

NOTAT

Juridiske rammer for etablering af beredskaber

Den 20. september 2014

Sags ID: 1909639

Dok.ID: 1909639

DAI@kl.dk

Direkte 3370 3199

Mobil 2135 3728

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Telefon 3370 3199

www.kl.dk

Side 1/5

Indledning

I aftalen om kommunernes økonomi for 2015 har KL aftalt med regeringen, at kommunerne senest den 1. januar 2016 skal have etableret op mod 20 beredskabsenheder organiseret i tværkommunale samarbejder.

På denne baggrund er det vigtigt at fastslå, hvilken juridisk konstruktion kommunerne skal anvende i organiseringen af det tværkommunale samarbejde om beredskab.

Økonomiaftalen og beredskabsloven

Økonomiaftalen skal naturligvis implementeres indenfor rammerne af lovgivningen. I den aktuelle sag sætter beredskabsloven de juridiske rammer for, hvilken organiseringsform kommunerne skal anvende for det tværkommunale samarbejde om beredskab.

Beredskabslovens § 10, stk. 1, giver hjemmel til, at to eller flere kommuner kan samordne deres redningsberedskab. I så fald skal de involverede kommuner nedsætte en fælles beredskabskommission til at varetage de opgaver vedrørende redningsberedskabet, som kommunalbestyrelserne henlægger til denne, jf. stk. 2, 1. pkt.

Ud over redningsberedskabet giver lovens § 10, stk. 2, 2. pkt., hjemmel til, at kommunalbestyrelserne kan henlægge visse andre opgaver til beredskabskommissionen, nemlig opgaver i forbindelse med brandforebyggelse. Disse opgaver er nærmere beskrevet i beredskabslovens kapitel 7, §§ 34-37.

Beredskabslovens § 10, stk. 3, bestemmer endelig, at samordning af kommuners redningsberedskab skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed, dvs. Statsforvaltningen, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse.

En kommune kan indgå aftaler med andre kommuner, med private leverandører, Beredskabsstyrelsen eller fx frivillige brandværn om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab efter beredskabslovens § 13. I sådanne tilfælde vil der være tale om en aftale – typisk alene på det operative område – som ikke kan sidestilles med et samordnet beredskab.

Konklusion

Sammenholdt med beredskabsloven indebærer KL's aftale med regeringen om kommunernes økonomi (2015), at fælleskommunal varetagelse af beredskabsopgaven alene kan organiseres som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse. Der er ikke hjemmel til, at kommunerne kan samordne beredskaberne ved brug af andre organiseringsformer, fx uformelle samarbejder, aktieselskaber mv.

Til baggrund: Organisering som kommunalt fællesskab

I forbindelse med KL og Økonomi- og Indenrigsministeriets igangværende samarbejde om at udarbejde en vejledning om etablering af kommunale fællesskaber, vil der blive afholdt en workshop, hvor bl.a. kommunerne vil blive inviteret til at deltage. Der er således udsigt til yderligere relevant information både i form af mulighed for deltagelse i en workshop samt udgivelse af en vejledning om etablering af kommunale fællesskaber.

Nedenfor gennemgås kort de vigtigste juridiske opmærksomhedsfelter i forbindelse med kommunernes etablering af kommunale fællesskaber om beredskab.

Juridiske opmærksomhedsfelter ved etablering af kommunale fællesskaber

Beredskabslovens § 10 giver hjemmel til, at to eller flere kommunalbestyrelser kan vælge at samordne deres redningsberedskab. Samordning af det kommunale beredskab indebærer således, at der etableres et kommunalt fællesskab, hvis styrelsesorgan (fælles beredskabskommission) bliver den kompetente myndighed i forhold til de opgaver, der overdrages.

Samordning forudsætter, at der sker en indskrænkning af de deltagende kommuners kompetence.

De nærmere vilkår for samordningen fastsættes i en aftale eller vedtægt. Aftalen skal godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed, dvs. Statsforvaltningen, efter reglerne i lov om kommunernes styrelses § 60. Baggrunden for dette krav er, at en samordningsaftale medfører indskrænkninger i den enkelte kommunalbestyrelses kompetence, herunder ved at forpligte de deltagende kommuner økonomisk.

Lov om kommunernes styrelses § 60 omfatter alene aftaler om kommunalt samarbejde, der har kommuner som deltagere, og som medfører indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelses beføjelser.

Hvis der i forbindelse med etableringen af et sådant kommunalt samarbejde mellem flere kommuner oprettes et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet – som i større eller mindre omfang får kompetence til selvstændigt at varetage de deltagende kommuners anliggender på de opgaveområder, der er overladt til fællesskabet – betegnes det kommunale samarbejde som et kommunalt fællesskab.

Afgørende for, om der foreligger et kommunalt fællesskab, er således, om der etableres et fælles styrelsesorgan, som har en selvstændig (offentligretlig) kompetence.

Det kommunale fællesskab får herved karakter af en (sagligt og geografisk afgrænset) specialkommune, dvs. en selvstændig kommunal enhed på det eller de områder, som de deltagende kommuner har overladt beføjelser til fællesskabet på. Det kommunale fællesskab får alene karakter af en specialkommune, idet fællesskabets kompetence ikke – som de almindelige kommuners – er generel, men derimod begrænset til den eller de specielle opgave(r), til hvis udførelse fællesskabet er dannet.

Det skal klart fremgå af samarbejdsaftalen for et kommunalt fællesskab, hvilken kompetence de deltagende kommunalbestyrelser har overført til fællesskabet. I relation til oprettelsen af kommunale fællesskaber på beredskabsområdet vil KL komme med en vejledning om variationsmuligheder vedrørende serviceniveau blandt de deltagende kommuner i samarbejdet. Kommunale fællesskaber henregnes til den offentlige forvaltning, og offentligretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, gælder for de kommunale fællesskaber, ligesom reglerne i lov om kommunernes styrelse som udgangspunkt finder anvendelse på regulering af de interne forhold vedrørende beslutningsprocedurer mv. i fællesskabet.

Tilsvarende henregnes kommunale fællesskabers låntagning til de kommuner, der deltager i det. Kommunerne har ikke automatisk låneadgang til anlægsudgifter på beredskabsområdet. Det betyder, at såfremt et kommunalt

fællesskab ønsker at indgå en lejeaftale – fx af en bygning, som den ene af de deltagende kommuner tidligere har etableret – så skal der i udgangspunktet deponeres et beløb modsvarende værdien af det lejede. Fordi flere kommuner deltager i fællesskabet vil deponeringen skulle fordeles efter den enkelte kommunes andel af det samlede engagement i det kommunale fællesskab. Den kommune, der ejer bygningen, vil dog ikke blive pålagt at deponere, idet udgiften til lejen ikke for denne kommunes vedkommende kan sidestilles med en kommunal anlægsudgift. KL vil rette henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet med henblik på at afklare den præcise tolkning af låner reglerne i denne sammenhæng.

Løn og øvrige ansættelsesforhold for personale ansat i kommunale fællesskaber er omfattet af Kommunernes Lønningsnævns kompetence, jf. lov om kommunernes styrelse § 67.

Kommunale fællesskaber skal således overholde de samme regler som kommuner, og er undergivet statsforvaltningernes tilsyn.

Tilsynsmyndighedens godkendelse af oprettelsen af det kommunale fællesskab

Fordi kommunalbestyrelserne i et kommunalt fællesskab afgiver kompetence, hvilket er et brud med princippet i lov om kommunernes styrelse § 2 om kommunalbestyrelsen som kommunens øverste organ, skal betingelserne herfor, det vil sige fællesskabets vedtægt, godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed (Statsforvaltningen).

Ved Statsforvaltningens godkendelse af oprettelsen af det kommunale fællesskab godkendes det, at reglerne i lov om kommunernes styrelse fraviges således, at de deltagende kommuners anliggender for fremtiden kan varetages af fællesskabets styrelsesorgan, som hermed bliver den kompetente og ansvarlige myndighed på det pågældende opgaveområde. Det kommunale fællesskab udøver derfor ikke funktioner på kommunernes vegne i henhold til delegation (kan altid frit tilbagekaldes), men fællesskabet har en selvstændig kompetence, der kun under særlige betingelser kan tilbagekaldes, jf. nærmere herom i lov om kommunernes styrelse § 60, stk. 2.

Kommuners overladelse af opgaver til et kommunalt fællesskab, hvori de selv er deltagere, er ikke omfattet af udbudsreglerne, idet der er tale om in-house-produktion, (jf. bl.a. Delrapport om visse EU-retlige spørgsmål vedrørende danske kommuners samarbejde om affaldsbortskaffelse afgivet af Justitsministeriets tværministerielle embedsmandsudvalg om fælleskommunale selskaber i december 1997). Denne undtagelse fra udbudsreglerne gælder ikke for opgaver, som andre end deltagerne i fællesskabet ønsker udført af dette.

Hvad angår spørgsmålet om forlængelse samt eventuelle ændringer af kommunernes eksisterende kontrakter med private leverandører, jf. beredskabslovens § 13, kan KL henvise til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens to vejledninger om Kontraktændringer samt Udbud i forbindelse med kommunalreformen – håndtering af forskellige udbudssituationer, se link nedenfor:

<http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2013/20131209%20Vejledning%20om%20kontraktaendringer.pdf>

| <http://www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2004/Udbud%20i%20forbindelse%20med%20kommunalreformen%20vejledning%202004.pdf>