

KOMMENTERET HØRINGSNOTAT

over

Enhed Forslag til lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og forskellige andre love
Kommunaljura (Ophævelse af godkendelseskravet for små kommunale fællesskaber)

**(Koordineret med
[FVJUR])**

Sagsnr.
2017 - 2687

Doknr.
484719

Dato
08-11-2017

1. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslaget blev den 12. september 2017 sendt i høring hos:

Advokatrådet, Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, BDO Kommunernes Revision A/S, Dansk Affaldsforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danske Beredskaber, Danske Havne, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DESA Dansk Erhvervs sammenslutning, Digitaliseringsstyrelsen, Domstolsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen, FSR – Danske Revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Lønningsnævn, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra:

Ankestyrelsen, Affalds- og Ressourceindustrien, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Datatilsynet, DESA Dansk Erhvervs sammenslutning, Digitaliseringsstyrelsen, FSR – Danske Revisorer, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (Forhandlingsfællesskabet), Kommunernes Lønningsnævn, Landsorganisationen i Danmark (LO) og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

2. Høringssvarene

Ankestyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, DESA Dansk Erhvervs sammenslutning, Digitaliseringsstyrelsen, FSR – Danske Revisorer, Institut for Menneskerettigheder, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (Forhandlingsfællesskabet), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Østre Landsret har ingen bemærkninger eller har ikke ønsket at udtale sig om lovforslaget.

Affalds- og Ressourceindustrien, Dansk Industri, Datatilsynet, KL og Kommunernes Lønningsnævn har afgivet bemærkninger til lovforslaget.

2.1. Om forslaget om at ophæve kravet om tilsynsmyndighedens godkendelse efter § 60, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse for små kommunale fællesskaber



Af høringsvaret fra **KL** fremgår bl.a., at lovforslaget ligger i naturlig forlængelse af regeringens og KL's samarbejde i regi af Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet om større fleksibilitet i tværkommunale samarbejder, at de procedurer, der fremadrettet skal gælde ved etablering og samarbejde i kommunale fællesskaber skal indrettes, så de bedst muligt imødekommer målet om enkelhed og fleksibilitet, og at ophævelse af godkendelseskravet efter § 60 i lov om kommunernes styrelse kan udgøre et væsentligt element heri. **KL** finder imidlertid, at behovet for mere enkle og fleksible rammer også gælder for de kommunale fællesskaber, der ikke opfylder revisorlovens kriterier for at være små virksomheder, og at godkendelseskravet bør ophæves for alle kommunale fællesskaber. **KL** peger på, at den hensigtsmæssighedsprøvelse, som er en del af godkendelsesordningen, og som med lovforslaget videreføres for store kommunale fællesskaber, er utidssvarende. Det er samtidig **KL's** opfattelse, at det behov, der kan være for statslig kontrol med, at samarbejde i kommunale fællesskaber ligger inden for lovgivningens rammer, kan tilgodeses gennem Ankestyrelsens almindelige legalitetstilsyn med kommunale fællesskaber, som alle kommunale fællesskaber fortsat vil være omfattet af.

Dansk Industri (DI) har i sit høringsvar bl.a. anført, at DI ikke på nuværende tidspunkt kan støtte lovforslaget, da det vil åbne for yderligere kommunal erhvervsaktivitet, og for at der igangsættes kommunal erhvervsaktivitet uden sikkerhed for lovligheden heraf og dermed potentiel yderligere unfair konkurrence med private virksomheder. DI peger i den forbindelse bl.a. på, at det gældende krav om godkendelse af kommunale fællesskaber bl.a. skal ses i lyset af, at der ved oprettelsen af et kommunalt fællesskab sker en fravigelse af den forvaltningsstruktur, der er fastlagt i lovgivningen, og at det af den principielle grund bør påses, at kompetenceoverførsel til et kommunalt fællesskab sker inden for de lovlige rammer herfor. Tilsvarende bemærkninger er kommet fra **Affalds- og Ressourceindustrien (ARI)**, der er en del af DI, og som heller ikke kan støtte forslaget om at ophæve godkendelseskravet for små kommunale fællesskaber. Både **DI** og **ARI** anfører, at kommunale fællesskaber omfattet af forslaget om afskaffelse af godkendelseskravet på miljø-/affaldsområdet oftest vil have en mærkbar effekt på konkurrerende private virksomheder, hvorfor lovlig etablering er af afgørende betydning. Både **DI** og **ARI** finder, at hensynet til at undgå en uforholdsmæssigt belastende, langvarig og administrativt tung godkendelsesproces for kommunerne bør opvejes mod den ofte meget lange sagsbehandlingstid i forbindelse med rejste tilsynssager i relation til de kommunale fællesskabers aktiviteter.

DI savner ifølge sit høringsvar, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i sine overvejelser om lovforslagets indhold havde lagt vægt på, at forenklingen af godkendelsesprocessen ikke måtte øge risikoen for unfair konkurrence med private virksomheder. DI henviser i den forbindelse til intentionen i regeringsgrundlaget og regeringens udspil om fair og lige konkurrence fra september 2017. **DI** opfordrer til, at der, uanset om lovforslaget gennemføres, sker en systematisk afdækning af alle eksisterende kommunale fællesskaber, og at der fremover sker en egentlig kontrol af både lovligheden af de kommunale fællesskabers aktiviteter samt deres økonomi, herunder om pris-sætningen er i overensstemmelse med intentionerne i regeringens udspil om fair og lige konkurrence.

Dertil er **DI** i tvivl om den samlede økonomiske og administrative lettelse ved afskaffelsen af godkendelseskravet for de små kommunale fællesskaber, idet det anføres, at bestræbelserne på at rette op på eventuel ulovlig etablering og eventuelle afledte virkninger heraf hurtigt kan overstige den umiddelbare administrative besparelse ved ophævelse af godkendelseskravet.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Regeringen samarbejder som et led i Moderniserings- og Effektiviseringsprogrammet, der indgår i regeringsgrundlaget, med KL om at fremme effektiv drift og opgaveløsning i kommunerne, så borgernes penge anvendes med størst mulig effekt. Et af midlerne



hertil er at forenkle og fremme kommunernes muligheder for at samarbejde om de kommunale opgaver. Dette er baggrunden for, at økonomiaftalen mellem regeringen og KL for 2018 indeholder det vilkår om forenkling af godkendelseskravet for kommunale fællesskaber, som lovforslaget udmønter.

Lovforslaget ændrer ikke på det forhold, at alle kommunale fællesskaber også fremover kun vil kunne varetage lovlige kommunale opgaver og kun vil kunne gøre det på de vilkår, der følger af lovgivningen om kommunernes opgavevaretagelse. Der er således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke nogen modstrid mellem lovforslagets indhold og regeringens arbejde for fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører. Det skal bl.a. ses i lyset af, at regeringen i udspillet om fair og lige konkurrence har foreslået, at der skabes klarere regler for offentlig erhvervsvirksomhed, samt at der sker en begrænsning af myndigheders adgang til at varetage erhvervsvirksomhed.

Det foreslås desuden i udspillet om fair og lige konkurrence, at offentlige myndigheder skal fastsætte priser i overensstemmelse med OECD's principper, hvorved der skabes mere lige vilkår mellem offentlige og private udbydere. Endelig har regeringen foreslået, at der oprettes en ny klagemyndighed, hvilket bl.a. vil gøre det lettere og mere gennemsigtigt for virksomheder at klage over offentlige erhvervsaktiviteter. En ny klagemyndighed og det heraf følgende øgede fokus på området vil desuden efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse betyde en styrket håndhævelse af reglerne, hvilket må forventes at modvirke unfair konkurrence mellem offentlige og private aktører.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved overvejelserne om en ændret godkendelsesordning bl.a. lagt vægt på, at en ny ordning til udmøntning af aftalen om kommunernes økonomi for 2018 skal medføre en reel og mærkbar forenkling for kommunerne. Det skal gælde både således, at arbejdet med det enkelte kommunale fællesskab gøres administrativt enklere og mere fleksibelt, og således at en betydelig del af de kommunale fællesskaber omfattes af forenklingen. Samtidig har ministeriet lagt vægt på, at godkendelseskravet bl.a. er begrundet i, at den folkevalgte kommunalbestyrelse med stiftelsen af et kommunalt fællesskab ikke længere har ansvaret for de opgaver, der overføres til fællesskabet. Sidstnævnte taler i sig selv for en godkendelsesordning til at tilgodese en lovlige, forsvarlig og hensigtsmæssig forankring af ansvaret for opgaverne. Videre har ministeriet lagt vægt på, at kommunale fællesskaber med et begrænset økonomisk omfang oftest også indebærer et begrænset indgreb i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser samtidig med, at det netop for sådanne mindre samarbejder kan forekomme uforholdsmæssigt belastende med en langvarig administrativ godkendelsesproces.

Ud over det anførte har Økonomi- og Indenrigsministeriet i sine overvejelser lagt vægt på, at Ankestyrelsens tilsyn med det kommunale fællesskab og de deltagende kommuner uanset fritagelsen for godkendelse efter § 60 i lov om kommunernes styrelse af de små kommunale fællesskaber omfatter spørgsmål om fællesskabernes lovlighed. Tilsynet omfatter tilsyn med, at de kommunale fællesskaber (kun) varetager lovlige opgaver, og at de gør det på lovlige vilkår, herunder at de ikke varetager opgaver i ulovlig konkurrence med private virksomheder.

På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at lovforslaget, der ophæver godkendelseskravet for kommunale fællesskaber, der opfylder revisorlovens kriterier for at være små virksomheder, er udtryk for en hensigtsmæssig og fornuftig afvejning af på den ene side hensynet til at gøre det mere enkelt og fleksibelt for kommunerne at samarbejde i kommunale fællesskaber og på den anden side hensynet til at sikre den fornødne kontrol og det fornødne tilsyn med samarbejder, hvorved kommunalbestyrelsen afgiver ansvaret for sine opgaver.



Ministeriet har ikke grundlag for at antage, at ophævelsen af godkendelseskravet for de små kommunale fællesskaber som anført af DI vil medføre behov for en sådan øget indsats for at rette op på ulovlig etablering af kommunale fællesskaber, at dette vil overstige de administrative lettelser ved afskaffelsen af godkendelseskravet for de små kommunale fællesskaber.

Om de overvejelser, der ligger bag ophævelsen af godkendelseskravet for de små kommunale fællesskaber, henvises i øvrigt til afsnit 2.1.2.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2.2. Om forslaget om at ophæve tilsynsmyndighedens kompetence efter § 60, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse til at træffe beslutning om at ophæve små kommunale fællesskaber og om at fastsætte vilkår for deres ophævelse

ARI har i sit høringsvar anført, at man ikke kan se nogen reel begrundelse for forslaget om, at den kommunale tilsynsmyndighed, Ankestyrelsen, ikke fortsat skal have kompetence til at ophæve kommunale fællesskaber, der opfylder revisorlovens kriterier for at være små virksomheder, eller til at træffe afgørelse om vilkårene for ophævelsen af sådanne fællesskaber. **ARI** kan ikke støtte ændringen, da man ligesom **DI** finder det afgørende, at Ankestyrelsen som tilsynsmyndighed har kompetence til at ophæve et samarbejde, hvis det er etableret på ulovligt grundlag.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Det følger af § 60, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at et samarbejde efter § 60, stk. 1, herunder et kommunalt fællesskab, kan ophæves, hvis de deltagende kommuner er enige herom, og at det kan ophæves af Ankestyrelsen på en deltagende kommunes begæring, hvis styrelsen finder rimelig grund dertil. Det følger af lovens § 60, stk. 3, at vilkårene for et sådant samarbejdes ophævelse altid skal godkendes af Ankestyrelsen og skal fastsættes af denne, hvis der er uenighed mellem de deltagende kommuner herom.

Bestemmelsen i § 60, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter Ankestyrelsen på en deltagende kommunes begæring kan ophæve et kommunalt fællesskab, hvis styrelsen finder rimelig grund dertil, har ikke til formål at sikre opløsning af kommunale fællesskaber, der måtte være etableret på ulovligt grundlag, men derimod at sikre, at en deltagerkommune med en rimelig grund hertil gives mulighed for at få opløst samarbejdet. Derfor er Ankestyrelsens beføjelse efter bestemmelsen afhængig af, at en deltagende kommune anmoder om ophævelse af det kommunale fællesskab.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke fundet det hensigtsmæssigt, at § 60, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse skal gælde for små kommunale fællesskaber, hvis vedtægter efter lovforslaget ikke skal godkendes af Ankestyrelsen. Det skyldes, at Ankestyrelsen ikke gennem godkendelse af vedtægterne har mulighed for at øve forudgående indflydelse på indholdet af vilkårene for ophævelse af et kommunalt fællesskab. Ankestyrelsen bør således ikke ved ophævelsen af et kommunalt fællesskab kunne tilsidesætte vilkår for ophævelsen, som de deltagende kommuner har været enige om, og som ikke, da de blev aftalt, skulle godkendes af Ankestyrelsen. For at de deltagende kommunalbestyrelser alligevel skal have rimelig mulighed for at ophæve et kommunalt fællesskab, der er undtaget fra godkendelse, er det samtidig foreslået, at aftaler om sådanne kommunale fællesskaber skal kunne ophæves på de vilkår, der følger af aftalen, når et flertal af de deltagende kommuner beslutter det. Der henvises til afsnit 2.1.3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i overvejelserne bag lovforslaget bl.a. lagt vægt på, at Ankestyrelsen gennem sit legalitetstilsyn med de deltagende kommuner og med



fællesskabet har mulighed for at reagere, såfremt et kommunalt fællesskab, der er fritaget for godkendelse, er etableret på et ulovligt grundlag. Der henvises nærmere til Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger ovenfor i afsnit 2.1. Tilsynets sanktioner efter lovens §§ 50 a-51 finder således som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, anvendelse i forhold til det kommunale fællesskab.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2.3. Om vederlæggelse af medlemmer af et styrende organ i små kommunale fællesskaber

KL har i høringssvaret noteret sig, at der med lovforslaget lægges op til, at der i "små kommunale fællesskaber" kun kan ydes mødediæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmerne af de styrende organer. KL henviser i den forbindelse til, at det af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår, at ministeriet har fundet det rigtigst at holde fast i det, som er udgangspunktet efter de principper, som kommer til udtryk i Indenrigsministeriets cirkulære af 4. marts 1981 om vederlæggelse af hverv som medlem af bestyrelsen for selskaber, som helt eller delvist er i offentligt eje. KL anfører i forlængelse heraf, at KL er opmærksom på Ankestyrelsens praksis for godkendelse af vederlæggelsen af medlemmer af bestyrelsen for kommunale fællesskaber, herunder at fællesskabernes omsætning indgår i vurderingen. Det er KL's opfattelse, at der også fremover bør tages højde for, at der undtagelsesvis og afhængig af de konkrete omstændigheder kan være behov for at fravige udgangspunktet om, at vederlæggelsen består i diæter og godtgørelse for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. KL anfører i forlængelse heraf, at der herved vil kunne tages højde dels for eventuelle behov for at rekruttere personer med særlige kompetencer, dels for at der også i fællesskaber med en mindre omsætning konkret kan være tale om et tidsforbrug af større omfang.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Som det også fremgår af afsnit 2.1.2.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har ministeriet med forslaget vedrørende vederlæggelse af medlemmer af et styrende organ i kommunale fællesskaber, der opfylder kriterierne for at være små virksomheder, lagt vægt på, at disse regler skal vedrøre kommunale fællesskaber af en begrænset økonomisk størrelse.

Ministeriet bemærker, at varetagelsen af hvervet som medlem af et styrende organ i et sådant fællesskab normalt er knyttet til afholdelse af møder, og at lovforslaget netop giver hjemmel til, at det i vedtægterne for disse små kommunale fællesskaber kan bestemmes, at det kommunale fællesskab yder diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse til medlemmerne af fællesskabets styrende organer for deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af hvervet.

Ministeriet bemærker i forlængelse heraf, at formålet med lovforslaget er at gøre det mere enkelt og fleksibelt for kommunerne at etablere og at samarbejde i kommunale fællesskaber. En forenkling af reglerne er således et afgørende hensyn bag forslaget.

De foreslåede regler om vederlæggelse af medlemmer af et styrende organ i små kommunale fællesskaber er efter ministeriets vurdering klare og enkle at forholde sig til, når man som kommune ønsker at oprette et kommunalt fællesskab.

Det af KL foreslåede om, at der undtagelsesvis og afhængig af de konkrete omstændigheder gives en særlig mulighed for vederlæggelse af medlemmer af et styrende organ i et sådant fællesskab, vil efter ministeriets vurdering ikke være i overensstemmelse med hensynet til forenkling af reglerne.



Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2.4. Om Kommunernes Lønningsnævns kompetence

Kommunernes Lønningsnævn har i sit høringssvar anført, at Lønningsnævnets kompetenceområde vedrører løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste, jf. § 67 i lov om kommunernes styrelse, hvilket omfatter kommunale fællesskaber efter § 60 i lov om kommunernes styrelse. Lønningsnævnet vurderer, at lovforslaget ikke berører nævnets kompetence med hensyn til løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i de kommunale fællesskaber, der efter lovforslaget fritages for godkendelse, og at nævnet således fortsat har kompetence til at tage stilling til deres løn- og ansættelsesforhold. Lønningsnævnet foreslår dog, at dette kommer til at fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslaget.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Økonomi- og Indenrigsministeriet er enig i Kommunernes Lønningsnævns forståelse af lovforslaget på dette punkt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har på baggrund af høringssvaret i bemærkningerne til lovforslaget tilføjet oplysning om, at Kommunernes Lønningsnævns kompetence omfatter løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunale fællesskaber, og at dette også gælder dem, der efter lovforslaget foreslås undtaget fra godkendelseskravet efter § 60 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises til de almindelige bemærkninger afsnit 2.1.1.1.5. og 2.1.3.1.

2.5. Om garantistillelse og prissætning i kommunale fællesskaber

DI er i sit høringssvar i forlængelse af oplysning i afsnit 2.1.1.1.5. i lovforslagets almindelige bemærkninger om, at kommunale fællesskaber normalt er organiseret som interessentskaber, for hvis forpligtelser de deltagende kommuner hæfter solidarisk, direkte og uden begrænsning, fremkommet med bemærkninger om betydningen heraf i relation til reglerne om kommunal garantistillelse samt med bemærkninger om, hvordan prissætningen i kommunale fællesskaber bør ske.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Lovforslaget ændrer ikke reglerne om kommunal garantistillelse til kommunale fællesskaber eller om prissætning i kommunale fællesskaber, men omhandler godkendelsesordningen for kommunale fællesskaber.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.

2.6. Om overholdelse af lovgivningen om behandling af personoplysninger

Datatilsynet har i sit høringssvar forudsat, at den til enhver tid gældende lovgivning om behandling af personoplysninger vil blive iagttaget i forbindelse med de behandlinger af personoplysninger, der vil ske som følge af bestemmelserne i lovforslaget.

Økonomi- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Lovforslaget indeholder ingen forslag om regulering af behandlingen af personoplysninger, der altid skal foregå i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Høringssvaret giver på den baggrund ikke anledning til at foretage ændringer i lovforslaget.