapital i det kontraherende selskab, når blot kapitalen er ikke-blokerende eller ikke-kontrollerende. Reglen finder også anvendelse, når der er flere ejerkommuner.

12. Persondatalov

Offentlige myndigheders behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med persondataloven, medmindre persondataloven er fraveget i særlovgivningen.

Persondatalovens begrænsninger ligger navnlig i kravet om, at offentlige myndigheder ikke må behandle eller have adgang til oplysninger, som de ikke har behov for i forbindelse med deres konkrete myndighedsudøvelse. Dette gælder, uanset om der er tale om behandling af personoplysninger internt i en kommune eller udveksling af oplysninger mellem forskellige myndigheder, f.eks. i forbindelse med særlige samarbejdsformer. Omvendt giver persondatalovens regler også mulighed for videregivelse eller indhentelse af de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan varetage sine opgaver i henhold til lovgivningen.



Af særlige problemstillinger i forhold til persondataloven i forbindelse med samarbejde mellem flere myndigheder kan nævnes:

- **Dataansvar**

Myndighederne skal gøre sig klart, hvem der er dataansvarlig for personoplysningerne og dermed bl.a. har en række pligter over for den registrerede og ansvar for, at hjemmelsgrundlaget og sikkerhedsforanstaltningerne er på plads.

Et samarbejde mellem myndigheder kan f.eks. ske ved, at én myndighed (Kommune B) er databehandler for en anden myndighed (Kommune A), dvs. løser en opgave på vegne af den dataansvarlige Kommune A. Kommune A bevarer ansvaret for opgaven og har instruktionsbeføjelse over for Kommune B. Kommune B afleder sin hjemmel til at behandle personoplysninger fra Kommune A og skal således ikke selvstændigt sikre, at borgeren f.eks. har givet samtykke, i det omfang der måtte gælde et krav herom. Kommune B må ikke anvende oplysningerne til andet end den opgave, der skal løses, herunder ikke til egne formål.

Et eksempel på en databehandlerkonstruktion er f.eks. fælleskommunale callcentre, som der er skabt hjemmel til som et frikommuneforsøg, jf. § 29 a i lov om frikommuner. Persondataloven indeholder ikke nogen grænser for, hvilke opgaver man kan overlade til en anden myndighed som databehandler, men det kan være forudsat i særlovgivningen, at opgaven skal løses af en bestemt myndighed.

Samarbejdet mellem to eller flere kommuner kan også ske ved etablering af f.eks. et kommunalt § 60-selskab. Dette indebærer, at der sker overførsel af kommunalbestyrelsens lovbestemte beføjelser, til § 60-selskabet. Herved opstår der en ny selvstændig myndighed, som bliver selvstændigt dataansvarlig og dermed skal have selvstændig hjemmel til at behandle personoplysninger.

Etablering af et samarbejde i aktieselskabsform indebærer også, at der opstår en ny dataansvarlig, der skal have selvstændig hjemmel til at indhente og videregive personoplysninger. Aktieselskaber er endvidere ikke en del af den offentlige forvaltning og vil derfor ikke kunne anvende de regler i persondataloven, der kun gælder for offentlige myndigheder.

Overladelse til andre af en kommunal opgave, der indebærer myndighedsudøvelse, kræver dog lovhjemmel, da det normalt er forudsat i lovgivningen, at myndighedsbeføjelser skal udøves af kommunalbestyrelsen. Dette gælder, uanset om opgaven løses i regi af et aktieselskab, § 60-selskab eller andet.

Sådanne rammer skal selvsagt respekteres. Om nødvendigt må der skabes lovhjemmel til, at opgaven kan overlades til en anden myndighed eller et selskab.

- **Hjemmelsspørgsmål i forbindelse med videregivelse**

Efter persondataloven må offentlige myndigheder som udgangspunkt behandle de personoplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan varetage sine opgaver, f.eks. træffe korrekte afgørelser efter den lovgivning, som myndigheden administrerer. Det er dog vigtigt at være opmærksom på reglerne om videregivelse, som i visse tilfælde sætter snævre rammer for behandlingen af oplysninger.

Persondatalovens regler sonderer mellem forskellige typer af personoplysninger. Der gælder således forskellige regler, alt efter hvilken type oplysninger



der er tale om, og hvilket formål oplysninger skal bruges til. Jo mere følsom en oplysning er, desto strengere er hjemmelskravene.

Der kræves normalt ikke samtykke til en offentlig myndigheds behandling af oplysninger, herunder følsomme oplysninger, hvis oplysningerne er nødvendige for, at myndigheden kan varetage sine opgaver. Det beror dog altid på en konkret vurdering af oplysningernes karakter og formålet med behandlingen, om oplysninger kan behandles uden samtykke, eller om der skal indhentes samtykke fra borgeren.

Der kan derfor ikke på forhånd siges noget mere generelt end det ovenfor nævnte om myndighedernes muligheder for at udveksle oplysninger i forbindelse med et samarbejde. Det må dog antages, at kommunerne i forbindelse med *etableringen* af en fælles enhed vil kunne overdrage de sager, dokumenter og oplysninger, som enheden skal varetage, til enheden uden at indhente samtykke fra samtlige berørte borgere. Der henvises f.eks. til Datatilsynets udtalelse om Strukturkommissionens betækning, hvor overførelsen af personoplysninger i forbindelse med sammenlægninger af kommuner blev anset for succession og dermed ikke for en behandling i persondatalovens forstand, mens overførelsen af personoplysninger som følge af nedlæggelse af amter blev anset for en behandling, som kunne ske inden for rammerne af persondatalovens kapitel 4 (dvs. i praksis uden samtykke fra samtlige re): <http://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/seneste-afgoerelser/artikel/udtalelse-om-strukturkommissionens-betaenkning/>.

I nogle sammenhænge er der i særlovgivningen fastsat regler om indhentelse og videregivelse af oplysninger, herunder hvorvidt der skal indhentes samtykke, jf. f.eks. forvaltningslovens § 29 om ansøgningssager, og retssikkerhedslovens §§ 11 a-c. Sådanne regler går forud for persondatalovens regler.

Det kan således i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt eller nødvendigt at regulere spørgsmålet om videregivelse mellem myndigheder i forbindelse med særlige samarbejdsformer i særlovgivningen. Dette skal dog ske inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet. Et eksempel herpå er lov om Udbetaling Danmark, hvor der i kapitel 3 er fastsat regler om, i hvilke situationer og til hvilke formål videregivelse af oplysninger mellem kommunerne og Udbetaling Danmark kan ske. Der kan videregives "nødvendige oplysninger", hvilket indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering af nødvendigheden af oplysningerne set i forhold til formålet, men at der ikke kræves samtykke fra borgeren.

Hvis der efter persondataloven eller særlovgivningen kræves samtykke fra borgeren, er det den myndighed, der foretager den indhentelse eller videregivelse, hvortil samtykket kræves, som skal sikre, at der er det fornødne samtykke. Medmindre det udtrykkeligt fremgår af lovgivningen, hvilken myndighed der skal indhente samtykket, er der imidlertid ikke noget til hinder for, at myndighederne indbyrdes aftaler, hvem der indhenter og dokumenterer samtykket.

- **Sikkerhedsspørgsmål**

Myndighederne skal sikre, at de personoplysninger, de er ansvarlige for, ikke kommer til uvedkommendes kendskab. Uvedkommende kan både være medarbejdere internt i myndigheden, som ikke har noget sagligt behov for oplysningerne, andre myndigheder og private.

Hvis et samarbejde mellem to myndigheder f.eks. indebærer, at myndighedernes oplysninger behandles i det samme IT-system, skal de dataansvarlige myndigheder hver især sikre, at deres oplysninger ikke er tilgængelige for den



anden myndighed, medmindre der er hjemmel til at videregive oplysningerne til denne myndighed, eller der er tale om en databehandlerkonstruktion.

Brugen af medarbejdere til løsning af opgaver på tværs af flere kommuner gør det påkrævet, at der i forbindelse med etableringen af samarbejdet og IT-understøttelsen heraf er fokus på behandlingssikkerheden, herunder med hensyn til styring af brugerrettigheder, interne kontrolordninger samt uddannelse og vejledning af medarbejderne om behandling af personoplysninger.

13. Overladelse af opgaver, herunder myndighedsudøvelse, til andre

Om muligheden for at overlade opgavevaretagelse til andre, herunder aktieselskaber og private m.v., bemærkes følgende:

Kommunalbestyrelsen kan ikke ved at indgå aftaler med private fralægge sig ansvaret for opgavens udførelse. Det vil således fortsat være kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes, jf. § 2 i lov om kommunernes styrelse.

Der vil almindeligvis kunne ske overladelse af opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed til andre, medmindre det fremgår af eller er forudsat i lovgivningen, at de pågældende opgaver skal udføres af personer, der er ansat i forvaltningen.

Det indebærer, at der i vid udstrækning vil kunne overlades serviceopgaver til andre.

Der er ikke samme frie adgang til at overlade myndighedsudøvelse til andre. Det er således almindeligt antaget, at kommunalbestyrelsen ikke kan overlade myndighedsudøvelse til andre (andre myndigheder, private virksomheder, kommunale aktieselskaber mv.), medmindre der er klar lovhjemmel hertil.

Ved myndighedsudøvelse forstås bl.a. den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold – typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser.

Det vil i første række bero på en fortolkning af lovgivningen på området, hvorvidt der er hjemmel til at overlade myndighedskompetence til andre.

Hvis lovgivningen på området ikke tager stilling til spørgsmålet, skal det afgøres efter almindelige forvaltningsretlige regler.

Der er ikke tvivl om, at det kræver lovhjemmel at delegere kompetencen til at træffe afgørelser til andre. Derimod påkalder spørgsmålet om, i hvilket omfang overladelse af *sagsforberedelse* af en afgørelse kan ske til andre, sig opmærksomhed.

Generelt lader en entydig afgrænsning af, hvilke sagsbehandlingsskridt der ikke uden udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til en privat, sig næppe foretage, men overladelse af sagsforberedende²² skridt til private kan ikke anses for udelukket, hvor det åbenbart er uden indflydelse på forvaltningsprocessen og på forvaltningsaktens indhold, om det pågældende led i sagsforberedelsen udføres af forvaltningens ansatte eller andre. Det vil især kunne ske ved målinger og beregninger, hvor grundlaget er entydigt fastlagt enten i lovgivningen eller af forvaltningen.

²² Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 28. juni 2013 anført, at der under række betingelser kan ske delegation af sagsforberedelse, blandt andet at den, som sagsforberedelse er delegeret til, har helt særlige, høje faglige kompetencer (i sagen var det Kammeradvokaten), samt at delegationsperioden har en begrænset tidsmæssig udstrækning.



Kommunalbestyrelsen må i sådanne tilfælde sikre sig, at samtlige indhentede oplysninger af betydning for sagen videregives til myndigheden, således at de kan indgå umiddelbart i grundlaget for myndighedens afgørelse. Dette gælder såvel skriftligt som mundtligt modtagne oplysninger. En sådan videregivelse er påkrævet, dels for at myndigheden som forudsat i det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip selv kan kontrollere, at de fornødne oplysninger for afgørelsen foreligger, dels for at myndigheden kan sikre sig, at partshøring og aktindsigt foretages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser herom.

14. Betalingsproblematikker/finansiering af opgaver

Spørgsmål om finansiering af opgavevaretagelse i de forskellige organisationsformer vil i vidt omfang afhænge af organisationsformen, lovgivningen på området og de aftaler, som kommunerne indgår herom.

Det kan dog generelt bemærkes, at det antages, at i det omfang, at der er i den skrevne lovgivning er hjemmel til, at kommuner kan udføre opgaver for hinanden, men der ikke er fastsat regler i lovgivningen om prisfastsættelse, indebærer almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgaveudførelse, at vederlaget for udførelse af opgaver efter loven skal fastsættes til kostprisen, det vil sige de direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med at udføre opgaven for en anden kommune. Baggrunden herfor er, at det efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse ikke er en kommunal opgave hverken at yde tilskud til andre kommuner eller at opnå fortjeneste ved kommunens virksomhed.

De nævnte grundsætninger indebærer således, at prisfastsættelse i forbindelse med en kommunes varetagelse af opgaver for en anden kommune skal tage udgangspunkt i samtlige direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med opgavevaretagelsen, herunder lønudgifter, forrentning og afskrivning af lokaler, inventar og driftsmateriel. Skønnet over disse omkostningers størrelse vil kunne være forbundet med en del usikkerhed, og der vil derfor kunne være overladt kommunen et vist spillerum ved prisfastsættelsen. Efter ministeriets opfattelse vil en kommune lovligt inden for dette spillerum kunne fastsætte en gennemsnitspris for varetagelsen af de omhandlede opgaver. Det understreges, at denne gennemsnitspris skal fastsættes på grundlag af kommunens skøn over de samlede direkte og indirekte omkostninger, der er forbundet med varetagelsen af de pågældende opgaver

15. Lov om virksomhedsoverdragelse²³

Loven er relevant, når en virksomhed, herunder en del af en kommune(s opgaveløsning), overdrages til en privat.

Virksomhedsoverdragelsesloven gennemfører et EU-direktiv. Loven bestemmer, hvilke rettigheder lønmodtagere har i en situation, hvor en virksomhed eller en del af en virksomhed skifter indehaver. Lovens grundlæggende princip er, at en erhverver overtager rettigheder og forpligtelser i forhold til de ansatte, der var ansat på overdragelsestidspunktet.

Efter virksomhedsoverdragelsesloven er en lønmodtager beskyttet mod afskedigelse på grund af overdragelse af virksomheden, medmindre afskedigelsen skyldes økonomiske, tekniske eller organisatoriske årsager, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer.

Når en opgave for eksempel udskilles til et aktieselskab, vil det selskabet indtræde i kommunens rettigheder og pligter over for de medarbejdere, der følger med de opgaver, som selskabet overtager. Aktieselskabet indtræder således i rettigheder og pligter i henhold til kollektive overenskomster og aftaler, bestemmelser om løn- og ansættel-

²³ Lovbekendtgørelse nr. 710 af 20.8 2002



sesvilkår der er fastsat eller godkendt af en offentlig myndighed, samt individuelle aftaler om løn- og ansættelsesforhold.

Kommunale tjenestemænd er omfattet af det kommunale tjenestemandregulativ fra 2008. Virksomhedsoverdragelsesloven finder i princippet også anvendelse på tjenestemænd, men da tjenestemænd som følge af deres særlige ansættelsesforhold ikke er forpligtede til at overgå til privat ansættelse, er loven ikke direkte anvendelig for tjenestemænd.

16. KSL § 68 a

Kommunestyrelseslovens § 68 a giver mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan udpege medlemmer af bestyrelsen for f.eks. et selskab, uanset at selskabet helt eller delvist varetager ikke kommunale opgaver. Det er en betingelse, at kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet mv.

Bestemmelsen giver ikke hjemmel til, at kommunen deltager som ejer i det pågældende selskab mv. Dette skal afgøres af lovgivningens øvrige regler, herunder kommunalfuldmagtsreglerne. Den enkelte kommunalbestyrelse må endvidere ikke udpege et flertal af medlemmerne af bestyrelsen.

Et medlem af bestyrelsen for et selskab, som kommunalbestyrelsen har udpeget vedkommende til, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse. Hvis selskabet både varetager kommunale og ikke-kommunale opgaver, er der dog instruktionsbeføjelse for så vidt angår de opgaver, som kommunen selv kan løse, med mindre andet følger af den lovgivning, som selskabet mv. i øvrigt er underlagt. Er der f.eks. tale om et aktieselskab kan der ikke gives det pågældende medlem bundet mandat, jf. ovenfor.

BILAG

Bilag 1: Høringssvar af 10. marts 2014 fra Erhvervs- og Vækstministeriet vedr. lov nr. 548 og udbudsregler (inkl. bilag med oversigt over selskabsformer)

Bilag 2: Høringssvar af 7. marts 2014 fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold vedr. Udbetaling Danmark

Bilag 3: Høringssvar af 13. marts 2014 fra Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold vedr. tilsynsreformen på det sociale område

Bilag 4: Kort om diverse retlige begreber

Bilag 5: Arbejdsgruppens sammensætning



NOTAT

10. marts 2014

LML

Bidrag angående L 548 og udbudsreglerne

Vedrørende L 548:

1.

Beskriv kort de selskabsformer mv. som kapitel 3 i lov nr. 548 giver kommuner mulighed for at deltage i.

§ 3, stk. 5 i lov om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber angiver hvilke typer af selskaber, kommuner og regioner kan deltage i i medfør af loven. For at begrænse kommunernes og regionernes risiko ved deltagelse i virksomheder fremgår det at kommuner og regioner udelukkende kan deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar, således at blandt andet den kommunale og regionale hæftelse begrænses til indskuddet i selskabet. En kommune eller region kan som følge heraf for eksempel ikke deltage finansielt i et interessentskab med hjemmel i denne lov. Det bemærkes i øvrigt, at selskabet ikke kan være holdingselskab, da der i lovens § 3, stk. 3, er forbud imod indirekte deltagelse. Erhvervsstyrelsen kan dog konkret dispensere fra dette forbud. Se i øvrigt bilag 1.

2.

Beskriv kort hvilke opgaver selskaber i medfør af kapitel 3 i lov nr. 548 kan løse for de deltagende kommuner.

Der er som udgangspunkt ikke begrænsninger i, hvilke opgaver et selskab oprettet med hjemmel i lov om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber kan løse for de deltagende kommuner. Dog er der et generelt krav om, at selskaberne skal beskæftige sig med opgaver, der bygger på kommunal eller regional viden. Løsning af kommunale og regionale opgaver, der tidligere har været løst af private, er også som udgangspunkt udelukket fra at kunne varetages af et selskab stiftet med hjemmel i L 548.. For eksempler på opgaver se besvarelsen af spørgsmål 6.

3.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har forstået, at en selskabsdannelse ikke anses for omfattet af kapitel 3 i lov nr. 548, hvis selskabets aktiviteter ikke adskiller sig fra den hidtidige kommunale aktivitet. Tilsvarende hvis selskabets aktiviteter ikke indebærer salg til andre end de deltagende myndigheder. Kan Erhvervs- og Vækstministeriet bekræfte denne opfattelse?

Det er ikke et krav, at selskabet nødvendigvis skal videreudvikle den kommunale eller regionale viden, men selskabet skal bygge på denne viden. Det fremgår af lovens § 3, stk. 1. Der er ikke opsat nærmere rammer for, hvad det vil sige at videreudvikle viden.

Den kommunale eller regionale viden skal tage udgangspunkt i opgaver, som kommunen kan varetage efter de uskrevne kommunalfuldmagtsregler eller efter særlov (f.eks. lov om social service eller miljølovgivningen). Herudover kan aktiviteterne bygge på videreudvikling af denne viden. Efter lovens § 3 kan et selskab have aktiviteter, som har til formål at sælge produkter og tjenesteydelser, der bygger på kommunal eller regional viden oparbejdet i forbindelse med løsning af de kommunale eller regionale opgaver eller videreudvikling af sådan viden.

Der er i loven alene en maksimumsgrænse (50 pct.) for salg til andre end kommuner hhv. regioner. Der er således ikke en minimumsgrænse for salg til andre end en deltagende kommune hhv. region. Det vil således være muligt at etablere et selskab efter loven der udelukkende sælger sine produkter til de deltagende kommuner hhv. regioner.

4.

Beskriv kort beslutningsstrukturen i de forskellige selskabsformer mv. som lov nr. 548 giver kommuner mulighed for at deltage i. Der ønskes i den forbindelse en redegørelse for de deltagende kommuners muligheder for at påvirke de beslutninger, der træffes for selskabet, herunder f.eks. om de deltagende kommuner har instruktionsbeføjelse over for eventuelt kommunalt udpegede medlemmer af selskabets ledelse. Der ønskes endvidere en redegørelse for den enkelte deltagende kommunes muligheder for i selskabet at prioritere lokale politiske hensyn og for at få indflydelse på serviceniveauet i den enkelte kommune på det område, som selskabets opgavevaretagelse for de deltagende kommuner vedrører.

Kommuner og regioner kan efter loven alene deltage i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar. For så vidt angår virksomheder med begrænset ansvar, herunder A/S og ApS, kan ejerne alene udøve deres indflydelse over selskabet på generalforsamling. Ejerne kan på generalforsamlingen vælge repræsentanter til selskabets bestyrelse/direktion, men har ikke efterfølgende instruktionsbeføjelser over disse. Den daglige drift varetages af selskabets ledelse. Ledelsen har pligt til at varetage selskabets interesser i alle henseender. Dette gælder både i forholdet til den enkelte kommune/region og i forhold til eventuelle lokale politiske hensyn, der måtte ligge bag.

En kommune eller region må ikke opnå bestemmende indflydelse over et selskab oprettet med hjemmel i L 548. En kommune eller region må heller ikke indskyde midler i et selskab oprettet med hjemmel i L 548, hvis vedtægterne giver andre en selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer til selskabet ledelse. Det betyder, at kommunen eller regionen ikke

må indskyde midler i et selskab, hvor kommunen eller regionen har en vedtægtsbestemt rettighed til at udpege medlemmer til bestyrelsen eller regionen udenom generalforsamlingen.

5.

Beskriv kort de rammer, der efter kapitel 2 i lov 548 gælder for kommuners varetagelse af opgaver for andre kommuner.

Kommuner (og regioner) kan løse sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne (og regionerne) må løse i eget regi, når opgaven ikke overstiger tærskelværdien i EU's udbudsdirektiv (2014-niveau: DKK 1.541.715).

Inden en kommune (eller region) afgiver tilbud om at varetage en opgave for en anden offentlig myndighed skal kommunalbestyrelsen (eller regionsrådet) 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.

6.

I hvilket omfang anvendes loven i praksis? (Der ønskes et overordnet bud, som omfatter de seneste 4-5 år)

Da selskaber, der oprettes med hjemmel i lov om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber, ikke registreres særskilt, men registreres som "normale" selskaber, kan de pågældende selskaber ikke udsøges på en særlig liste. Hvert år udarbejder Erhvervsstyrelsen imidlertid en redegørelse vedrørende loven. På baggrund af de oplysninger som kommuner, regioner og selskaberne selv indberetter.

Redegørelserne fra 2009 til 2013 viser følgende udvikling:

År	Antal indberettede selskaber
2009	4
2010	4
2011	5
2012	5
2013	3

Det er ikke muligt at sige noget generelt om selskabernes formål ud fra de indberettede data. De tre selskaber, der er indberettet beskæftiger sig med madproduktion, støtte til filmproduktion og drift af trafiklys.

Det opgøres ikke i hvilket omfang reglerne i loven om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder benyttes.

7.

Giv en overordnet beskrivelse af rammerne for finansieringen af selskabet (indskudskapital, betaling for opgaveløsning etc.)

Der findes ingen særregler for finansiering af selskaber oprettet med hjemmel i lov om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber. Disse selskaber følger således den almindelige selskabsregulering på det pågældende område. Det vil sige, at aktieselskaber er omfattet af de almindelige regler for finansiering af aktieselskaber. Se i den forbindelse bilag 1. Lov om kommuner og regioners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber opstiller således ikke begrænsninger angående finansieringen af disse selskaber.

Vedrørende udbudsreglerne

1.

Kort beskrivelse af kommunernes forpligtelser efter udbudsreglerne, når kommunerne ønsker opgaver løst eksternt

Udbudsreglerne er et kompleks af EUF-traktat-bestemmelser, udbudsdirektiver og nationale regler.

Ved de nationale udbudsregler forstås tilbudslovens afsnit I og II, der vedrører indkøb af bygge- og anlægsarbejde henholdsvis varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier (se nærmere herom under spørgsmål 2).¹

Ved udbudsdirektiverne forstås grundlæggende²:

- Udbudsdirektivet: Gælder som udgangspunkt alle offentlige indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder over en vis værdi.
- Forsyningsvirksomhedsdirektivet: Gælder for offentlige myndigheder og forsyningsvirksomheder, der indkøber varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejder til brug for udøvelse af en af de forsyningsaktiviteter, der er omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, fx vandforsyning.

Desuden gælder EUF-traktatens grundlæggende regler og de principper, der kan udledes heraf, fx ligebehandlings-, gennemsigtigheds- og proportionalitetsprincippet.

Hvilke udbudsregler, som konkret finder anvendelse, afhænger bl.a. af, hvem der er ordregiver, hvad ordregiver ønsker at indgå kontrakt om, og hvor stor kontraktværdien er.

¹ I nærværende notat beskrives alene de regler der gælder for indkøb af varer og tjenesteydelser, da det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse, at det typisk vil være sådanne opgaver, kommunerne vil indgå fælleskommunale aftaler om.

² Udbudsdirektiverne består desuden af et forsvarsdirektiv. Dette direktiv gælder kun ved køb af forsvarsmateriale, og vurderes ikke at have betydning i forhold til kommunernes indkøb, hvorfor det ikke vil blive behandlet nærmere i nærværende notat.

Det bemærkes, at der er blevet vedtaget nye udbudsdirektiver i EU-regi. De nye udbudsdirektiver træder i kraft i foråret 2014, og forventes at blive implementeret i dansk ret i 2015.³

Udbudspligt efter udbudsdirektiverne

Udbudsdirektiverne gælder ordregivere, som er offentlige myndigheder, herunder kommunale myndigheder, deres institutioner og sammenslutninger heraf. Desuden gælder direktiverne for de såkaldte offentligretlige organer, hvorved forstås organer, der har en nær tilknytning til det offentlige, og som har til opgave at imødekomme almenhedens behov, uden for det forretningsmæssige område. Kommunale aktieselskaber og fælleskommunale selskaber (§ 60-selskaber) kan være offentligretlige organer. Forsyningsvirksomhedsdirektivet finder herudover også anvendelse på visse offentlige forsyningsselskaber, fx kommunale vandselskaber.

Når en ordregiver vil indgå kontrakt med en ekstern enhed, skal ordregiver følge udbudsdirektivernes procedureregler, såfremt den samlede anslåede værdi af kontrakten ekskl. moms overstiger de gældende tærskelværdier i direktiverne. Om tærskelværdierne se pkt.2. Det indebærer bl.a., at ordregiver skal udbyde opgaven ved at offentliggøre en såkaldt udbudsbekendtgørelse i EU-tidende. Herudover er ordregiver underlagt regler for fastlæggelse af de tekniske specifikationer vedrørende den udbudte opgaves egenskaber, udvælgelse af de virksomheder, der skal deltage i udbuddet, for tildeling af kontrakten og for meddelelse om kontraktindgåelse.

Også når ordregiver indgår rammeaftaler, skal ordregiver følge direktivets procedureregler. De kontrakter, som ordregiver indgår på baggrund af en lovligt indgået rammeaftale, skal derimod ikke i udbud.

For så vidt angår tjenesteydelser, skelnes i direktiverne mellem de såkaldte bilag A-ydelser og bilag B-ydelser:

- Bilag A-ydelser omfatter bl.a. vedligeholdelse og reparation, finansielle tjenesteydelser, regnskabs- og revisionsydelser, IT ydelser, konsulent-, arkitekt- og ingeniørydelser m.m.
- Bilag B-ydelser omfatter bl.a. hotel- og restaurationsvirksomhed, sundheds- og socialydelser, juridiske ydelser, undervisning og kultur m.m., jf. nærmere pkt. 3.

Kun bilag A-tjenesteydelser er fuldt ud omfattet af udbudsdirektivernes procedureregler.

³ I nærværende notat beskrives kort relevante bestemmelser i de nye udbudsdirektiver. Det bemærkes, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at sige noget om, hvilket indhold en dansk implementeringslov vil have. Regeringen har nedsat et Udbudslovsudvalg der skal komme med forslag til en dansk udbudslov, der implementerer direktiverne.

Ordregiver er ved udbud af bilag B-tjenesteydelser derimod kun underlagt direktivernes bestemmelser om fastlæggelse af de tekniske specifikationer og om meddelelse til EU-Kommissionen om indgåelse af kontrakt. Endvidere er ordregiver underlagt EUF-traktatens principper, hvis kontrakten vurderes at have en klar grænseoverskridende interesse, jf. nærmere nedenfor.

Desuden er visse kontrakter helt undtaget fra udbudsdirektivernes anvendelsesområde, jf. nærmere pkt. 3.

Annonceringspligt efter tilbudslovens regler om indkøb af varer og tjenesteydelser

Tilbudslovens regler om annonceringspligt gælder, når ordregivere – herunder kommunale myndigheder – indkøber varer eller bilag A-tjenesteydelser, der har en kontraktværdi over 500.000 kr. ekskl. moms, men som er under tærskelværdierne i udbudsdirektivet. Derimod gælder reglerne ikke for indkøb af bilag B-tjenesteydelser.

Ved udbud af en kontrakt efter tilbudslovens regler om annonceringspligt gælder en pligt til at offentliggøre en annonce på udbud.dk om den udbudte indkøbskontrakt, der som minimum indeholder de i loven fastsatte oplysninger. Endvidere skal ordregiver sikre, at der ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af proceduren ikke finder forskelsbehandling sted mellem tilbudsgiverne, samt at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på objektive, saglige og ikke-diskriminerende kriterier.

Der gælder ingen detaljerede formkrav til proceduren.

EUF-traktatens regler og principper

Når en offentlig kontrakt har en klar grænseoverskridende interesse, er ordregiver underlagt EUF-traktatens grundlæggende regler og principper, herunder ligebehandlings-, gennemsigtigheds- og proportionalitetsprincippet. Det gælder uanset kontraktens anslåede værdi og uanset hvilken ydelse, der er tale om. Det betyder, at kommunerne ved indgåelse af offentlige kontrakter skal overholde principperne, selvom kontraktens anslåede værdi er under tærskelværdien i udbudsdirektivet, og uanset om der er tale om en bilag B-tjenesteydelse, når blot kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse.

Ligebehandlingsprincippet indebærer overordnet set, at alle leverandører skal have lige muligheder for at konkurrere om en offentlig kontrakt.

Gennemsigtighedsprincippet indebærer, at der skal være offentlighed omkring ordregiveres tildeling af kontrakter. Det betyder for det første, at ordregiver skal sikre en passende grad af offentlighed i forbindelse med udbud af offentlige opgaver, fx gennem annoncering af den offentlige opgave forud for kontraktindgåelse. Desuden skal ordregiver sikre gennemsigtighed i selve udbudsprocessen, fx ved at gøre alle oplysninger, der er relevante for den udbudte opgave, tilgængelig for leverandørerne.

Proportionalitetsprincippet indebærer, at en ordregiver ikke må opstille krav som er mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt i forhold til at nå målet.

De nye udbudsdirektiver

Efter de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, gælder det fortsat for offentlige ordregivere, herunder kommuner, at udbudsdirektivets procedureregler skal følges i forbindelse med indgåelse af kontrakter med en ekstern enhed, såfremt den anslåede værdi af kontrakten ekskl. moms overstiger de gældende tærskelværdier i direktiverne.

En væsentlig ændring i det nye direktiv er, at sondringen mellem A- og B-tjenesteydelser bliver ophævet. For mange af de nuværende bilag B-tjenesteydelser – og få bilag A-ydelser – indføres et light regime, mens enkelte ydelser helt undtages fra udbudsdirektivet eller bliver fuldt ud omfattet af direktivet. Se pkt. 3 for eksempler på ydelser omfattet af light regimet.

Light regimet indebærer en forpligtelse til for ordregiver at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse eller en vejledende forhåndsmeddelelse om den udbudte opgave, samt til at offentliggøre en meddelelse om den indgåede kontrakt. Desuden skal medlemsstaterne indføre procedureregler for til-delning af kontrakten.

2.

Oplysning om tærskelværdierne for de enkelte opgavetyper

Tærskelværdierne for kommuner og offentligretlige organer er som følger:

	Tjenesteydelser og varer	Bygge- og anlægsarbejder
Udbudsdirektivet	1.541.715 kr.	38.624.809 kr.
Forsyningsvirksomhedsdirektivet ⁴	3.083.431 kr.	38.624.809 kr.
Tilbudsloven	500.000 kr.	Ingen tærskelværdi

De nye udbudsdirektiver

I de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, at der for tjenesteydelser omfattet af light regimet gælder en tærskelværdi på ca. 5,6 mio. kr. for kontrakter omfattet af udbudsdirektivet og på ca. 7,4 mio. for kontrakter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet. For øvrige tjene-

⁴ Tærskelværdien i forsyningsvirksomhedsdirektivet gælder også for offentlige forsyningselskaber.

steydelser og varer er tærskelværdierne ikke ændret i forhold til de nuværende regler.

3.

Kort beskrivelse af opgavetyper, som er undtaget fra udbudsreglerne

Efter udbudsdirektiverne er en række opgavetyper helt undtaget fra direktivernes anvendelsesområde. Det drejer sig bl.a. om tjenesteydelseskoncessioner og visse kontrakter om forskning og udvikling.

Desuden er kontrakter om bilag B-tjenesteydelser delvist undtaget fra udbudsdirektivernes procedureregler. Bilag B-ydelser er eksempelvis ydelser på det sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige område, og omfatter bl.a.:

- Beskæftigelsesindsats, såsom jobcentre og afklaring af kontanthjælpsmodtagere, fleksjobbere eller sygedagpengemodtagere.
- Bo- og dagtilbud til fx voksne med særlige behov eller psykisk funktionsnedsættelse.
- Behandlingstilbud til misbrugere.
- Personlig pleje og praktisk hjælp til hjemmeboende borgere.
- Tilsynsopgaver, såsom tilsyn med botilbud til voksne inden for ældreområdet, socialpsykiatrien, handicapområdet og området for udviklingshæmmede.
- Tjenesteydelser indenfor sundhedsvæsenet eksempelvis kliniske ydelser.
- Genoptræning efter sundhedslovens § 140.
- Madservice.
- Juridisk rådgivning/advokatbistand.
- Brandslukning.
- Vaskeriydelser.

De nye udbudsdirektiver

Efter de nye udbudsdirektiver, der er vedtaget i februar 2014, undtages visse af de nuværende bilag B-tjenesteydelser helt fra udbudsdirektivernes anvendelsesområde. Det gælder fx visse juridiske tjenesteydelser.

Andre bilag B-ydelser omfattes af light regimet, fx

- tjenesteydelser inden for social- og sundhedsvæsenet.
- Administrative tjenester på det sociale område, uddannelsesområdet, sundhedsområdet og det kulturelle område.
- Velfærdsydelser.
- Hotel- og restaurationstjenesteydelser.

4.

Kort beskrivelse af betingelserne for overdragelse af opgaver til aktieselskaber, som kommunerne deltager i (inhouse-reglen)

Inhouse-reglen dækker følgende fire situationer:

- 1) Når en ordregiver – eksempelvis en kommune – kontrollerer den enhed, som ordregiver indgår aftale med (vertikale inhouse-aftaler).
- 2) Når ordregiver – fx kommunen – og kontrahenten kontrolleres af den samme enhed (horisontale inhouse-aftaler).
- 3) Hvor aftalen indgås med en anden offentlig enhed med henblik på at udføre en fælles public-service opgave (horisontale samarbejdsaftaler).
- 4) Hvor ordregiver er et forsyningsselskab, som indgår aftale med et koncernforbundet selskab (koncernreglen).

For så vidt angår spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder en kommune kan overlade en opgaveløsning til et aktieselskab, som kommunen deltager i, uden foregående udbud, er alene den vertikale inhouse-regel og koncernreglen relevante. Disse vil blive beskrevet nærmere i det følgende.

Vertikale inhouse-aftaler – den udvidede inhouse-regel

Overordnet set indebærer den udvidede inhouse-regel, at udbudsreglerne ikke finder anvendelse på kontrakter, som en ordregiver indgår med en selvstændig juridisk enhed, som kun formelt, men ikke faktisk, fungerer selvstændigt i forhold til ordregiver.

Betingelserne for at undtage kontrakter efter den udvidede inhouse-regel er følgende:

- Ordregiver skal underkaste den selvstændige juridiske enhed en kontrol, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene (kontrolkriteriet). Ordregivers kontrol skal gøre det muligt at påvirke virksomhedens beslutninger, og indflydelsen skal være bestemmende såvel i forhold til de strategiske målsætninger som i forhold til de vigtige beslutninger.
- Den selvstændige juridiske enhed skal udføre hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de ordregivere, den kontrolleres af (virksomhedskriteriet).

Det er en forudsætning for at kontrolkriteriet er opfyldt, at der ikke er privat kapital i selskabet. Ejer en privat virksomhed en andel – selv en minoritetsandel – af kapitalen i selskabet, er det således udelukket, at kontrolkriteriet kan være opfyldt, og dermed at inhouse-reglen kan anvendes.

Det forhold at et selskab er 100 pct. offentligt ejet, er ikke i sig selv afgørende for, om kontrolkriteriet er opfyldt. I afvejningen af, om kontrolkriteriet er opfyldt, skal der derimod altid foretages en konkret vurdering, hvor samtlige relevante lovbestemmelser og faktiske omstændigheder skal tages i betragtning. I den sammenhæng kan følgende momenter indgå:

- Om ordregiverne er tillagt særlige kontrol- eller beslutningsbeføjelser vedrørende selskabets drift (taler for kontrol). Fx om ordregiverne er repræsenteret i selskabets besluttende organer omkring selskabets drift, og om ordregiver herigennem har mulighed for at varetage ordregivers interesser.
- Om selskabet har en kontraktmæssig status, som gør kontrollen tvivlsom (taler imod kontrol). Fx om selskabet har til opgave at udføre aktiviteter, som falder uden for ordregivers faktiske og geografiske område, om selskabet selv kan bestemme, om det vil udføre opgaver for ordregiver, og om selskabet har beføjelse til at forhandle det konkrete indhold af de ydelser, der skal leveres, og de takster der finder anvendelse herpå.

Såfremt flere ordregivere ejer et selskab sammen, kan kontrollen føres af disse ordregivere i fællesskab, uden at det er nødvendigt, at kontrollen føres individuelt af hver af dem.

Det er ikke muligt generelt at fastslå, hvor stor en andel det kontraherende selskab skal udføre for den eller de kontrollerende ordregivere, for at virksomhedskriteriet er opfyldt. EU-domstolen har dog i en konkret sag udtalt, at det forhold, at det kontrollerede selskab udførte mere end 90 pct. af sin virksomhed med ordregiver, indebar, at hovedparten af det kontrollerede selskabs virksomhed blev udført sammen med ordregiver.

Koncernreglen i forsyningsvirksomhedsdirektivet

Det følger af forsyningsvirksomhedsdirektivet, at kontrakter som ordregiver indgår med en tilknyttet virksomhed, er undtaget fra forsyningsvirksomhedsdirektivet, når virksomheden udfører 80 % af sin virksomhed med ordregiver eller andre tilknyttede virksomheder.

Ved tilknyttet virksomhed forstås en virksomhed, hvis årsregnskab er konsolideret med ordregiverens årsregnskab, eller som ordregiveren direkte eller indirekte kan udøve bestemmende indflydelse på.

De nye udbudsdirektiver

De nye udbudsdirektiver indeholder en bestemmelse, som i vidt omfang kodificerer EU-domstolens praksis for så vidt angår vertikale inhouse-aftaler. En væsentlig forskel er dog, at inhouse-kriterierne kan anses for opfyldt, selv om der er privat kapital i det kontraherende selskab, når blot kapitalen er ikke-blokerende eller ikke-kontrollerende.

Endvidere er koncernreglen videreført i det nye forsyningsvirksomhedsdirektiv.

Bilag 1

	Aktieselskab (A/S)	Anpartsselskab (ApS)	Andelselskab med begrænset ansvar (A.M.B.A.)	Forening med begrænset ansvar (F.M.B.A.)	Iværksætterselskab (IVS)
Indskudskapital (minimum)	DKK 500.000* *Kan delvis indbetales med 25%	DKK 80.000 [Snart DKK 50.000]	Ingen, medmindre der er krav fra en bank	Ingen, medmindre der er krav fra en bank	DKK 1
Hæftelse	Begrænset til indskudt kapital	Begrænset til indskudt kapital	Begrænset til indskudt kapital	Begrænset til indskudt kapital	Begrænset til indskudt kapital
Offentlighedskrav af regnskaber	Ja	Ja	Ja* Hvis virksomheden er under visse omsætningsgrænser, kan man i stedet for en årsrapport indsende en undtagelseserklæring	Ja* Hvis virksomheden er under visse omsætningsgrænser, kan man i stedet for en årsrapport indsende en undtagelseserklæring	Ja
Krav om direktion	Ja	Ja	Nej, der skal dog være en fysisk ledelse	Nej, der skal dog være en fysisk ledelse	Ja
Krav om bestyrelse	Ja	Nej	Nej, der skal dog være en fysisk ledelse	Nej, der skal dog være en fysisk ledelse	Nej
Gælder der krav til ledelsens nationalitet	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Stiftelse	Kan stiftes via Webreg samme dag	Kan stiftes via Webreg samme dag	Kan kun anmeldes på papir	Kan kun anmeldes på papir	Kan kun anmeldes på papir
Krav om stiftelsesdokument	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Krav om vedtægter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Krav om kapitaldokumentation	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Navne krav	Ja Aktieselskaber skal bruge ordet aktieselskab eller forkortelsen A/S i navnet	Ja Anpartsselskaber skal bruge ordet anpartsselskab eller forkortelsen ApS i navnet	Ja Navnet for andelselskaber med begrænset ansvar skal indeholde ansvarsbegrænsningen i navnet eller forkortelsen A.M.B.A.	Ja Navnet for foreninger med begrænset ansvar skal indeholde ansvarsbegrænsningen i navnet eller forkortelsen F.M.B.A.	Ja Iværksætterselskaber skal bruge ordet iværksætterselskab eller forkortelsen IVS i navnet
generalforsamling/ejermøde	Ja Generalforsamlingen skal mødes mindst en gang årligt og godkende årsrapporten	Ja Generalforsamlingen skal mødes mindst en gang årligt og godkende årsrapporten	Nej	Nej	Ja Generalforsamlingen skal mødes mindst en gang årligt og godkende årsrapporten

Bilag 1



Dato: 7. marts 2014

Ansvarlig: jvi

Sagsnr.

**Notat
om
Udbetaling Danmark**

Hermed følger Ydelseskontorets bidrag om Udbetaling Danmark til arbejdsgruppen vedr. fælles løsninger i kommunerne jf. høringsen fra Økonomi- og Indenrigsministeriet fra den 25. februar:

1. Formålet med overførslen til Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark har hovedsageligt fået overført kommunale opgaver, der afgøres på et objektivt grundlag og et mindre antal statslige opgaver. Der er således ikke overført opgaver fra kommunerne, der forudsætter et konkret individuelt skøn fra den enkelte sagsbehandler eller sagsområder, hvor kommunerne kan fastsætte et serviceniveau i forhold til udmålingen af ydelsen.

Formålet med etableringen af Udbetaling Danmark er at reducere kommunernes omkostninger til administration på knap 300 mio. kr. årligt fra 2015. Gevinsten tilfalder kommunerne. Kommunerne skal selv finansiere implementeringsomkostningerne til etableringen af Udbetaling Danmark.

2. Den ledelsesmæssige struktur i Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark er én central myndighed, der fysisk er placeret i fem centre. Myndigheden kan agere på tværs af kommunegrænser og har ansvaret for udbetalingen af de ydelser mv., der er blevet overdraget fra kommunerne i forhold til alle landets borgere. Dette er med til at sikre en ensartet sagsbehandling af områderne.

Udbetaling Danmark ledes af én bestyrelse og en direktør.

Bestyrelsen er Udbetaling Danmarks øverste ledelse og har det overordnede ansvar for driften af Udbetaling Danmark. Da der primært er overført myndighedsopgaver, der er baseret på objektive regler, er bestyrelsens fokus primært at opnå de lovede effektiviseringer samt at sikre en ensartet og korrekt sagsbehandling inden for lovens rammer.

Bestyrelsen for Udbetaling Danmark består af en formand og otte andre bestyrelsesmedlemmer, der udpeges af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold på baggrund af følgende indstillinger:

- KL indstiller formanden og fem medlemmer

- Beskæftigelsesministeriet indstiller ét medlem
- Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold indstiller to medlemmer.

Udbetaling Danmark drives med teknisk og administrativ bistand fra ATP. Det vil sige, at det er ATP, der står for den daglige drift af Udbetaling Danmark.

Bestyrelsen bestemmer, hvad ATP skal levere inden for lovgivningens rammer og under hensyn til omkostningerne. Der er i den forbindelse indgået en administrationsaftale mellem ATP og Udbetaling Danmark om driften.

Direktøren for Udbetaling Danmark den til enhver tid siddende direktør for ATP eller en person i ATP's koncerndirektion, som ATP's direktion bemyndiger til at varetage opgaven. Direktøren står for den daglige ledelse af Udbetaling Danmark under ansvar over for bestyrelsen og skal følge de retningslinjer og anvisninger, som bestyrelsen giver. Direktøren skal sikre, at opgavevaretagelsen i Udbetaling Danmark finder sted på et forsvarligt grundlag og således, at Udbetaling Danmarks bestyrelse har indsigt i og kan vurdere, om opgaveløsningen udføres tilfredsstillende.

3. Kommunernes muligheder for at påvirke de overordnede og ledelsesmæssige beslutninger, der træffes for Udbetaling Danmark,

a) herunder muligheder for at varetage kommunernes interesser

b) hvilke muligheder kommunerne har for at få indflydelse på opgavevaretagelsen, hvis fx kommunen oplever u hensigtsmæssigheder (er der etableret formelle fora)

Der er ikke fra centralt hold nedsat formelle fora til varetagelse af kommunale interesser i Udbetaling Danmark, men der pågår løbende et tæt samarbejde med KL og kommunerne.

Bestyrelsen for Udbetaling Danmark skal varetage Udbetaling Danmarks interesser. Flertallet af bestyrelsen består af kommunale repræsentanter og kender derfor til de kommunale interesser, der skal tages hensyn til. Varetagelse af de kommunernes interesser sker dog fortsat via KL.

Der er nedsat et koordinationsforum, som drøfter og koordinerer udviklingsmæssige spørgsmål. Koordinationsforum består af deltagere fra KL, Udbetaling Danmark/ATP, Finansministeriet (Digitaliseringsstyrelsen), Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

KL-deltagelsen i koordinationsforum er med til at sikre, at bestyrelsen for Udbetaling Danmark løbende er ajourført med viden om KL's interesser, således at der evt. kan tages højde for dem i bestyrelsens beslutninger.

Bestyrelsen har desuden besluttet at nedsætte et sekretariat for bestyrelsen, der skal styrke bestyrelsens grundlag for at tage stilling til drift og udvikling af

Udbetaling Danmarks forretningsområde. Sekretariatets medarbejdere arbejder under instruktionsbeføjelse fra bestyrelsen.

Sekretariatet består af en sekretariatschef (1 årsværk) og en medarbejder (½ årsværk) efter indstilling fra KL, samt en medarbejder (½ årsværk) efter indstilling fra Social- og Integrationsministeriet.

Sekretariatsbetjeningen skal bidrage til at Udbetaling Danmarks bestyrelse kan tage hensyn til drift og udvikling af kommunalt og statsligt overførte opgaver. Sekretariatschefen skal således fremlægges det samlede sekretariats synspunkter, herunder også evt. divergerende synspunkt hos henholdsvis de indstillede fra KL og staten, hvis der ikke opnås konsensus i sekretariatet.

Og endelig har Udbetaling Danmark taget initiativ til en række uformelle samarbejdsfora med kommunerne, fx løbende dialog- og ERFA-møder, som afholdes på henholdsvis chef- og sagsbehandlerniveau. Der afholdes fx møder mellem Udbetaling Danmarks fem regionale centres direktører og kommunernes borgerservicecenterchefer.

4. Hvilke tiltag, er der gjort ved etableringen af Udbetaling Danmark for at udnytte den eksisterende kommunale viden om det opgavefelt, der er overført

I forbindelse med etableringen af Udbetaling Danmark blev der ved lov nedsat en implementeringsorganisation, der blev udpeget af Social- og Integrationsministeriet bestående af repræsentanter indstillet af KL, ATP og en række ministerier. Styregruppen inddrog i forbindelse med det videre arbejde kommunale praktikere, der var med til at kvalificere, hvilke områder, der helt præcist skulle overflyttes. Herudover blev KOMBIT inddraget tæt fsva. overflytning af it-systemer og data.

Ved overflytningen af opgaverne, blev de kommunale medarbejdere, der overvejende beskæftigede sig med de overførte opgaver virksomhedsoverført til ansættelse i ATP. Det medvirkede til at sikre, at der også blev overført faglig viden. Alle medarbejdere gennemgik forinden Udbetaling Danmark gik i drift et efteruddannelsesforløb.

5. Beskriv de forvaltningsretlige reglers anvendelse

Udbetaling Danmark er en offentligt reguleret selvejende institution med myndighedsansvar. Myndigheden skal overholde reglerne for sagsbehandling af sociale sager, jf. reglerne forvaltningsloven og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

6. De overordnede rammer for finansiering og fordeling af udgifter til Udbetaling Danmark

Arbejdet i Udbetaling Danmark udføres som omkostningsdækket virksomhed, hvor Udbetaling Danmark afregner med henholdsvis kommunerne for kommunalt overførte opgaver og med staten for statsligt overførte opgaver.

I praksis indebærer dette for kommunerne, at hver kommune betaler et måned-

ligt administrationsbidrag til at dække omkostningerne for kommunalt overførte opgaver.

Det er Udbetaling Danmarks bestyrelse, der fastsætter den endelige størrelse af kommunernes administrationsbidrag. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold kan fastsætte regler om fordelingen af bidraget mellem kommunerne efter indstilling fra bestyrelsen i Udbetaling Danmark. Indtil videre er det aftalt, at kommunernes bidrag fastsættes i forhold til det senest opgjorte indbyggertal i den enkelte kommune.



**Notat
om
Lov om socialtilsyn**

1. De overordnede lovgivningsmæssige rammer for den nye organisering af socialtilsynet

Socialtilsyn

1. januar 2014 trådte lov nr. 608 af 12. juni 2013, lov om socialtilsyn, i kraft. Loven regulerer godkendelsen af og driftsorienteret tilsyn med en lang række tilbudstyper på det sociale område.

Opgaven med at godkende og føre tilsyn med de omfattede tilbud er ved lov lagt over til 5 navngivne kommuner, én i hver region, jf. lovens § 2, stk. 1. Med loven er "socialtilsyn" både en funktion og benævnelsen på den enkelte kommune i tilsynssammenhæng.

De 5 kommuner er for 4 regioners vedkommende udpeget af regionens kommuner i fællesskab. I én region kunne kommunerne ikke blive enige om at pege på en kommune i fællesskab, og kommunen blev i stedet udpeget af den daværende social- og integrationsminister på baggrund af følgende kriterier:

- Den pågældende kommune var den eneste kommune, som andre kommuner pegede på.
- Den pågældende kommune havde tidligere gennemført tilsynsopgaven for nabokommuner, og havde således erfaring med at gennemføre "eksterne" tilsyn.
- Andelen af tilbud, som var fysisk placeret i den pågældende kommune, udgjorde ikke en uforholdsmæssig stor andel af de samlede tilbud i regionen, og man pålagde således ikke de øvrige tilsyn en forholdsmæssigt større opgave.

Det sidste kriterium hænger sammen med, at socialtilsynene ikke varetager godkendelses- og tilsynsopgaven med egne tilbud, jf. lovens § 2, stk. 3.

De 5 socialtilsyn varetager opgaven som andre kommunale opgaver under de 5 kommunalbestyrelses endelige ansvar.

Opgaver

Regioner og kommuner varetager stadig det driftsorienterede tilsyn med de typer af tilbud, som ikke er omfattet af lov om socialtilsyn, jf. § 5, stk. 7, og § 148 a i lov om social service. I forbindelse med vedtagelsen af lov om socialtilsyn har regioner og kommuner dog fået adgang til at delegerer sin kompetence til socialtilsynet, jf. § 5, stk. 7, og § 148 a, stk. 4.

I § 3, stk. 1, i lov om socialtilsyn er det udtrykkeligt angivet, at socialtilsynene kan udføre opgaver efter delegation, jf. ovenfor, og tilbyde konsulentbistand og undervisning af regioner, kommuner og tilbud relateret til deres tilsynsvirksomhed. Det er desuden angivet i lovens § 3, stk. 2, at tilsynene skal stille deres viden om generelt godkendte plejefamilier til rådighed for de anbringende kommuners matchningsproces, når kommunerne anmoder om det.

Klage og tilsyn

For så vidt angår klage over og tilsyn med socialtilsynenes virksomhed gælder de samme regler som for kommunal opgave varetagelse i øvrigt. Det vil sige, at alle socialtilsynets afgørelse kan påklages til Ankestyrelsen, jf. § 19 i lov om socialtilsyn, og at statsforvaltningerne fører tilsyn med, at socialtilsynene overholder den lovgivning, der særligt gælder for dem som offentlige myndigheder, i det omfang der ikke er en anden klage- eller tilsynsmyndighed, der kan tage stilling til den pågældende sag.

Årsrapport

Socialtilsynene skal en gang årligt udarbejde en årsrapport med dels deres overvejelser om tilbuddenes generelle kvalitet dels statistiske oplysninger om deres egen virksomhed herunder om sagsbehandlingstider og om takster, objektive finansierings andele og indtægter i forbindelse med varetagelsen af adre opgaver for kommuner, regioner og tilbud.

Årsrapporten skal offentliggøres på socialtilsynets hjemmeside og sendes til Socialstyrelsens auditenhed samt til sekretariatene for rammeaftalerne på det sociale område og det almene ældreboligområde.

Lov om socialtilsyn og bekendtgørelse nr. 1557 af 19. december 2013 regulerer desuden indholdet i godkendelsen og det driftsorienterede tilsyn samt finansieringen af socialtilsynet, jf. nedenfor.

2. Formålet med den nye organisering af socialtilsynet

Af aftalen mellem regeringen og samtlige Folketingets øvrige partier om ”Et nyt socialtilsyn” fremgår det, at formålet med tilsynsreformen var, ”[...] at der skal ske grundlæggende ændringer af godkendelsen af og tilsynet med de sociale tilbud mv. Desuden skal der sikre en større professionalisme samt uafhængighed i tilsynet.”

De beskrevne formål går igen i lovforslagets bemærkninger, hvoraf det fremgår, at opgaven med at godkende og føre tilsyn med de sociale tilbud både består i kontrol med tilbuddene herunder med, at der ikke foregår snyd med eller misbrug af offentlige midler og i at bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddene.

Der er derfor behov for at tilsynene har en stærk faglig indsigt i blandt andet økonomi, jura, pædagogik og sociale metoder, hvilket er svært at opretholde i alle 98 kommuner. Derfor blev opgaven samlet i 5 enheder, hvor der er større

mulighed for at ”koncentrere” de faglige kompetencer og dermed understøtte høj og ensartet kvalitet i opgavevaretagelsen.

Derudover var formålet med den nye organisering at sikre tilsynets uafhængighed ved, at den enkelte kommune ikke både skal føre tilsyn med egne og private tilbud samtidig med, at de også er købere af ydelser fra de samme tilbud.

3. De øvrige kommuners indflydelse på socialtilsynenes tilrettelæggelse og udførelse af tilsynsopgaven.

Opgaven som socialtilsyn er jf. ovenfor lagt hos 5 navngivne kommuner, som varetager opgaven lige som andre kommunale opgaver under de 5 kommunalbestyrelses ansvar. Det er også de 5 kommuner, der tilrettelægger deres virksomhed inden for lovgivningens rammer og fastlægger socialtilsynenes ”serviceniveau” samt fastlægger budgettet for varetagelsen af opgaven og fastsætter takster og objektiv finansieringsandel, jf. nedenfor.

Der er ikke fastsat regler om de øvrige 93 kommuners direkte og formelle indflydelse på tilrettelæggelse og udførelse af opgaven samt på finansieringen.

Der er alene fastsat regler om, at socialtilsynenes årsrapport skal indgå i drøftelserne mellem kommunalbestyrelserne og regionsrådet i regionen om den årlige styringsaftale som led i rammeaftalen på det sociale område og det almene ældreboligområde. Der er dog ikke tale om, at hverken socialtilsynenes tilrettelæggelse af deres opgavevaretagelse eller fastlæggelse af budget/beregning af takster og objektiv finansieringsandel bliver en del af aftalen.

4. Finansiering af socialtilsynene

Socialtilsynene finansieres, jf. lovens § 23, ved

- objektiv finansiering fra kommunerne i tilsynets dækningsområde fsva opgaver i relation til godkendelse af og tilsyn med plejefamilier,
- opkrævning af en takst hos de omfattede tilbud i øvrigt og
- opkrævning af betaling hos kommuner, regioner og tilbud, som socialtilsynet varetager andre opgaver for.

Finansieringsandelene fastsættes for et år ad gangen på baggrund af samtlige budgetterede omkostninger der medgår ved varetagelsen af opgaverne. Evt. over-/underskud indregnes i budgettet inden for de følgende 2 år.

Taksterne differentieres inden for en række parametre

- tilbuddenes størrelse (antal pladser)
- særskilt takst for godkendelse, for delvist ny godkendelse samt for tilsyn
- Særlige takster/tillæg til taksten for
 - Tilbud der kun delvist er omfattet af tilsynet.
 - Skæpet tilsyn.
 - Rejseudgifter ifm tilsyn med skibsprojekter uden for landets grænser.
 - Særligt ressourcekrævende opgaver.

- Tillægstakst hvis tilbuddet har flere end 2 afdelinger, der ligger på forskellige adresser.

Betalingen for varetagelse af ”øvrige opgaver” kan efter aftale mellem socialtilsynet og kommunen/regionen/tilbuddet fastsættes som takst, engangsbetaling eller abonnementsordning.

5. Modellen for omorganisering af relevante medarbejdere

Det er i lovens § 27 fastsat, at socialtilsynene pr. 1. januar 2014 skulle overtage det personale i kommuner eller regioner, der udelukkende eller overvejende var beskæftigelse med varetagelse af de opgaver, der blev overført fra kommuner/regioner til socialtilsynet.

Overtagelsen skulle ske efter anvendelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, jf. lovens § 27, stk. 2.

Div. begreber

- *Bestemmende indflydelse*

Bestemmende indflydelse i et selskab betyder, at en part – her kommunen – råder over mere end 50 % af aktierne i selskabet, som i almindelighed vil være tilstrækkeligt til at træffe beslutninger, der alene kræver simpelt flertal. Bestemmende indflydelse vil kunne også kunne opnås på anden vis, f.eks. ved en aktionæroverenskomst.

- *Instruktionsbeføjelse*

Instruktionsbeføjelse indebærer, at et medlem af f.eks. bestyrelsen for et selskab mv., som er udpeget hertil af kommunalbestyrelsen, er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, når vedkommende agerer som bestyrelsesmedlem i selskabsbestyrelsen. Man taler også om bundet mandat. On der er adgang til at give bundet mandat afhænger bl.a. af, hvilken selskabsform mv. der er tale om.

- *Delegation*

Delegation beskrives på forskellige måder, men betegner almindeligvis det forhold, at en myndighed, der har kompetence på et område, overlader udøvelsen heraf til en anden. Det indebærer, at den kompetence, der er delegeret *normalt* vil blive udøvet af den, der er delegeret til. På den anden side har den delegerende ikke mistet kompetencen og kan enhver tid tilbagekalde, de beføjelser, der er delegeret eller ændre vilkårene for, hvordan kompetencen skal udøves.

Delegationsbegrebet er almindeligvis knyttet til retten til at træffe afgørelser (myndighedsudøvelse). Almindeligvis taler man derfor ikke om delegation i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. vedligeholdelse af veje mv.

- *Overførsel af kompetence*

I forbindelse med samarbejdsaftaler efter kommunestyrelseslovens § 60 tales om overførsel af kompetence.

Overførsel af kompetence beskriver i den sammenhæng det forhold, at en kommuner giver afkald på den opgave, som kompetenceoverførslen vedrører. Det betyder, at kommunen ikke uden videre kan tage opgaven "hjem" eller overlade den til en anden samarbejdspart end det kommunale fællesskab.

- *Hæftelse – forskellige selskabsformer*

Hæftelse er betegnelsen for en økonomisk forpligtelse, der påhviler en part. Hæftelsen er forskellig for forskellige selskabsformer.

For aktie- og anpartsselskaber hæfter selskabsdeltagerne kun med sit indskud i selskabet over for selskabets kreditorer. Det vil sige, at en kommune som deltager i et aktie- eller anpartsselskab ikke kan lide større tab, end de midler, som kommunen har indskudt i selskabet (begrænset hæftelse).

Arbejdsgruppen vedr. fælles løsninger i kommunerne

I et interessentskab hæfter selskabsdeltagerne med hele sin formue over for selskabets kreditorer. Det vil sige, at en kommune som deltager i et interessentskab hæfter med hele den kommunale formue og altså ikke kun med den selskabskapital, som kommunen har indskudt i selskabet.

En fond er selvejende, og der ingen ejere, der hæfter for fondens forpligtelser. Fonden hæfter med hele sin formue for alle forpligtelser.

- *Andet?*

Notat

24. februar 2014
KØR/JALLI

Arbejdsgruppe vedr. fælles løsninger i kommunerne

I tabellen nedenfor fremgår medlemmerne af arbejdsgruppen for fælles løsninger. Listen opdateres løbende.

Tabel 1
Oversigt over deltagere i arbejdsgruppen

Navn	Titel	Organisation
Julie Vig Albertsen	Kontorchef	Finansministeriet
Jakob Lyng Lind	Chefkonsulent	Finansministeriet
Barbara Lunn	Fuldmægtig	Finansministeriet
Aske Gade Jeppesen	Student	Finansministeriet
Lars Høgsbro Østergaard	Souschef	Finansministeriet
Pernille Thomsen	Fuldmægtig	Digitaliseringsstyrelsen
Adam Lebech	Kontorchef	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Martin Buch Jensen	Specialkonsulent	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Per Gade	Chefkonsulent	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Hanna Ege	Chefkonsulent	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Lise Riddersholm Husted	Specialkonsulent	Økonomi- og Indenrigsministeriet
Claus Ørum Mogensen	Kontorchef	KL
Peter Østergaard	Chefkonsulent	KL
Ole Cordsen	Udgiftspolitisk chef	KL
Personer udover arbejdsgruppen kan modtage materiale fra arbejdsgruppen:		
Birgitte Olesen	Afdelingschef	Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold
Lone Larsen	Souschef	Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

Anm.: [Tekst]

Kilde: [Tekst]