



AffaldPlus
bestyrelsesseminar
29. april 2022

Advokat
Niels Thestrup
Kønig Advokater

Kommunale fællesskaber

- ▶ AffaldPlus er et kommunalt fællesskab etableret i medfør af KSL § 60.
- Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænking i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov.
 - Kræver godkendelse fra Tilsynet.
 - Brud med grundprincippet i KSL § 2, hvorefter kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed for alle kommunens anliggender.

Kilder

- ▶ Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, december 2006
 - ▶ Anbefalinger vedrørende god selskabsledelse af kommunale selskaber
- ▶ Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningselskaber udgivet i juli 2017 af bl.a. Dansk Affaldsforening
- ▶ Social- og Indenrigsministeriets vejledning om kommunale fællesskaber, april 2016

Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningsselskaber

- ▶ "Anbefalingerne kan ikke umiddelbart overføres på kommunalt ejede § 60 selskaber, idet disse selskaber er specialkommuner, hvortil primærkommunerne har kompetenceoverdraget deres opgaver. Kodeks kan dog også for disse selskaber tjene til eventuel inspiration."
- ▶ Formelt set er det selskabslovens almindelige ordning, der danner udgangspunkt for udøvelsen af ejerskabet. Det vil bl.a. sige, at bestyrelsen – uafhængigt af ejeren – skal handle ud fra, hvad der tjener selskabet bedst. Der er dermed armlængde mellem ejer og selskab.

Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningsselskaber

- ▶ Ejerkommunen
 - ▶ Sikre passende bestyrelsessammensætning
 - ▶ Pligt til at føre overordnet tilsyn og tage stilling til udviklingen i selskabet
 - ▶ Pligt til at reagere, såfremt udviklingen i selskabet tilsiger det.
 - ▶ Tage stilling til den overordnede strategiske ramme.

Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningsselskaber

- ▶ Bestyrelsen
 - ▶ Overordnet ansvar for beslutninger vedrørende drift og investeringer
 - ▶ Udøve strategisk ledelse vedrørende selskabets overordnede strategi og mål samt træffe beslutninger vedrørende sager, der går ud over den daglige drift
 - ▶ Sparringpartner og varetage kontrolfunktion i forhold til den daglige ledelse
 - ▶ Understøtte kommunens overordnede tilsyn og aktive ejerskabsudøvelse bl.a. ved at sikre, at kommunen modtager relevant information

Kodeks for god selskabsledelse i kommunale forsyningselskaber

▶ Direktion

- ▶ Ansvaret for den daglige drift af selskabet
- ▶ Pligt til at understøtte bestyrelsens strategiske ledelse ved løbende og på passende niveau at informere bestyrelsen om forhold i virksomheden og inddrage bestyrelsen i beslutninger af usædvanlig karakter eller af stor betydning for selskabet.

Kommunale fællesskaber

- ▶ Hvad er et § 60-selskab?

Kommunale fællesskaber

- ▶ Hvad er et § 60 selskab?
- ▶ Populær betegnelse, men reelt set findes der ikke § 60 selskaber
 - ▶ Kommunale fællesskaber må ikke drives i selskabsform.
- ▶ KSL § 60 omhandler "aftaler om samarbejde mellem kommuner"
 - ▶ De enkelte deltagerkommuner hæfter for fællesskabets forpligtelser.

Kommunale fællesskaber

- ▶ Kan § 60 fællesskaber deltage i privatretlige organisationsformer?

Kommunale fællesskaber

- ▶ Kan § 60 fællesskaber deltage i privatretlige organisationsformer?
 - ▶ Ja, på samme vis som kommuner kan.
 - ▶ AffaldPlus ejer fx Sorø Fjernvarme A/S.

Kommunale fællesskaber

- ▶ Særegent for § 60 fællesskaber, at deltagerkommunerne afgiver kompetence.
- ▶ Ved andre former for samarbejde sker der delegation af opgaverne.

Kommunale fællesskaber



- ▶ Hvad er forskellen på kompetenceoverdragelse og delegation?

Kommunale fællesskaber

- ▶ Hvad er forskellen på kompetenceoverdragelse og delegation?
- ▶ Når opgaver overdrages til et § 60-fællesskab, overgår ansvaret for opgavevaretagelsen til det øverste ledelsesorgan i dette fællesskab.
- ▶ Det siges også, at opgaverne overgår til selvstændig varetagelse i fællesskabet.

Kommunale fællesskaber

- ▶ Kompetenceoverdragelsen indebærer, at fællesskabets bestyrelse (også) har det politiske ansvar for de driftsopgaver, der er kompetenceoverdraget til fællesskabet.

Kommunale fællesskaber

- ▶ En deltagerkommune kan modsætningsvis ikke delegerede varetagelsen af en opgave til et kommunalt fællesskab.
- ▶ Kan en kommune delegerede opgaver til private selskaber, herunder private selskaber, de selv er medejer af?

Kommunale fællesskaber

- ▶ En deltagerkommune kan modsætningsvis ikke delegerede varetagelsen af en opgave til et kommunalt fællesskab.
- ▶ Kan en kommune delegerede opgaver til private selskaber, herunder private selskaber, de selv er medejer af?
 - ▶ Ja – fx gennem udbud eller kommunale forsyningselskaber

KSL § 60

- ▶ Indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser
- ▶ Kompetenceoverdragelse
- ▶ Hvis der oprettes et selvstændigt styrelsesorgan, hvortil kompetencen overføres, betegnes det kommunale samarbejde som et kommunalt fællesskab.
- ▶ Uden for bestemmelsen falder samarbejder, der ikke indeholder kompetenceoverførsel.
 - ▶ Sådanne samarbejder om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed kan indgås uden lovhjemmel.

KSL § 60

- ▶ Specialkommuner, hvis kompetence er begrænset til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter.
- ▶ Det kommunale fællesskab har eget CVR-nummer og er et selvstændigt retssubjekt.
- ▶ Kommunale fællesskaber har selvstændig kompetence og udøver således ikke funktioner på kommunernes vegne i henhold til delegation.

KSL § 60

- ▶ Kommunale fællesskaber er offentlige myndigheder.
- ▶ Underlagt samme offentligretlige lovgivning som kommuner, herunder forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

KSL § 60

- ▶ Det, som kan kompetenceoverdrages, er driftsopgaver, ikke myndighedsudøvelse.

KSL § 60

- ▶ Det, som kan kompetenceoverdrages, er driftsopgaver, ikke myndighedsudøvelse.
- ▶ Myndighedsudøvelse kan være konkrete eller generelle forvaltningsakter
 - ▶ Gebyrfastsættelse kan ikke kompetenceoverdrages, men opkrævningen kan.
 - ▶ Planlægning i form af fx affaldsplaner og regulativer kan heller ikke kompetenceoverdrages.

KSL § 60

- ▶ Hvad fastlægger de overordnede rammer for et § 60-fællesskab?

KSL § 60 - vedtægter

- ▶ Vedtægterne er fællesskabets "bibel"
- ▶ Fællesskabets kompetence er fastlagt gennem fællesskabets vedtægter.
- ▶ Vedtægterne – og dermed fællesskabets kompetence – skal godkendes af Tilsynet.
 - ▶ Legalitetstilsyn
 - ▶ Hensigtsmæssighedstilsyn

KSL § 60 - ejerstrategi

- ▶ Der er derimod intet krav om, at der skal forefindes en ejerstrategi/ejerpolitik mellem de deltagende kommuner.
 - ▶ En ejerstrategi kan danne grundlag for udøvelse af aktivt ejerskab.
 - ▶ En ejerstrategi er ikke direkte bindende for bestyrelsen lige så lidt som en aktionæraftale i private selskaber.

KSL § 60 - styringsværktøjer

- ▶ Værktøjer til deltagerkommunernes styring af fællesskabet
 - ▶ Vedtægterne
 - ▶ Udpegning af bestyrelsesrepræsentanter
 - ▶ Instruktionsbeføjelse (bundet mandat)
 - ▶ Ejerstrategi/ejerspolitik
 - ▶ Udveksling af oplysninger
 - ▶ Bemærk to selvstændige offentlige myndigheder

KSL § 60 - styringsværktøjer

- ▶ Bundet mandat
 - ▶ Kommunalbestyrelsen i de enkelte deltagerkommuner kan pålægge repræsentanterne at følge kommunens vedtagelse i stemmeafgivning vedrørende enkeltsager, hvor kommunen finder, at der er tale om varetagelse af interesser, der er af væsentlig betydning for kommunen.
 - ▶ Fx valg af formand
 - ▶ Det er fortsat det enkelte medlem, der har medansvar for beslutningen.
 - ▶ Undgå ansvar ved at få sin afvigende mening ført til protokol i deltagerkommunen.
 - ▶ Mulighed for at få sin personlige mening ført til protokol i forbindelse med stemmeafgivning i fællesskabets bestyrelse.

KSL § 60 - kompetence

- ▶ Det skal klart fremgå af vedtægterne for et kommunalt fællesskab, hvilken kompetence de deltagende kommuner har overført til fællesskabet.
 - ▶ Dette indebærer, at løbende overførsel af kompetence kræver ændringer i samarbejdsaftalen.
 - ▶ Vedtages af kommunalbestyrelse
 - ▶ Godkendes af Tilsynet

KSL § 60 - legalitetsprincippet

- ▶ Det kommunale fællesskab har kun kompetence til at løse de opgaver, som specifikt er overdraget i henhold til fællesskabets vedtægter.
- ▶ AffaldPlus' kompetence fremgår af formålsbestemmelsen i vedtægternes § 3.
- ▶ Vedtægterne blev senest revideret i 2017 i forbindelse med erhvervelsen af Sorø Fjernvarme

KSL § 60 - legalitetsprincippet

- ▶ Casen om Sorø Fjernvarme
 - ▶ Der er på grundlag af § 3, nr. 3, næppe tvivl om, at AffaldPlus+ i vedtægterne har hjemmel til "at planlægge, etablere og drive anlæg til energiproduktion baseret på andet end affald", hvorimod vedtægterne ikke udtaler sig specifikt om energidistribution, idet herved bemærkes, at det er oplyst, at det ikke blot er de energiproducerende anlæg i Sorø Kommune, men også ledningsnettet, som påtænkes overtaget.

KSL § 60 - legalitetsprincippet

- ▶ Casen om Sorø Fjernvarme
 - ▶ "Det anbefales, at AffaldPlus+' vedtægter ændres derhen, at ordet "energiproduktion" i § 3 nr. 3 ændres til "energiforsyning", således at der herefter ikke vil være tvivl om, at interessentskabet har den fornødne kompetence også i relation til overtagelse og drift af ledningsnettet fra Sorø Kommune."
- ▶ Løsningen blev, at "energiproduktion" blev til "energiproduktion og -distribution".
- ▶ 800.000 kr. for et ord !!!

KSL § 60 - kompetenceoverdragelse

- ▶ Hvad er kompetenceoverdraget ved følgende bestemmelse?
 - ▶ Interessentskabets opgave er at løse administrative og driftsmæssige opgaver på affalds- og energiområdet for interessentkommunerne.

KSL § 60 – løbende overførsel af kompetence

- ▶ Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune
 - ▶ Interessentskabets formål og opgaver er
 - ▶ 7. at løse administrative og driftsmæssige opgaver på affalds- og energiområdet for interessentkommunerne
 - ▶ Ringsted Kommune traf i medfør af denne bestemmelse beslutning om at kompetenceoverdrage varetagelsen af kommunens driftsopgaver på affaldsområdet til AffaldPlus

Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune

► Ankestyrelsens udtalelse:

"Samarbejder mellem kommuner, der vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter lov om kommunernes styrelse, kræver Ankestyrelsens godkendelse, jf. kommunestyrelseslovens § 60, stk. 1.

Ankestyrelsen udøver ved sin godkendelse af samarbejdsaftaler såvel et legalitets- som et hensigtsmæssighedstilsyn. Det påses blandt andet, at samarbejdet er lovligt, herunder om samarbejdsaftalen indeholder bestemmelser, der strider mod lovgivningen, og om indholdet harmonerer med kommunallovgivningen og dens forudsætninger.

Overførelse af en opgave til et kommunalt fællesskab sker til selvstændig varetagelse i fællesskabet og ikke efter delegation. Et kommunalt fællesskab har dermed selvstændig kompetence til at varetage de opgaver, der med vedtægterne er overført til fællesskabet.

Det anførte betyder, at hvis et kommunalt fællesskab skal løse opgaver på deltagerkommunernes vegne, så kan det kun ske ved en overførelse af kompetencen i vedtægterne."

Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune

► Ankestyrelsens udtalelse (konklusion)

”Det skal fremgå klart af vedtægterne, hvilke opgaver fællesskabet skal varetage. De opgaver, som er overført til fællesskabet, kan kommunen ikke længere varetage, og opgaver, som ikke er overført, må fællesskabet ikke varetage. Det er derfor afgørende, at vedtægterne er klare på dette punkt.”

Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune

- ▶ "Der er ikke noget til hinder for, at fællesskabet varetager forskellige opgaver for forskellige deltagerkommuner, men det skal være muligt ud fra vedtægterne til enhver tid at afgøre, hvilke opgaver, der varetages af fællesskabet.
- ▶ Efter Tilsynets vurdering fremgår det ikke af AffaldPlus' vedtægter, at AffaldPlus ikke varetager alle de i § 3 oplistede opgaver for alle deltagerkommunerne."

Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune

- ▶ Casen gav anledning til genovervejelse af hele mindsettet omkring kompetenceoverdragelse.
 - ▶ Der er betydelige formuleringsmæssige forskelle på driftsaftalerne med Sorø og Ringsted Kommune.
 - ▶ Aftalen med Sorø Kommune tager - fejlagtigt - udgangspunkt i delegation af driftsopgaver.
 - ▶ Aftalen med Ringsted Kommune tager udgangspunkt i, at opgaverne er kompetenceoverdraget.

Casen om indsamling af affald for Ringsted Kommune

- ▶ Det er muligt i vedtægterne at optage mulighed for fremtidig udvidelse af opgaveporteføljen.
- ▶ "Kommunalbestyrelsen i en deltagerkommune kan ud over de nævnte opgaver beslutte at overlade de følgende opgaver eller nogle af disse til det kommunale fællesskab"
- ▶ Kommunalbestyrelsens beslutning skal optages i et bilag og skal godkendes af Tilsynet.

Samspillet mellem deltagerkommunerne og fællesskabets bestyrelse

- ▶ Ved oprettelsen af et kommunalt fællesskab godkendes det, at reglerne i kommunestyrelsesloven fraviges, således at de deltagende kommuners anliggende i et bestemt afgrænset omfang kan varetages af fællesskabets styrelsesorgan, der hermed bliver den kompetente og ansvarlige myndighed på det pågældende opgaveområde.
- ▶ Kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner, herunder i økonomisk henseende.
- ▶ Ingen mulighed for efterfølgende veto.

Samspillet mellem deltagerkommunerne og fællesskabets bestyrelse

- ▶ Når der er etableret et kommunalt fællesskab, har kommunalbestyrelsesmedlemmer i deltagerkommunerne ikke noget medansvar for forvaltningen af de opgaver, der er kompetenceoverdraget til fællesskabet
 - ▶ Derfor heller ikke krav på sagsindsigt
 - ▶ Hvis der er forhold, som ønskes undersøgt, må der træffes beslutning herom i deltagerkommunen, som herefter kan pålægge sine medlemmer af fællesskabsorganet at undersøge sagen.

Samspillet mellem deltagerkommunerne og fællesskabets bestyrelse

- ▶ Koordinering og dialog er defineret i AffaldPlus' ejerstrategi
 - ▶ Årligt strategimøde (borgmestermøde) afholdes i oktober
 - ▶ Der udarbejdes for hvert kalenderår et årshjul med deadlines, som fastlægger de overordnede opgaver, som skal løses i årets løb.
 - ▶ Ca. 10 årlige bestyrelsesmøder, jf. vedtægternes § 7
 - ▶ Forud for hvert bestyrelsesmøde mødes kontaktgruppen bestående af fagpersonale fra deltagerkommunerne for at drøfte bl.a. behov for supplerende oplysninger til belysning af dagsordenen.
 - ▶ Der gælder generelt en kommunal grundsætning om, at der skal foreligge et forsvarligt beslutningsgrundlag, og det fornødne materiale skal være tilgængeligt forud for mødet, jf. KSL § 8, stk. 4.

Bestyrelsens arbejde

- ▶ AffaldPlus har ikke en forretningsorden for bestyrelsens arbejde, men de bestemmelser, der typisk forefindes i en sådan forretningsorden, er indeholdt i vedtægternes § 7 og 8.
 - ▶ Konstitution
 - ▶ Møder
 - ▶ Stemmeafgivelse
 - ▶ Protokollering
 - ▶ Vederlæggelse
 - ▶ Quorum

Bestyrelsens arbejde

Bliver et bestyrelsesmedlem inhabilt, hvis der er modsatrettede interesser mellem fællesskabet og en deltagerkommune?

Bestyrelsens arbejde

Bliver et bestyrelsesmedlem inhabilt, hvis der er modsatrettede interesser mellem fællesskabet og en deltagerkommune?

- ▶ Nej, som udgangspunkt ikke.
 - ▶ Ikke inhabilitet som følge af rent offentligretlige interesser.
 - ▶ Fællesskabet har som samarbejdsorgan bl.a. til formål at udjævne og forlige konkrete interessemodsatninger.

Bestyrelsens arbejde

Bliver et bestyrelsesmedlem inhabilt, hvis der er modsatrettede interesser mellem fællesskabet og en deltagerkommune?

- ▶ Nej, som udgangspunkt ikke.
 - ▶ Ikke inhabilitet som følge af rent offentligretlige interesser
 - ▶ Fællesskabet har som samarbejdsorgan bl.a. til formål at udjævne og forlige konkrete interessemodsatninger.
- ▶ Underretningspligt efter KSL § 14, stk. 2

Bestyrelsens arbejde

▶ Tavshedspligt

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

Bestyrelsens arbejde

- ▶ Tavshedspligt

- ▶ FVL § 27

- ▶ Tavshedspligt i forhold til drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

Bestyrelsens arbejde

▶ Spørgsmål?