

Københavns Kommune,
Kultur- og Fritidsforvaltningen

Tårnby Kommune

Anders Valentiner-Branth
Advokat (H), partner

Lau Franzmann Berthelsen
Advokat (L), partner

Marie-Louise Paludan
Advokatfuldmægtig

Sagsnr. 1444

12. maj 2025

NOTAT OM EJERSKABSMODELLER I FORBINDELSE MED ETABLERING AF SKØJTEHAL

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Københavns Kommune, Kultur- og Fritidsforvaltningen, har sammen med Tårnby Kommune anmodet os om en vurdering af kommunens muligheder for i fællesskab med Tårnby Kommune at bygge, eje og drive en skøjtehal.

Der har tidligere været drøftet forskellige løsninger for et samarbejde, herunder en model, hvor Københavns Kommune alene får brugsret til skøjtehallen.

I dette notat vurderer vi forskellige mulige modeller for ejerskab og samarbejde mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune vedrørende byggeriet, ejerskabet og driften af en sådan skøjtehal, som i givet fald skal bygges på en grund i Tårnby Kommune, der er placeret maksimalt 1 kilometer fra kommunegrænsen til Københavns Kommune.

Der er enighed om at vælge den mest robuste model, som samtidig giver mindst muligt bureaukrati.

- **Afsnit 2** indeholder vores sammenfatning og konklusion.
- I **afsnit 3** redegøres for vores vurdering af, om Københavns Kommune kan være medejer af en skøjtehal i Tårnby (spørgsmålet om projektet varetager et lovligt kommunalt formål og er i overensstemmelse med det såkaldte lokalitetsprincip).
- **Afsnit 4** omhandler retsgrundlaget for de modeller, som er mulige i forhold til ønsket om at fordele såvel ejerskabet som brugsretten ligeligt.

- **Afsnit 5** indeholder vores uddybende bemærkninger om, hvilken model som efter vores opfattelse vil være mest egnet til samarbejdet.

2. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Det er vores vurdering, at det er en lovlig kommunal opgave i henhold til kommunalfuldmagtsreglerne for Københavns Kommune at bygge, eje og drive en skøjtehal for kommunens borgere, og at indgå i et samarbejde herom med Tårnby Kommune.

Det er samtidig vores vurdering, at placeringen af skøjtehallen i Tårnby Kommune ikke vil blive anset for at være i strid med lokalitetsprincippet, idet projektet er begrundet i Københavns Kommunes interesser. Det ændrer ikke herpå, at Tårnby Kommune naturligvis også har en væsentlig interesse i projektet.

I forhold til valget af samarbejdsform er det samlet set vores vurdering, at en model med et § 60-selskab vil være mere robust og mindre bureaukratisk end f.eks. en privatretlig selskabskonstruktion i form af et kommunalt aktieselskab eller lignende. Henset bl.a. til projektets omfang, kompleksitet og økonomiske værdi kan vi ikke anbefale, at opgavevaretagelsen sker som led i et mere uformelt samarbejde mellem kommunerne.

Vi lægger navnlig vægt på:

- At kommunale fællesskaber i medfør af kommunestyrelseslovens § 60 netop tager sigte på vedvarende samarbejder mellem kommuner, som forpligter deltagerkommunerne i økonomisk henseende. Der er samtidig tale om en lovreguleret, velkendt og ofte anvendt samarbejdsform, som sikrer klare rammer for etablering, drift og styring af den udskilte opgave.
- At Københavns Kommune og Tårnby Kommune i en model med et § 60-selskab fortsat vil have mulighed for at udøve indflydelse på fællesskabet gennem kommunernes repræsentanter. Kommunerne vil således have instruktionsbeføjelse og mulighed for at give deres repræsentanter et "bundet mandat".
- At kommunerne i forbindelse med etableringen af et § 60-selskab også vil have mulighed for at beslutte rammerne for bl.a. finansiering og drift af skøjtehallen, herunder eventuelt således, at der både nedsættes en bestyrelse med repræsentanter fra Københavns Kommune og Tårnby Kommunes kommunalbestyrelser og en styregruppe (forvaltningen af det kommunale fællesskab), som varetager den daglige drift af skøjtehallen.
- At varetagelsen af opgaven i et kommunalt aktieselskab eller lignende til sammenligning vil indebære, at kommunalbestyrelserne mister muligheden for at styre gennem instruktion, da der ikke er et over-/underordningsforhold mellem kommunerne og selskabets bestyrelse eller øvrige ledelse.

- At opgavevaretagelse i et kommunalt aktieselskab eller lignende vil indebære en fortabelse af den direkte mulighed for at styre opgaveløsningen ved budgetter og politiske beslutninger, idet styringen i stedet i første række må ske på selskabets generalforsamling og i forbindelse med fastlæggelse af en ejerstrategi.
- At projektets omfang og karakter, herunder de foreløbigt anslåede anlægsudgifter på ca. 160 mio. kr., i sig selv taler imod en mere uformel samarbejdsmodel. Projektet forudsætter således en stillingtagen til en lang række aspekter, som efter vores vurdering bedst håndteres i et formaliseret samarbejde, der i videst muligt omfang regulerer de forudsigelige (og uforudsigelige) problemstillinger, der kan opstå om bl.a. ejerskab, køb og salg, brugsret, håndtering af tvister, osv.

Det bemærkes, at i det omfang at samarbejdet mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune medfører indskrænkninger i kommunernes beføjelser efter kommunestyrelsesloven, vil Ankestyrelsens godkendelse under alle omstændigheder være påkrævet i medfør af kommunestyrelseslovens § 60.

Om det er tilfældet, beror efter praksis på en konkret vurdering. I denne vurdering indgår bl.a., om der – som her – er tale om, at kommuner i fællesskab ejer fast ejendom, og/eller der er tale om et samarbejde, som ikke kan opsiges inden for en kortere årrække. Begge forhold taler for, at der vil være tale om et samarbejde, som under alle omstændigheder vil skulle godkendes i medfør af kommunestyrelsens § 60 om kommunale fællesskaber.

Er samarbejdet omfattet af kommunestyrelseslovens § 60, vil den selskabsmodel, der anvendes til samarbejdet, ikke kunne være et aktie- eller anpartsselskab. Et samarbejde omfattet af kommunestyrelsesloven § 60 skal som udgangspunkt oprettes som et interessentskab (et I/S).

3. KAN KOMMUNEN VÆRE MEDEJER AF EN SKØJTEHAL PLACERET I TÅRNBY KOMMUNE

Det såkaldte lokalitetsprincip indebærer, at en kommunes aktiviteter og opgaver som udgangspunkt skal være afgrænset inden for kommunegrænsen og være begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere. En kommune kan således som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel udføre eller støtte aktiviteter, der udelukkende eller i det væsentlige er af interesse for borgere i andre kommuner.

Det forhold, at f.eks. den bygning, som aktiviteterne finder sted i, ligger uden for kommunegrænsen, gør ikke nødvendigvis aktiviteten ulovlig. Det afgørende er, at aktiviteten udføres til gavn for kommunens borgere. F.eks. vil det ikke være i strid med lokalitetsprincippet at opføre og drive en feriekoloni, der ligger uden for kommunegrænsen, men som er til gavn for kommunens borgere.

Vi kan i den forbindelse f.eks. henvise til en udtalelse fra Statsforvaltningen Hovedstaden af 27. februar 2007. I sagen blev det anset for at være i overensstemmelse med lokalitetsprincippet, at Københavns Kommune opkøbte arealer i Sverige til brug for kolonihaver til de københavnske borgere. Vi bistod Københavns Kommune i sagen.

Københavns Kommune har beskrevet kommunens interesse i den fælles skøjtehal på følgende måde (notat af december 2023, udkast):

”Specialfaciliteter, som svømmehaller og skøjtehaller der betjener et stort geografisk opland, er både omkostningstunge at etablere, drifte og vedligeholde, hvorfor det er relevant med et tværkommunalt samarbejde. Et samarbejde mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune om at opføre en fælles skøjtehal rummer derfor et stort potentiale for at sikre de bedste idræts- og kulturtilbud til borgerne på tværs af de to kommuner.

Der er på tværs af Tårnby og København seks klubber som har et udtrykt ønske om og behov for istid, foruden at daginstitutioner, skoler og offentligheden også vil have glæde af en nyetableret skøjtehal. Tårnby Kommune har konkret to grunde hvor en fælles skøjtehal vil kunne bygges. Grundene er begge under en kilometer fra grænsen mellem Tårnby og København. anlægsudgiften vurderes på baggrund af afdækning af sammenlignelige projekter og ekstern konsulentbistand at være 154,5 millioner for skøjtehal på 6.411 m² med en bane og en blueline, samt plads til publikum. Bygning af en fælles skøjtehal i et tværkommunalt samarbejde er en kompleks, men løselig opgave. Det er nødvendigt at udarbejde et forprojekt indeholdende de nødvendige forundersøgelser og projekteringer, herunder afklaring af juridiske og økonomiske forhold, for at sikre forventningsafstemning og oplyst beslutningsgrundlag i et tværkommunalt samarbejde.

Baggrund for fælles skøjtehal

Idræt på is er en populær sport og der er stor søgning til de relativt få skøjtehaller der er etableret i hele hovedstadsområdet. En fælles skøjtehal vil være attraktivt for et stort opland af foreninger, borgere og skoler som vil få glæde af faciliteten.

Tårnby Kommune og Københavns Kommune deler en vision om at sikre de bedste idræts- og kulturtilbud til borgerne på tværs af de to kommuner. Målsætningen er bl.a. formuleret i den fælles rapport om samarbejde mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune på Idræts- og Fritidsfacilitetsområdet fra maj 2022. Den fælles rapport byggede på en række møder mellem Tårnby Kommune og Københavns Kommune, samt en analyse af idrætsbrugerens vandringer på tværs af kommunegrænsen udarbejdet i samarbejde med Idrættens Analyseinstitut (IDAN).

Rapporten pegede på muligheden for et samarbejde om etablering og drift af idrætsfaciliteter beliggende tæt på kommunegrænsen. Dette kunne være i form af erfaringsudveksling om specialbyggerier, men også i form af et samarbejde om etablering af nye specialfaciliteter. Rapporten blev behandlet af Kultur- og Fritidsudvalget i Københavns Kommune den 9. juni 2022 og af Kultur- og Fritidsudvalget i Tårnby Kommune den 13. juni 2022.”

Det er vores vurdering, at det er en lovlig kommunal opgave i henhold til kommunalfullmægtsreglerne at bygge og drive en skøjtehal for kommunens borgere. Det er på baggrund af ovennævnte, herunder også det på mødet af 4. december 2024 aftalte om en ligelig fordeling af ejerskabet sammenholdt med en ligelig fordeling af brugsretten til den kommende skøjtehal, desuden vores samlede vurdering, at det er en lovlig kommunal opgave for Københavns Kommune at indgå i et samarbejde med Tårnby Kommune om at bygge, eje og drive skøjtehallen.

Det er endvidere vores vurdering, at placeringen af skøjtehallen i Tårnby Kommune ikke vil blive anset for at være i strid med lokalitetsprincippet, idet projektet er begrundet i Københavns Kommunes interesser. Det ændrer ikke herpå, at Tårnby Kommune naturligvis også har en væsentlig interesse i projektet.

Endelig skal vi pege på, at hvis kommunerne vælger at etablere et § 60-selskab i overensstemmelse med vores anbefaling, vil Ankestyrelsen skulle godkende dette samarbejde. Ankestyrelsen vil i den forbindelse også tage stilling til – og forudsætningsvis skulle bekræfte – at etableringen af skøjtehallen varetager et lovligt kommunalt formål for begge kommuners vedkommende og er i overensstemmelse med lokalitetsprincippet.

4. DET RETLIGE GRUNDLAG

Kommunale organer, andre organer eller enkeltpersoner kan ikke uden udtrykkelig lovhjemmel tillægges en selvstændig og af kommunalbestyrelsen uafhængig kompetence til at træffe beslutninger vedrørende kommunale anliggender, uanset hvilke opgaver der samarbejdes om. Det følger af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1.

Heraf følger også, at kommunen ikke uden lovhjemmel kan udskille en opgave og dertil knyttede kommunale midler i et selvstændigt selskab, f.eks. et aktie- eller anpartsselskab, og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen, jf. f.eks. U 2010.8 Ø. I dommen fastslog landsretten, at Rudersdal Kommune som følge af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1, ikke kunne have bestemmende indflydelse i Den Selvejende Institution Vedbæk Havn, som senere var omdannet til en erhvervsdrivende fond.

Derimod er kommunestyrelsesloven ikke til hinder for, at flere kommuner tilsammen udøver bestemmende indflydelse i et aktie- eller anpartsselskab, jf. f.eks. Indenrigsministeri-

ets udtalelse af 17. maj 1995. Sagen omhandlede Roskilde Amtskommune og Køge Kommunes ønske om at oprette et fælles madproduktionsselskab, som skulle levere mad til Køge Kommunes plejehjem og pensionister samt til Roskilde Amtssygehus.

Det modsatte var ellers tidligere lagt til grund i en udtalelse af 24. januar 1989 vedrørende Fyns Amtskommune og Faaborg Kommunes overvejelser om at etablere et fælles aktieselskab med det formål at forestå bygningen af en færge til en ø-rute. Denne retsopfattelse må imidlertid nu anses for at være forladt, jf. også Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 2023, side 326.

Kommunerne har herudover relativt frie rammer med hensyn til, hvordan de vil organisere deres opgaveløsning. Vi kan i den forbindelse f.eks. henvise til den skematiske oversigt, som fremgår af vejledningen fra 2016 om kommunale fællesskaber, afsnit 2.2.

Heri gennemgås nogle forskellige måder, en kommunal opgave kan organiseres på, og konsekvenserne i relation til de enkelte organisationsformer. Oversigten, som ikke er udtømmende, er medtaget som **bilag 1** til dette notat.

Som det fremgår af oversigten, vil et samarbejde mellem kommuner om en opgaveløsning (her skøjtehallen) og den valgte samarbejdsform få forskellige konsekvenser i forhold til bl.a. ejerskab, konkurrenceudsættelse, styringsmuligheder, økonomi og finansiering.

Samarbejdet mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune om skøjtehallen vil bl.a. forudsætte en regulering mellem parterne af følgende forhold:

- Byggeriet af skøjtehallen, herunder afholdelse af udgifterne hertil og eventuelle fordyrelser af samt omprioriteringer i byggeriet
- Ejerskabet af skøjtehallen
- Værdiansættelsen af den grund, som skøjtehallen skal bygges på
- Ejerskabet af/brugsretten til grunden
- Driften af skøjtehallen, herunder driftsøkonomien og uforudsete udgifter i den forbindelse mv.
- Brugsretten til skøjtehallen
- Styringsmæssige rammer, herunder iagttagelse af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1, hvorefter den bestemmende indflydelse ikke kan udøves af én kommune, medmindre der er udtrykkelig lovhjemmel hertil
- Håndtering af uoverensstemmelser i samarbejdet
- Ophævelse/opsigelse af samarbejdet

Uanset om Københavns Kommune og Tårnby Kommune vælger at samarbejde om skøjtehallenprojektet i en formel eller en mere uformel form, forudsætter samarbejdet således, at kommunerne i fællesskab tager stilling til og bliver enige om en række økonomiske og juridiske spørgsmål vedrørende samarbejdet.

Med udgangspunkt i det oplyste om kommunernes fælles ønsker til rammerne for et samarbejde om etablering og drift af skøjtehallen fokuseres i beskrivelsen nedenfor særligt på

to ejerskabsmodeller – dels muligheden for at oprette et § 60-selskab, dels muligheden for at etablere og drive skøjtehallen i regi af et kommunalt aktieselskab eller lignende.

4.1. § 60-selskab, kommunale fællesskaber

Kommunestyrelseslovens § 60, stk. 1, indeholder udtrykkelig hjemmel til, at der med tilsynsmyndighedens (Ankestyrelsens) godkendelse kan etableres kommunale fællesskaber, det vil sige samarbejder mellem kommuner om løsning af en eller flere opgaver, som medfører indskrænkning i kommunalbestyrelsens beføjelser.

Følgende fremgår af bestemmelsen:

”§ 60

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 Ankestyrelsen, jf. dog § 60 a.

Stk. 2. Aftaler omfattet af stk. 1 kan ophæves på de vilkår, der er indeholdt i aftalen, når et flertal af deltagerne beslutter det. En deltager kan udtræde af en sådan aftale på de vilkår, der er indeholdt i aftalen.

Stk. 3. Deltagerne orienterer inden for rimelig tid Ankestyrelsen om indgåelse, ophævelse og udtræden af aftaler omfattet af stk. 1.

Stk. 4. I aftaler omfattet af stk. 1 kan der kun fastsættes vilkår om, at det kommunale fællesskab yder diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 3, til medlemmerne af fællesskabets styrende organ for deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af hvervet.”

Formålet med og konsekvensen af et samarbejde i regi af et § 60-selskab er generelt beskrevet i Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 31. oktober 2019 vedrørende Randers og Norddjurs Kommuner samarbejde om madproduktion:

”Ved etablering af et samarbejde efter § 60 i lov om kommunernes styrelse sker en fravigelse af § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og dermed en fravigelse af kommunernes saglige og stedlige kompetence og fra princippet om, at kommunalbestyrelsen er den øverste ansvarlige myndighed for alle kommunale opgaver. Kommunalbestyrelsen overfører for så vidt angår de opgaver, som samarbejdet omfatter, denne kompetence og dermed ansvaret for opgaverne til en anden enhed uden for kommunen.

Blandt de hensyn, som tilsynsmyndighedens godkendelse efter § 60 i lov om kommunernes styrelse skal varetage, er bl.a. en lovlig, forsvarlig og hensigtsmæssig forankring af ansvaret for de kommunale opgaver, som er

overført, idet den afgivende kommunalbestyrelse som udgangspunkt vil være forpligtet af f.eks. de økonomiske dispositioner, som den kommunale myndighed, der har fået overladt ansvar og kompetence, foretager. Godkendelsen skal også medvirke til at sikre en **klar opgave- og ansvarsfordeling mellem den kommunalbestyrelse, der har afgivet kompetence, og den kommunale myndighed, der har fået overladt beføjelserne**. Godkendelsen skal endvidere sikre, at den afgivende kommunalbestyrelse fortsat har en **rimelig grad af indflydelse på opgavernes varetagelse**. I det omfang en kommunalbestyrelse overlader kompetence efter § 60, har den imidlertid ikke direkte indflydelse på opgavens varetagelse, fordi kommunalbestyrelsen ikke længere er det for opgaven ansvarlige og kompetente organ.

En aftale om samarbejde efter § 60 i lov om kommunernes styrelse er således forskellig fra en kommunes overladelse af udførelsen af opgaver til andre. Ved sådan overladelse af udførelsen af opgaver bevarer kommunalbestyrelsen ansvaret for opgaven, og selv om det er en anden aktør, der udfører opgaven, kan kommunen fortsat stilles juridisk til regnskab for, om borgerne får den ydelse, som de efter loven og kommunens retningslinjer skal have. Dette sidste er ikke tilfældet, i det omfang kommunalbestyrelsen har overladt sine beføjelser til at varetage opgaven til en anden kommunal myndighed efter § 60. I så fald ligger ansvaret hos denne kommunale myndighed, f.eks. i det kommunale fællesskab.”

Ovennævnte udtalelse fra 2019 er nærmere omtalt nedenfor.

Det fremgår af forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 60, at kravet om godkendelse alene gælder aftaler, der for en eller flere af deltagernes vedkommende vil medføre indskrænkning i de beføjelser, som efter kommunestyrelsesloven eller lovens forudsætninger tilkommer kommunalbestyrelsen som besluttende og udøvende myndighed.

Som eksempler på tilfælde, hvor tilsynsmyndighedens (Ankestyrelsens) godkendelse er påkrævet, nævnes i forarbejderne, jf. lovforslag nr. L 59 af 7. februar 1968:

”Kravet om godkendelse vil således omfatte aftaler, **hvorved et særligt fællesskabsorgan tillægges kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner i økonomisk henseende**, eks. beslutninger om låneoptagelser, garantiforpligtelser, køb, salg og pantsætninger af fast ejendom, iværksættelse af anlægsarbejder o.s.v.

Endvidere skal godkendes aftaler, hvorved en eller flere af de deltagende kommuner påtager sig vedvarende forpligtelser, uden at aftalen indeholder adgang til opsigelse inden for et kortere åremål.

Også aftaler, der binder en kommunalbestyrelse negativt, kan være omfattet af kravet om godkendelse. Dette vil f.eks. gælde, dersom en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes

forvaltningsapparat eller indretninger på et vist område påtager sig forpligtelse til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.”

Som eksempel på en aftale, der binder en kommunalbestyrelse ”negativt”, nævnes på side 921 i Kommunestyrelsesloven med kommentarer, 2022:

”Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis en kommune i forbindelse med en aftale om adgang til at benytte en anden kommunes skole, plejehjem eller andre institutioner forpligter sig til ikke selv at iværksætte foranstaltninger på samme eller lignende områder.”

Forestiller man sig f.eks., at en kommunalbestyrelse over for nabokommunen har påtaget sig en (vedvarende) forpligtelse til *ikke* at bygge sin egen skøjtehal (f.eks. fordi kommunalbestyrelsen har indgået en samarbejdsaftale med nabokommunen om benyttelse af deres skøjtehal mod betaling), vil dette være en aftale, der binder kommunalbestyrelsen negativt.

Vi henviser også til betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 117-118, hvor dette er gentaget. Her nævnes som et konkret eksempel på en vedvarende forpligtelse, der medfører et krav om godkendelse, en aftale om fælles levnedsmiddelkontrol mellem flere kommuner, hvor administrationen varetages af én af kommunerne, og hvor opsigelse skal ske med 5-6 års varsel.

Endvidere anføres følgende i betænkningen om konsekvensen af, at et samarbejde omfattes af kommunestyrelseslovens § 60, jf. side 118:

”Undertiden betegnes samarbejdet mellem kommunerne i henhold til samarbejdsaftalen som et interessentskab, et andelsselskab eller lignende privatretlige betegnelser. Indenrigsministeriet har i sin praksis flere gange udtalt, at **såfremt betingelserne for at anvende KSL § 60 er opfyldt, må et sådant samarbejde være omfattet af styrelsesloven**. Det må betyde, at styrelseslovens regler skal finde anvendelse på de forhold, som loven regulerer, d.v.s. navnlig den interne beslutningsprocedure. Det samme gælder andre forvaltningsretlige regler, f.eks. om tavshedspligt.

Udadtil må de privatretlige regler for den pågældende virksomhedsform finde anvendelse i forhold til medkontrahenter og kreditorer, på samme måde, som de privatretlige regler finder anvendelse, når den enkelte kommune f.eks. indgår kontrakter eller optager lån. Begrundelsen for at give KSL ”forrang” over for de privatretlige og selskabsretlige regler uanset fællesskabets betegnelse er, at de kommunale fællesskaber må anses for at være en art ”specialkommuner” til løsning af kommunale opgaver på det område, som fællesskabet omfatter.

På baggrund af de ufravigelige og detaljerede regler om bl.a. aktionærers og ledelsesorganers ansvar i aktieselskabs- og anpartsselskabslovgivningen og kravet om, at sådanne selskaber skal være erhvervsdrivende, vil det formentlig være udelukket, at et kommunalt samarbejde, der omfattes af KSL § 60, kan etableres som aktieselskab eller anpartsselskab.”

Sidstnævnte antagelse – at det er udelukket, at et kommunalt samarbejde, der omfattes af kommunestyrelseslovens § 60, kan etableres som et aktie- eller anpartsselskab – er også lagt til grund bl.a. i vejledningen om kommunale fællesskaber fra 2016, afsnit 3.1, og i Kommunestyrelsesloven med kommentarer, 2024, side 929-930.

I praksis er det endvidere antaget, at et kommunalt fællesskab heller ikke kan etableres som en selvejende institution, jf. Indenrigsministeriets udtalelse af 24. august 1993 om Viborg Amtskommunes anmodning om godkendelse af vedtægter for den selvejende institution ”Naturskolen ved Hald”, som skulle etableres af 5 kommuner i fællesskab.

Indenrigsministeriet bemærkede herved, at en selvejende institution er kendetegnet ved, at der er tale om en formue, som er uigenkaldeligt udskilt, og som ingen fysisk eller juridisk person uden for institutionen har ejendomsretten over. En selvejende institution er således et selvstændigt og uafhængigt retssubjekt. Det ville efter Indenrigsministeriets opfattelse være i strid med fondsretlige grundsætninger, hvis hele bestyrelsen eller dennes flertal var underkastet instruktionsbeføjelse fra stifterne eller andre.

Vurderingen af, om en kommunalbestyrelse har afgivet kompetence, således at der er tale om et samarbejde omfattet af § 60

Vurderingen af, om en samarbejdsaftale mellem to eller flere kommuner indebærer en overførelse af beføjelser og dermed er omfattet af § 60 i kommunestyrelsesloven, beror på en konkret vurdering. I denne vurdering indgår efter praksis en række momenter:

- Der er i hvert fald tale om et samarbejde omfattet af § 60, når der oprettes et styrende organ for samarbejdet, og dette organ tillægges kompetence til at forpligte de deltagende kommuner økonomisk og i en ikke helt kort periode.
- Det forhold, at organets vedtægter indeholder en bestemmelse om, at fællesskabets årsbudget skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser, vil normalt ikke placere samarbejdet uden for rammerne af § 60, hvis det i øvrigt fremgår, at samarbejdet forpligter de deltagende kommuner.
- Hvis aftalen forpligter deltagerkommunerne til at undlade at træffe visse beslutninger, vil dette også kunne indebære, at samarbejdet skal godkendes.

Fra praksis kan navnlig fremhæves følgende sager:

I en udtalelse af 28. november 1989 vurderede Indenrigsministeriet, at en aftale mellem 5 kommuner om fælles anskaffelse og drift af en nyrestensknuser ikke var omfattet af §

60 i kommunestyrelsesloven. Ministeriet lagde vægt på, at samarbejdet ikke tillagde et styrende organ kompetence til at træffe beslutninger, der forpligtede deltagerkommunerne i økonomisk henseende, og at budgettet vedrørende den fælles drift af udstyret skulle godkendes af de deltagende amtsråd.

Ministeriet lagde også vægt på, at aftalen "kun var uopsigelig i 3 år". Det forhold, at der ved indgåelsen af aftalen om anskaffelse og drift af nyrestensknuseren blev etableret et ejerfællesskab med forpligtelse til at dække en nærmere fastsat andel af driftsudgifterne, kunne ikke i sig selv føre til, at samarbejdet var omfattet af kommunestyrelseslovens § 60.

Tilsvarende anså Indenrigsministeriet i en udtalelse af 23. marts 1994 ikke en aftale mellem Roskilde Amtskommune og Greve Kommune om et distriktpsykiatrisk center i Greve for at være omfattet af kommunestyrelseslovens § 60.

Centeret var beliggende i Greve Kommune, som også ejede ejendommen. Det fremgik af samarbejdsaftalen, at udgifterne til driften af centret skulle finansieres af amtskommunen og Greve Kommune ud fra en fordelingsnøgle på 75%/25%. Medarbejderne skulle være ansat i amtskommunen.

Herudover fremgik det af aftalen, at centret skulle ledes af en lokal ledelse, som udarbejdede budgetforslag, der skulle godkendes af såvel amtskommunen som kommunen. Aftalen kunne opsiges af begge parter med 6 måneders varsel til en 1. januar.

Indenrigsministeriet vurderede, at samarbejdsaftalen ikke skulle godkendes efter kommunestyrelseslovens § 60 og lagde særligt vægt på, at der ikke var tale om et ejendomsfællesskab mellem kommunerne, at centrets personale var ansat i amtskommunen, at budgetforslag skulle godkendes af såvel amtskommune som kommune, at der ikke var etableret et fælles organ, som kunne forpligte kommunerne i økonomisk henseende, og at samarbejdsaftalen kunne opsiges med 6 måneders varsel til en 1. januar.

I en udtalelse af 15. juli 1997 vurderede Indenrigsministeriet derimod, at en samarbejdsaftale mellem henholdsvis Karlebo og Hørsholm Kommuner og Frederiksborg Amtskommune om driften af en døgninstitution for børn og unge ("Farvergården") var omfattet af kommunestyrelseslovens § 60 og dermed kravet om godkendelse.

Det fremgik bl.a. af samarbejdsaftalen, at døgninstitutionen skulle opføres på Karlebo Kommunes areal. Samme kommune skulle også være bygherre, stå som formel ejer af ejendommen og være arbejdsgiver for institutionens medarbejdere.

For så vidt angik finansiering var det aftalt, at Karlebo Kommune skulle udstede et gælds-brev på 50 % af anskaffelsessummen for ejendommen. Gælds brevet skulle være uoverdrageligt samt rente- og afdragsfrit. Gælds brevet ville forfalde uden varsel ved opsigelse af aftalen. De løbende driftsudgifter skulle deles i forholdet 50/50. Aftalen kunne opsiges med 1 års varsel, dog således at aftalen var uopsigelig i de første ca. 6 måneder.

Til varetagelsen af samarbejdet mellem kommunerne og amtskommunen skulle der ned-sættelse en bestyrelse og en styregruppe. Bestyrelsen havde ikke selvstændig budget-kompetence, da budgettet skulle godkendes i de respektive kommuner og af amtskom-munen. Styregruppen skulle varetage den daglige drift af institutionen.

Indenrigsministeriet vurderede, at samarbejdet var omfattet af kommunestyrelseslovens § 60 og lagde vægt på, at det ikke fremgik klart af aftalegrundlaget, hvorvidt den påtænkte bestyrelse for institutionen var tillagt en selvstændig kompetence inden for rammerne af det vedtagne budget til at træffe beslutning om institutionens driftsforhold.

Det samme gjaldt i et vist omfang den påtænkte styregruppe, der efter aftalen skulle have ”indseende med den daglige drift og det pædagogiske arbejde, herunder udøve budget- og bevillingskontrol.” Endelig lagde Indenrigsministeriet vægt på, at lederen af institutio-nen, der var ansat under Karlebo Kommune, i indholdsmæssige spørgsmål vedrørende institutionen var undergivet styregruppen og bestyrelsen.

I en udtalelse af 18. november 2003 vurderede Indenrigsministeriet ikke, at en tiltrædel-sesaftale mellem Vestsjællands Amt og en række kommuner om driften af fire daginstitu-tioner, der var oprettet i tilknytning til amtskommunens specialskoler, skulle godkendes i medfør af kommunestyrelseslovens § 60.

Ministeriet henviste til tiltrædelsesaftalens bestemmelser, hvoraf det bl.a. fremgik, at amtskommunen havde etableret institutionerne og selv varetog driften heraf, at kommu-nerne alene betalte amtskommunen for ydelser efter forbrug og i henhold til aftalte tak-ster, at kommunerne traf beslutning om optagelse i de pågældende institutioner samt om forældrebetaling og befordring, og at aftalen kunne opsiges med 1 års varsel.

I en udtalelse af 31. oktober 2019 vurderede Social- og Indenrigsministeriet, at en samar-bejdsaftale mellem Randers og Norddjurs Kommuner om madproduktion og salg heraf fra den ene kommune til den anden ikke krævede godkendelse efter kommunestyrelseslo-vens § 60. Ministeriet vurderede af andre grunde, at aftalen var ulovlig og pålagde kom-munerne at bringe samarbejdet til ophør.

For så vidt angik spørgsmålet om, hvorvidt en godkendelse efter kommunestyrelseslovens § 60 var påkrævet, lagde Social- og Indenrigsministeriet bl.a. til grund, at Randers Kom-mune efter aftalen ville eje bygninger og inventar, og at der ikke ville være noget ejen-domsfællesskab mellem kommunerne i øvrigt.

Ministeriet lagde også til grund, at der ville blev udarbejdet fælles pris- og kvalitetskrav til produkterne, som skulle politisk godkendes i begge kommuner. Der skulle nedsættes en styregruppe for samarbejdet, der bestod af en daglig leder og andre repræsentanter for kommunen. Beslutninger i styregruppen krævede enighed. Ingen af kommunerne havde i øvrigt afgivet beføjelser vedrørende opgaverne til styregruppen.

Randers Kommune udarbejdede budget og regnskab og lavede månedlig afregning og fak-turering til Norddjurs Kommune og en årlig opgørelse over fordelingen af omkostninger.

I det lys lagde Social- og Indenrigsministeriet samlet set til grund, at ingen af kommunerne som led i samarbejdet havde afgivet beføjelser, udover det som fulgte af, at kommunerne var bundet til at overholde kontrakten om madproduktion og betale for ydelser i henhold til kontrakten i opsigelsesperioden på 10 måneder (dog med en periode på 2 års uopsigelse). Opsummerende konkluderede Social- og Indenrigsministeriet:

”Det er på denne baggrund Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at samarbejdet mellem Randers og Norddjurs Kommuner om madproduktion ikke indebærer, at nogen af de to kommuner afgiver beføjelser, og at samarbejdet derfor ikke er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse.

Ministeriet lægger herved navnlig vægt på, at der ikke etableres noget ejerfællesskab mellem de to kommuner om fast ejendom eller løsøre, at ingen af kommunalbestyrelserne har afgivet beføjelser for så vidt angår fastsættelse af krav til pris eller kvalitet af den leverede ydelse, at den nedsatte styregruppe ikke er tillagt selvstændige beføjelser, herunder med hensyn til økonomien i samarbejdet eller med hensyn til ansættelse og ledelse af kommunens medarbejdere, og at sådanne beføjelser heller ikke er overdraget mellem kommunerne, samt at samarbejdet kan opsiges med 10 måneders varsel, således at ingen af kommunerne er økonomisk bundet til den indgåede aftale ud over denne periode.”

Oprettelsen af et § 60-selskab

Beslutningen om at afgive beføjelser efter § 60, stk. 1, kan kun ske ved en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen i et møde. Beslutningskompetencen kan således ikke delegeres til et udvalg under kommunalbestyrelsen eller til forvaltningen.

Et § 60-selskab kan udelukkende varetage lovlige kommunale opgaver og opgaver, der betegnes som faktisk forvaltningsmyndighed. Myndighedsudøvelse, f.eks. at træffe afgørelser, kan således ikke opgaveoverføres til et § 60-selskab. Inden for denne ramme gælder der dog som udgangspunkt ikke begrænsninger med hensyn til, hvilke kommunale opgaver og hvilken kompetence kommunalbestyrelser kan tillægge § 60-selskaber (medmindre andet følger af lovgivningen), jf. Indenrigsministeriets brev af 20. oktober 2000.

§ 60-selskaber betragtes som en art ”specialkommuner”, dvs. selvstændige kommunale enheder. De henregnes til den offentlige forvaltning og er på samme måde som de almindelige kommuner underlagt offentligretlige regler, herunder kommunestyrelsesloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Selskaberne er også underlagt Folketingets Ombudsmands kontrol. § 60-selskabers kompetence er dog, i modsætning til de almindelige kommuners, begrænset til løsning af de opgaver, som er overført til selskabet.

Et § 60-selskab oprettes som udgangspunkt som et interessentskab (I/S). Det betyder, at selskabet, ligesom kommunerne, ikke er skattepligtigt, og at hver ejerkommune hæfter ”personligt”, uden begrænsning og solidarisk for selskabets forpligtelser. I modsætning til

almindelige interessentskaber, er et interessentskab, der samtidig er et § 60-selskab, ikke omfattet af lov om erhvervsdrivende virksomheder, men er i stedet omfattet af kommunestyrelsesloven. Det indebærer bl.a., at styrelseslovens vederlags- og afstemningsregler finder anvendelse. Styrelsesloven skal udtrykkeligt fraviges i vedtægterne, hvis der skal gælde andre regler.

Et § 60-selskab kan ikke etableres som et aktieselskab eller et anpartsselskab, idet de ufravigelige og detaljerede regler herom ikke er forenelige med de offentligretlige regler, herunder reglerne i den kommunale styrelseslovgivning, der gælder for kommunale fællesskaber, jf. betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 118. Et kommunalt fællesskab kan som nævnt ovenfor heller ikke etableres som en selvejende institution, jf. Indenrigsministeriets udtalelse af 24. august 1993.

Oprettelse af et § 60-selskab kræver som anført Ankestyrelsens godkendelse, jf. § 60, stk. 1. Det samme gælder ændringer af det kommunale fællesskab og beslutninger om ophør af samarbejdet. Ankestyrelsens prøvelse omfatter både lovligheden og hensigtsmæssigheden af selskabet.

Ankestyrelsens tilsyn

Ankestyrelsen vil i forbindelse med godkendelsen af vedtægterne for § 60-selskabet bl.a. påse, at de enkelte kommunalbestyrelser får en rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse set i forhold til de konkrete forhold, som samarbejdet vedrører. Desuden påser Ankestyrelsen, at vedtægterne i fornødent omfang indeholder bestemmelser om tilsynsmyndighedens godkendelse af visse dispositioner, herunder beslutninger vedrørende ændringer eller ophævelse af aftalen og ind- og udtræden af fællesskabet.

Ankestyrelsen har alene kompetence til at afgøre uoverensstemmelser vedrørende fortolkningsspørgsmål i et § 60-selskab, som vedrører kommunalretlige spørgsmål, jf. f.eks. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 10. oktober 2003, hvor ministeriet vurderede, at det faldt uden for de kommunale tilsynsmyndigheders kompetence at tage stilling til det privatretlige spørgsmål om fordelingen mellem interessenterne af udgifterne ved et § 60-selskabets erhvervelse og udbygning af en række genbrugsstationer.

Ankestyrelsen skal som led i sit tilsyn påse, at eventuel låntagning og garantistillelse sker i overensstemmelse med reglerne herom.

Regulering af samarbejdet i et kommunalt fællesskab

Samarbejdet i et kommunalt fællesskab reguleres først og fremmest af vedtægterne for § 60-selskabet. Vedtægterne skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde. Ændring af vedtægterne, som indebærer ændringer i de beføjelser, som kommunalbestyrelsen har afgivet til fællesskabet, eller som ændrer vilkårene for kommunalbestyrelsens afgivelse af beføjelser, skal også godkendes af hver af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde.

Endvidere skal hver deltagende kommunalbestyrelse i et møde godkende andre beslutninger vedrørende fællesskabet, der ændrer de beføjelser, der er afgivet til fællesskabet, eller ændrer indholdet af vilkårene for afgivelsen af disse beføjelser. Dette fremgår bl.a. af vejledningen om kommunale fællesskaber fra 2016, afsnit 4.1.1 og 12.1, samt af Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 17. april 2013.

Som beskrevet ovenfor finder kommunestyrelsesloven anvendelse på reguleringen af de interne forhold i et § 60-selskab. Der er ikke noget til hinder for – og i mange § 60-selskaber er det også tilfældet – at der i vedtægterne er bestemmelser om anvendelsen af kommunestyrelsesloven. Det er dog kun de bestemmelser i kommunestyrelsesloven, som udtrykkeligt er fraveget i vedtægterne, som ikke finder anvendelse. Styrelsesmæssige forhold, som blot ikke er reguleret i vedtægterne, finder fortsat anvendelse på reguleringen af selskabets interne forhold.

Der kan dog i § 60-selskabets vedtægter fastsættes bestemmelser om, at visse nærmere angivne beslutninger af større rækkevidde kræver godkendelse i eller skal forelægges til udtalelse hos de deltagende kommuners kommunalbestyrelser.

Det styrende organs sammensætning

Det er udgangspunktet, at styrelsesorganet i § 60-selskaber vælges af og blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser. Efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 6, 2. pkt., kan kommunalbestyrelsen dog også overlade hvervet til andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer, så længe medlemmerne er valgt af de deltagende kommunalbestyrelser og kommunalbestyrelserne (dermed) har instruktionsbeføjelse over for de pågældende repræsentanter, jf. vejledningen om kommunale fællesskaber fra 2016, afsnit 3.5.1.1.

Når kommunalbestyrelserne vælger repræsentanter til de styrende organer i § 60-selskabet, sker det efter de almindelige regler i den kommunale styrelseslov. Det betyder, at en repræsentant vælges ved flertalsvalg, og to eller flere repræsentanter vælges ved forholdstalsvalg, jf. lovens § 25, stk. 1. Forholdstalsvalgmotoden kan alene fraviges, når der er enighed om det i kommunalbestyrelsen. Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. vejledningen om kommunale fællesskaber fra 2016, afsnit 3.5.1.1.

Vi bemærker, at det kan være hensigtsmæssigt for de pågældende deltagerkommuner på forhånd at gøre sig klart, hvilke kompetencer der kan være særligt nyttige for § 60-selskabet. Afhængigt af bl.a. § 60-selskabets opgaver og størrelse kan det f.eks. være, at særlige forretningsmæssige, ledelsesmæssige eller fagspecifikke kompetencer bør være i fokus. Dette kan bl.a. sikres ved at udarbejde en kompetenceprofil for fællesskabets styrende organ.

Vederlag og tabt arbejdsfortjeneste

Der er ikke krav om, at § 60-selskabet skal udbetale vederlag, herunder diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmerne af § 60-selskabets styrende organ.

Hvis selskabet ønsker at udbetale vederlag til medlemmerne, skal der fastsættes bestemmelser herom i vedtægterne. Ved fastsættelsen af sådant vederlag skelnes der ikke mellem om bestyrelsesmedlemmet er kommunalbestyrelsesmedlem eller ikke kommunalbestyrelsesmedlem.

Bestemmelserne herom skal også godkendes af Ankestyrelsen som led i styrelsens godkendelse af § 60-selskabets vedtægter. Ankestyrelsen kan i den forbindelse påse, at aftalens indhold er i overensstemmelse med lovgivningen, og at aftalens indhold er rimeligt og hensigtsmæssigt for de enkelte kommunalbestyrelser.

§ 60-selskabets økonomiske beføjelser

§ 60-selskabets kompetence til at træffe beslutninger, der forpligter de deltagende kommuner, gælder også i økonomisk henseende.

I overensstemmelse med princippet i kommunestyrelseslovens § 40, stk. 2, 1. pkt., antages det således, at bevillingsmyndigheden, medmindre andet er angivet i selskabets vedtægter, er hos selskabets styrende organ. Dette vil sædvanligvis også være udtrykkeligt angivet i vedtægterne.

Tilsvarende gælder med hensyn til vedtagelsen af selskabets årsbudget, jf. kommunestyrelseslovens § 38, og afgørelse med hensyn til revisionens bemærkninger og godkendelse af regnskabet, jf. kommunestyrelseslovens § 45. Deltagerkommunerne vil være umiddelbart forpligtet i økonomisk henseende af det budget, der vedtages i § 60-selskabet, hvis der ikke f.eks. er truffet bestemmelse om, at godkendelse af årsbudgettet skal forelægges til godkendelse eller udtalelse hos deltagerkommunernes kommunalbestyrelser.

En tilsvarende regel som i kommunestyrelseslovens § 40, stk. 2, antages at gælde for § 60-selskabets administrations adgang til at afholde udgifter, der er pålagt ved lovgivningen eller anden bindende retsforskrift. Bortset fra sådanne tilfælde kan § 60-selskabets administration ikke uden forudgående bevilling afholde nye udgifter eller oppebære nye indtægter i forbindelse med driften. Den fornødne tillægsbevilling må i givet fald indhentes fra selskabets styrende organ (der har bevillingsmyndigheden).

Princippet i kommunestyrelseslovens § 40, stk. 2, regulerer kun samspillet mellem § 60-selskabets styrelsesorgan og dets administration. Princippet regulerer derimod ikke samspillet mellem selskabets styrelsesorgan og de deltagende kommuners kommunalbestyrelser. Hvis selskabet har meddelt en tillægsbevilling til udgifter, der er af en sådan art, at de ikke med rimelighed burde eller kunne forudses i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, og som det ikke vil være rimeligt at udskyde (f.eks. fordi det vil medføre en væsentlig aktivitetsnedsættelse i forhold til det ved budgetteringen forudsatte niveau), antages de deltagende kommunalbestyrelser at være forpligtede til umiddelbart at foretage indbetalinger i overensstemmelse med den gældende fordelingsnøgle for fællesskabet.

Vedrører tillægsbevillingen derimod udgifter, der kunne eller burde have været taget i betragtning ved budgetlægningen, kan merudgifterne ikke umiddelbart i det løbende budgetår forlanges dækket ved indbetaling fra en kommune mod kommunalbestyrelsens protest. Det gælder f.eks. ved en udvidelse af det forudsatte aktivitetsniveau, således at der i realiteten foreligger et nyt budget.

Det forhold, at driftsbevillinger har karakter af ét-årige bevillinger, jf. kommunestyrelseslovens § 40, stk. 1, har som udgangspunkt kun betydning for bevillinger internt i § 60-selskabet. En kommunalbestyrelse kan således godt beslutte at finansiere anlægsbevillinger ved henlæggelser over flere år. Styrelsesorganet i § 60-selskabet kan tilsvarende beslutte at finansiere anlægsudgifter med beløb, som er tilvejebragt ved, at det kommunale fællesskab har foretaget henlæggelser. Bestemmelser i vedtægterne for et § 60-selskab om, at fremtidige investeringer kan finansieres via henlæggelser, er ikke i strid med lovgivningen, jf. Indenrigsministeriets brev af 10. november 2000.

Det fremgår af afsnit 9.4.3 i vejledningen fra 2016 om kommunale fællesskaber, at der ved udgiftsbehov, som kræver inddragelse af deltagerkommunerne (f.eks. anlægsudgifter), skal tages højde for regler i sektorlovgivningen, der regulerer finansieringen af aktiviteterne samt spørgsmål vedrørende budgettet og regnskab.

Kort om udbudsreglerne

Levering af varer eller tjenesteydelser mellem et § 60-selskab og dets ejerkommuner er undtaget fra udbudspligt i medfør af den udvidede in-house regel i udbudslovens §§ 12-14.

Ved § 60-selskabets indgåelse af kontrakter med tredjemand, f.eks. en entreprenør, skal selskabet på samme måde som almindelige kommuner, iagttage udbudsreglerne.

De deltagende kommuners indflydelse i fællesskabet og instruktionsbeføjelse

Oprettelsen af et § 60-selskab indebærer, at kommunalbestyrelsens ansvar for varetagelsen af den omhandlede opgave og rådigheden over opgaven overgår til § 60-selskabet og dermed, at de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser indskrænkes. Det sker på de vilkår, der følger af selskabets vedtægter.

Styrelsesorganet i § 60-selskabet bliver herefter den kompetente og ansvarlige myndighed på selskabets opgaveområde, hvilket indebærer, at styrelsesorganet tillægges kompetence til at træffe beslutninger.

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer i de deltagende kommuner har således heller ikke noget direkte medansvar for § 60-selskabets forvaltning af de opgaver, der ved etableringen er overført fra kommunalbestyrelserne til selskabet.

De deltagende kommunalbestyrelser har dog instruktionsbeføjelser over for den repræsentant, som den pågældende kommunalbestyrelse har valgt til at sidde i § 60-selskabets

styrelsesorgan, og kan på den måde få indflydelse på de beslutninger, som selskabet til skal træffe, jf. f.eks. Indenrigsministeriets brev af 18. januar 1996.

Det er kommunalbestyrelsen, der afgør, om kommunalbestyrelsens repræsentanter i styrelsesorganet i en konkret sag i § 60-selskabet skal være bundet af kommunalbestyrelsens mandat. Der gælder ikke nogen kvalitative begrænsninger, men i praksis vil det særligt være aktuelt, når der er tale om varetagelse af interesser, der er af væsentlig betydning for den pågældende kommune, jf. f.eks. Indenrigsministeriets brev af 4. november 1988 og Folketingets Ombudsmands brev af 26. april 1990.

Ophævelse og opsigelse af samarbejdet

Kommunestyrelseslovens § 60, stk. 2 og 3, regulerer ophævelse af samarbejdet i et § 60-selskab. Efter kommunestyrelseslovens § 60, stk. 2, kan ophævelse af et samarbejde ske, hvis alle deltagere er enige herom. I givet fald skal beslutningen herom træffes af hver af de deltagende kommunalbestyrelser i et møde, jf. afsnit 11.1 i vejledning om kommunale fællesskaber.

Selvom et flertal af de deltagende kommuner eller et flertal i et styrende organ i § 60-selskabet er enige om at ophæve samarbejdet, er dette ikke tilstrækkeligt til, at samarbejdet kan ophæves. Der kan heller ikke fastsættes bestemmelser herom i vedtægterne. Det kan dog bestemmes i vedtægterne, at det styrende organ kan indstille til kommunalbestyrelserne, at § 60-selskabet ophæves.

Ankestyrelsen kan dog altid ophæve aftalen efter en deltagers anmodning, når den finder rimelig grund til det. Det vil herefter være overladt til deltagerkommunerne at aftale vilkårene for ophævelsen, som Ankestyrelsen også skal godkende, jf. kommunestyrelseslovens § 60, stk. 3. Ankestyrelsen fastsætter vilkårene, hvis deltagerkommunerne ikke kan blive enige, jf. kommunestyrelseslovens § 60, stk. 3.

Ophæves samarbejdet om selskabet, er udgangspunktet for så vidt angår § 60-selskabets eventuelle gæld til tredjemand, at enhver af selskabets deltagere hæfter herfor, medmindre der er truffet anden bestemmelse i selskabets vedtægter, jf. Indenrigsministeriets brev af 19. december 1983.

Det er kun vilkårene for § 60-selskabets ophævelse, som tilsynsmyndigheden skal godkende efter § 60, stk. 3. En deltagerkommunes opsigelse af samarbejdet – dvs. udtræden af § 60-selskabet – som er hjemlet i vedtægterne, kræver således ikke Ankestyrelsens samtykke, men der er krav om forudgående beslutning herom i den pågældende kommunalbestyrelse, jf. afsnit 11.3 i vejledningen om kommunale fællesskaber fra 2016.

Det er normalt hensigtsmæssigt, at der fastsættes bestemmelser om ophævelse i § 60-selskabets vedtægter, og at der også fastsættes bestemmelser om det økonomiske opgør i den forbindelse. Ankestyrelsen har dog mulighed for at fastsætte vilkår for ophævelsen, hvis der ikke kan opnås enighed herom blandt deltagerkommunerne.

4.2. Kommunalt aktieselskab og lignende

I det følgende beskrives reglerne for kommunal opgaveløsning i regi af et aktieselskab (A/S). Beskrivelsen er dog også relevant for kommunale anpartsselskaber (ApS) og kommunale partnerselskaber (P/S), idet disse selskabstyper i det væsentligste behandles på samme måde som aktieselskaber.

En kommune kan vælge at organisere løsningen af en opgave ved at udskille opgaven til et aktieselskab. Kommunen kan vælge at gøre dette i samarbejde med bl.a. andre offentlige myndigheder. På samme måde som ved udskillelse af en opgave til et § 60-selskab er det kun faktisk forvaltningsvirksomhed (driftsopgaver), som kan udskilles til selskabet.

Følgende krav skal være opfyldt for, at kommunens deltagelse i et aktieselskab er lovlig efter kommunalfuldmagtsreglerne:

1. Lovgivningen må ikke være til hinder for, at opgaven løses i selskabsform.
2. Selskabet må udelukkende varetage lovlige kommunale opgaver.
3. Selskabet må ikke have et egentligt erhvervsøkonomisk formål.
4. En enkelt kommune må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet (bortset fra enkelte undtagelser, som ikke finder anvendelse i denne sag).

Disse betingelser er flere gange fastslået og gentaget i tilsynsmyndighedernes praksis samt i den juridiske litteratur.

Fra praksis kan vi f.eks. henvise til Ankestyrelsens udtalelser 7. januar 2009, 3. april 2017 og 22. december 2020 om henholdsvis Køge Kommune, Aalborg Kommune og Ballerup Kommunes muligheder for at deltage i forskellige arealudviklingsselskaber (aktieselskaber). Fra den juridiske litteratur om disse betingelser kan vi f.eks. henvise til Karsten Revsbech m.fl. i Kommunernes opgaver, 2023, side 327-332 og Rikke Søgaard Berth med bidrag fra Britt Vonger i Kommunale aktieselskaber, 2021, side 35-41.

Vi lægger til grund, at betingelserne i nr. 1-4 er opfyldt for så vidt angår Københavns Kommunes og Tårnby Kommunes samarbejde om og ejerskab af en skøjtehal.

Betingelsen i nr. 4 om, at en enkelt kommune ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet, forstås således, at kommunen ikke må eje mere end 50 % af aktierne i selskabet eller på anden måde have mere end 50 % indflydelse i selskabet, jf. f.eks. Indenrigsministeriets udtalelse af 17. maj 1995 omtalt ovenfor om en kommunes adgang til at oprette et madproduktionsselskab.

Sådan anden bestemmende indflydelse kan f.eks. være en bestemmelse fastsat i vedtægterne eller en ejeraftale om, at kommunen råder over en stemmeandel, der er tilstrækkelig til at træffe beslutninger. I Indenrigsministeriets udtalelse af 17. maj 1995 udtalte ministeriet, at det forhold, at stemmeandelen er tilstrækkelig til at blokere for andre delta-

gerkommuners beslutninger, ikke i sig selv anses som bestemmende indflydelse i selskabet. Vurderingen af, om stemmefordelingen og de nærmere stemmeforhold i selskabet udgør bestemmende indflydelse, vil således bero på en konkret vurdering.

I en udtalelse af 19. juli 1996 fandt Tilsynsrådet for Vejle Amt, at et krav om, at kommunalbestyrelsen skulle godkende alle vigtige beslutninger vedrørende en selvejende institution, betød, at kommunen bevarede rådigheden over opgavevaretagelsen.

Konsekvenserne ved at udskille opgaveløsningen til et kommunalt aktieselskab

Overgangen fra kommunal opgaveløsning til løsning i et kommunalt aktieselskab indebærer, at kommunalbestyrelsen mister muligheden for at styre gennem instruktion, da der ikke er et over-/underordningsforhold mellem kommune og selskabets bestyrelse eller selskabets øvrige ledelse. Herudover mister kommunalbestyrelsen den direkte mulighed for at styre opgaveløsningen ved hjælp af budgetter og politiske beslutninger.

Kommunens muligheder for at styre selskabet gennem sit ejerskab er således i første række på aktieselskabets generalforsamling og i forbindelse med fastsættelse af en ejerstrategi. På generalforsamlingen vælger ejerkommunerne aktieselskabets bestyrelse og fastsætter indholdet af vedtægterne, og i en ejerstrategi kan kommunen styre ved at fastsætte sine mere overordnede ønsker til selskabets kurs.

Ved stiftelsen af et aktieselskab mellem flere ejerkommuner bør der mellem ejerne indgås en ejeraftale, hvori det præciseres, hvilke beslutninger ejerne skal være enige om, og hvordan uenigheder løses mv. Ejeraftalen er således et væsentligt styringsredskab for det indbyrdes forhold mellem ejerne. Samtidigt bør der internt i kommunen udarbejdes retningslinjer for, hvordan kommunen skal udøve sit ejerskab.

Idet kommunestyrelsesloven ikke finder anvendelse for et kommunalt aktieselskab, er Ankestyrelsen ikke tilsynsmyndighed. Kommunen er derfor selv forpligtet til at føre tilsyn med selskabet, dels som ejer og dels som myndighed. Ejertilsynet udøves bl.a. på selskabets generalforsamling. Myndighedstilsynet følger af princippet i kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1, som vedrører kommunalbestyrelsens ansvar, jf. Velfærdsministeriets svar af 26. november 2008 på spørgsmål 16 stillet af Folketingets Kommunaludvalg.

Når offentlige myndigheder i fællesskab ejer et aktieselskab, er selskabet i medfør af den udvidede in-house regel i udbudslovens §§ 12-14 undtaget fra udbudspligt ved indgåelse af kontrakter med ejerkommunerne. Selskabet vil også være omfattet af offentlighedsloven, når det er minimum 75 % offentligt ejet og i øvrigt undtaget fra skattepligt, når der er tale om et kommunalt ejet aktieselskab, jf. selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 2.

5. VURDERINGEN AF DEN MEST HENSIGTSMÆSSIGE SAMARBEJDSFORM

Som følge af opgavens omfang og karakter er det vores vurdering, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis der arbejdes videre med henblik på at etablere et **§ 60-selskab**, som

herefter i samarbejde med kommunerne har til opgave at varetage opgaven med at etablere og efterfølgende drive skøjtehallen.

Et § 60-selskab er en lovreguleret, velkendt og ofte anvendt samarbejdsform mellem kommuner om konkrete kommunale opgaver. Samarbejdsformen tilbyder en klar og retligt set sikker ramme for etablering, drift og styring af den udskilte opgave, der dermed også bevares i en kommunal myndighed, hvor alle deltagende kommuner er repræsenteret, og hvor kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for sine repræsentanter.

Vi lægger også vægt på, at samarbejdet bl.a. angår byggeri af en skøjtehal til ca. 160 mio. kr. med den risiko for fordyrelser, beslutninger om omprioriteringer osv., der ligger i et sådant byggeprojekt. Dertil kommer, at grunden, hvorpå skøjtehallen skal bygges, aktuelt ejes af Tårnby Kommune, og at grundens værdi skal håndteres i sammenhæng med projektets øvrige økonomiske spørgsmål.

Endvidere skal skøjtehallen ejes ligeligt mellem de to kommuner, hvilket i sig selv forudsætter stillingtagen til og enighed om en række økonomiske og juridiske, herunder styringsmæssige, spørgsmål. En sådan stillingtagen forudsættes også for driften af skøjtehallen, hvor de to kommuners borgere i øvrigt skal have lige adgang.

Særligt i forhold til valget af ledelse og medarbejdere vil kommunerne – med henblik på i videst muligt omfang at bevare sin indflydelse på driften af skøjtehallen – f.eks. kunne nedsætte en bestyrelse for fællesskabet, som træffer væsentlige beslutninger herom, hvorimod den daglige drift kan forestås af en driftsenhed.

Københavns Kommune og Tårnby Kommune vil skulle føre tilsyn med det kommunale fællesskab, og kommunerne vil via de udpegede medlemmer til bestyrelsen have mulighed for at deltage aktivt i ledelsen af fællesskabet. Det er imidlertid det kommunale tilsyn og dermed Ankestyrelsen, der fører det formelle tilsyn med det kommunale fællesskab.

Selve etableringen af § 60-selskabet kan være en tidskrævende proces, fordi etableringen forudsætter, at der tages stilling til en række økonomiske og juridiske spørgsmål både vedrørende fællesskabet og forholdet mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune. Dette er også en følge af de krav, som stilles i forbindelse med Ankestyrelsens godkendelse af kommunale fællesskaber og vilkårene herfor.

Det er imidlertid erfaringen, at processen betaler sig, idet Københavns Kommune og Tårnby Kommune til gengæld får et solidt og sikkert grundlag for løsningen og styringen af byggeriet, ejerskabet og driften af skøjtehallen, og hvor der er taget højde for projektets risici, eventuelle uoverensstemmelser om spørgsmål om ophævelse/opsigelse mv.

Vi bemærker, at § 60-selskaber alene kan varetage opgaver, som er faktisk forvaltningsvirksomhed. De dele af skøjtehalprojektet, som udgør myndighedsudøvelse, skal således forblive i de respektive kommuner, f.eks. afgørelser om byggetilladelse, som Tårnby Kommune skal udstede.

Vi bemærker også, at i det omfang samarbejdet mellem Københavns Kommune og Tårnby Kommune medfører indskrænkninger i kommunernes beføjelser efter kommunestyrelsesloven, vil Ankestyrelsens godkendelse under alle omstændigheder være påkrævet i medfør af kommunestyrelseslovens § 60.

Om det er tilfældet, beror, jf. ovenfor, på en konkret vurdering. I denne vurdering indgår bl.a., om der – som her – er tale om et kommunalt ejerfællesskab til fast ejendom, og/eller der er tale om et samarbejde, som ikke kan opsiges inden for en kortere årrække. Begge forhold taler for, at der vil være tale om et samarbejde, som under alle omstændigheder vil skulle godkendes i medfør af kommunestyrelsens § 60 om kommunale fællesskaber.

I det omfang der etableres et samarbejde, som samlet set ikke medfører indskrænkninger i Københavns Kommune og Tårnby Kommunes kommunalbestyrelser efter kommunestyrelsesloven, jf. § 60, vil opgavevaretagelsen også kunne ske i et **kommunalt aktieselskab eller lignende**.

En sådan opgavevaretagelse vil dog indebære en fortabelse af den direkte mulighed for at styre opgaveløsningen ved budgetter og politiske beslutninger, idet styringen i stedet i første række må ske på selskabets generalforsamling og i forbindelse med fastlæggelsen af en ejerstrategi. Den kommunale styringsmulighed vil således være mere begrænset.

Projektets omfang og karakter, herunder de foreløbigt anslåede anlægsudgifter på ca. 160 mio. kr., taler efter vores vurdering imod **en mere uformel samarbejdsmodel**.

Projektet forudsætter således en stillingtagen til en lang række aspekter, som efter vores vurdering bedst håndteres i et formaliseret samarbejde, der i videst muligt regulerer de forudsigelige (og uforudsigelige) problemstillinger, der kan opstå om bl.a. ejerskab, køb og salg, brugsret, håndtering af tvister, osv.

København, den 12. maj 2025

Anders Valentiner-Branth Lau Franzmann Berthelsen Marie-Louise Paludan

BILAG 1

Oversigt over løsningsmodeller i forhold til kommunal opgavevaretagelse og konsekvenserne heraf (kilde: Vejledning om kommunale fællesskaber, 2016)

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