

NOTAT OM RAMMERNE FOR KOMPETENCEOVERDRAGELSE OVERDRAGELSE AF DRIFTSOPGAVER TIL ARC

1. BAGGRUND

Københavns Kommune ønsker at overdrage en række driftsopgaver – herunder affaldsindsamling, som i dag varetages af en række private aktører – til ARC – I/S Amager Ressourcecenter (herefter ARC). De opgaver, som kommunen ønsker at overdrage, betegnes i det følgende som driftsopgaverne.

Retligt og styringsmæssigt er der forskel på, om en kommunal opgave varetages af en privat aktør i henhold til en kontrakt herom, eller om opgaven er overdraget til varetagelse af et kommunalt fællesskab, der er godkendt efter § 60 i kommunestyrelsesloven (også kaldet et § 60-fællesskab).

Nedenfor redegør vi nærmere for:

- Hvad der kendetegner en kommunes kontraktbaserede samarbejde med private aktører (afsnit 2),
- Hvad der kendetegner en kommunes overdragelse af kompetence til et § 60-fællesskab (afsnit 3), og
- Konsekvenserne for kommunen ved at overdrage driftsopgaverne til ARC (afsnit 4).

2. KONTRAKTBASERET SAMARBEJDE

Kommunen indgår ofte kontrakter med private leverandører om at udføre driftsopgaver, fx renholdelse, affaldsindsamling, byggearbejder mv. Et sådant kontraktbaseret samarbejde er navnlig kendetegnet ved følgende:

- Kommunen bevarer *styringen* med opgaven og kan – inden for rammerne af kontrakten – give leverandøren *konkrete anvisninger* om

udførelsen af opgaven. Dette vil typisk være udmøntet gennem kontraktens krav til udførelsen af opgaven. Kommunen kan i kontrakten både fastsætte overordnede og helt specifikke krav til opgaveudførelsen. Kravene kan – inden for de udbudsretlige rammer – justeres gennem genforhandling af kontrakten.

- Opgaven er delegeret til den private aktør, og kommunen har fortsat *ansvaret* for opgaveudførelsen. Ultimativt er det derfor også Borgerrepræsentationens ansvar, at opgaven – uanset at denne er delegeret til en privat – udføres inden for lovgivningens rammer og de retningslinjer, som kommunen selv har vedtaget for området.
- Når kontrakten udløber, skal kommunen selv udføre opgaven, med mindre kommunen indgår en ny kontrakt med en privat (efter udbud). Under kontraktperioden kan kommunen *hjemtage* opgaven fra den private, i det omfang kontrakten giver mulighed for det, fx hvis der er mulighed for at opsige aftalen med et nærmere fastsat varsel, eller hvis der er grund til at ophæve kontrakten på grund af væsentlig misligholdelse fra leverandørens side.
- Hvis den private aktør ikke lever op til det mellem parterne aftalte, har kommunen de sanktionsmuligheder, som følger af kontrakten og dansk rets almindelige regler, fx bod eller erstatning. Ved væsentlig misligholdelse kan kontrakten ophæves uden varsel.

3. KOMPETENCEOVERDRAGELSE TIL ET § 60-FÆLLESSKAB

Når kommunen overdrager en opgave til et kommunalt fællesskab godkendt efter kommunestyrelseslovens § 60, er der efter lovgivningen tale om en såkaldt kompetenceoverdragelse. Dette indebærer blandt andet følgende:

- Overdragelsen af opgaven fra kommunen til § 60-fællesskabet indebærer, at opgaven fremover udføres selvstændigt af § 60-fællesskabet. Kommunen kan ved kompetenceoverdragelsen fastsætte specifikke vilkår for § 60-fællesskabets udførelse af opgaven¹, men kommunen kan ikke på ad hoc basis fastsætte, hvordan den kompetenceoverdragede opgave skal udføres. Kommunens *styringsmæssige beføjelser* vedrørende opgavevaretagelsen begrænses derved betydeligt i forhold til den styring, der kan ske, når opgavens udførelse er delegeret til en privat gennem en kontrakt.
- *Ansvaret* for opgavevaretagelsen overgår fra kommunen til § 60-fællesskabet. Ansvaret for opgaven ligger således ikke længere hos Borgerrepræsentationen, men hos § 60-fællesskabets bestyrelse. Kommunen (Borgerrepræsentationen) vil med retligt bindende virkning

¹ Se pkt. 6.2 i vejledningen om kommunale fællesskaber (april 2016).

kunne instruere de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer om, hvordan de skal stemme i bestyrelsen.

- Forholdet mellem kommunen og § 60-fællesskabet er ikke reguleret af en gensidig kontrakt, og kommunen kan derfor eksempelvis ikke gøre misligholdelsesbeføjelser gældende over for § 60-fællesskabet, herunder ophæve kontrakten i tilfælde af væsentlig misligholdelse.
- Hvis kommunen ikke længere ønsker, at kompetencen skal være overdraget til § 60-fællesskabet, må den (Borgerrepræsentationen) beslutte at tilbagetage kompetencen. Herefter kan kommunen selv udføre opgaven eller delegerer udførelsen til private (efter udbud).

Der er ifølge vejledningen om § 60-fællesskaber ikke mulighed for at indgå et kontraktbaseret samarbejde mellem et § 60-fællesskab og ejerkommunerne. De opgaver, som en ejerkommune ønsker udført af et § 60-fællesskab, som kommunen er medejer af, skal derfor kompetenceoverdrages til selvstændig varetagelse af § 60-fællesskabet.

4. BESKRIVELSE AF KOMMUNENS STYRING EFTER EN KOMPETENCEOVERDRAGELSE AF DRIFTSOPGAVERNE TIL ARC

4.1 Økonomi

Kommunen kan som vilkår for kompetenceoverdragelse af driftsopgaverne fastsætte et overordnet krav om, at ARCs overtagelse af driftsopgaverne ikke i sig selv må medføre fordyrelser på området, herunder fastsætte økonomiske krav til ARCs drift og effektivitet i forbindelse med varetagelsen af disse opgaver.

Derudover kan kommunen fastsætte krav om, at budgettet for driftsopgaverne skal udarbejdes i dialog med forvaltningen, inden det samlede budget for "takst-opgaverne" forelægges Borgerrepræsentationen til godkendelse. Kommunen får herved indflydelse på eksempelvis niveauet for investeringer på området.

Udmøntningen af budgettet hører derimod under ARC.

4.2 Kundeservicering

Kommunen kan som vilkår for kompetenceoverdragelse af driftsopgaverne stille krav om, at ARC varetager opgaven på samme serviceniveau som i dag, herunder at betjeningsniveauet over for borgerne – samt borgerens tilfredshed med opgaveløsningen – mindst holdes på det nuværende niveau.

Kommunen kan ikke efter kompetenceoverdragelsen træffe beslutning i fx sager om skader og retslige krav mellem ARC og borgere eller andre parter. ARCs ledelse kan fastsætte retningslinjer for håndteringen af sådanne sager, hvilket herefter udmøntes af ARCs medarbejdere.

4.3 **Indsamlingen**

Det fremgår af vedtægterne for ARC, at ARCs formål er at bidrage til opfyldelsen af interessenternes målsætning på affaldsområdet, "således som disse kommer til udtryk i interessenternes affaldsplaner". Det kan med henvisning hertil i forbindelse med kompetenceoverdragelsen af driftsopgaverne præciseres, at ARC skal efterleve kommunens ressource- og affaldsplan samt tilhørende plangrundlag.

Den nærmere fastlæggelse af indsamlingsordningerne sker i affaldsregulativet, der er bindende for borgerne. Normalt stilles der i kontraktgrundlaget med de enkelte vognmænd, der forestår affaldsindsamlingen, krav om, at de skal efterleve kommunen regulativ. Hvis ARC pålægges at efterleve kommunens regulativ, vil dette på den ene side efter omstændighederne kunne indebære en relativt tæt styring med opgaven, smh. med at kompetenceoverdragelse indebærer, at driftsopgaven overdrages "til ARCs selvstændige varetagelse". På den anden side vil reguleringen i regulativet savne mening, hvis den aktør, der konkret forestår indsamlingen, ikke er pålagt at indsamle i overensstemmelse med regulativet – uagtet at der ikke er tale om en kontrakt, men nu en kompetenceoverdragelse. Samlet set finder vi derfor, at det i forbindelse med kompetenceoverdragelsen af driftsopgaverne kan fastsættes, at ARC skal efterleve ikke blot de mere overordnede planer på området, men også regulativet – og den deri mere tætte regulering af indsamlingsopgaven.

4.4 **Udviklingstiltag**

Kommunen kan som betingelse for kompetenceoverdragelse af driftsopgaverne til ARC fastsætte generelle krav om, at ARC skal sikre relevant og nødvendig udvikling på området, samt at ARC skal samarbejde med kommunen i relation til udviklingstiltag, herunder bidrage med viden, give orientering om status for fremdrift etc.

Hvilke konkrete projekter, der skal iværksættes udviklingstiltag inden for, vil bero på en dialog mellem parterne, herunder i forbindelse med budgetlægningen.

Kommunen vil ikke kunne pålægge ARC at udføre konkrete projekter mod ad hoc betaling. Det skyldes, at der ikke er mulighed for at indgå et kontraktbaseret samarbejde mellem et § 60-fællesskab og ejerkommunerne.

Kommunen kan ikke pålægge ARC at håndtere et konkret udviklingsprojekt på en bestemt måde, fx i forhold til bemanning, ressourcer i øvrigt, prioritering mv.

4.5 **Udveksling af data**

Efter kompetenceoverdragelsen af driftsopgaverne vil der være behov for tæt samarbejde og koordinering mellem kommunen og ARC. Der vil derfor under alle omstændigheder være behov for, at parterne i fællesskab fastsætte

retningslinjer for udvekslingen af de oplysninger, som er nødvendige for, at de hver især kan varetage de opgaver, der påhviler dem.

Kommunen kan herudover som vilkår for kompetenceoverdragelsen af driftsopgaverne kræve, at ARC fremover leverer de oplysninger til kommunen, som kommunen skal bruge for at varetage sine tilbageværende opgaver på området, herunder myndighedsopgaver. Det gælder fx planopgaver, takstfastsættelse og -opkrævning samt byggesagsbehandling. Det kan være oplysninger om økonomiske forhold, om hvordan opgaverne rent praktisk udføres mv.

Kommunen kan kræve, at ARC rapporterer til kommunen i henhold til Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan.

4.6 **Arbejdsklausuler**

Kommunen kan som vilkår for kompetenceoverdragelsen stille krav om, at ARC i forbindelse med udførelsen af driftsopgaverne anvender en arbejdsklausul, og at ARC skal stille krav til sine underleverandører herom. Kommunen kan i forbindelse med kompetenceoverdragelsen alene fastsætte krav, der retter sig mod de opgaver, som kommunen (nu) kompetenceoverdrager.

Det vil formentlig være uhensigtsmæssigt i forhold til ARCs mulighed for at tilrettelægge driften hensigtsmæssigt, hvis ejerkommunerne fastsætter krav om iagttagelse af indbyrdes forskellige klausuler.

4.7 **Anvendelse af processer og IT-løsninger**

Den interne tilrettelæggelse af opgaveløsningen henhører under ARCs ledelse, ultimativt bestyrelsen i ARC.

Kommunen kan derfor alene stille krav til processer og IT-løsninger for at sikre, at disse er kompatible med kommunens håndtering af kommunens varetagelse af egne opgaver, herunder myndighedsopgaver, på området. Vi finder dog, at kommunen – i hvert fald i en overgangsfase – kan betinge overdragelsen af, at ARC anvende nogle af kommunen nærmere definerede processer og løsninger for opgavevaretagelsen, i det omfang dette er nødvendigt for at sikre en robust overdragelse af opgaverne.

Hellerup, den 15. august 2018
Horten

Rikke Søgaard Berth