



Notat om Københavns Kommunes handlemuligheder ift. nutidige og fremtidige bysamarbejder

Nedenstående notat blev bestilt af Enhedslisten og Radikale Venstre i forbindelse med temadrøftelse i Økonomiudvalget d. 23. november 2021 om Københavns Kommunes internationale arbejde med fokus på Kina. Notatet blev præsenteret for Økonomiudvalget på mødet d. 14. juni 2022. Det bemærkes, at samarbejdet under Udenrigsministeriets ordning for strategisk sektorsamarbejde med Beijing, som nævnes i notat, er ophørt med udgangen af 2022.

08-03-2023

Sagsnummer i F2
2022 - 7570

Dokumentnummer i F2
1371851

Sagsnummer eDoc
2022-0158507

Sagsbehandler
Frej Witt Skovhus

Notat

Til Økonomiudvalget

Københavns Kommunes handlemuligheder ift. nutidige og fremtidige bysamarbejder

Resumé

Notatet beskriver Københavns Kommunes handlemuligheder ift. nutidige og fremtidige bysamarbejder. Notatet blev bestilt ifm. ØU's temadrøftelse om kommunens internationale arbejde med særligt fokus på Kina. Notatet er til orientering.

Sagsfremstilling

Enhedslisten og Radikale Venstre bestilte i forbindelse med temadrøftelse i Økonomiudvalget d. 23. november 2021 om Københavns Kommunes internationale arbejde med fokus på Kina et notat, der beskriver Københavns Kommunes handlemuligheder i forhold til nutidige og fremtidige bysamarbejder, herunder især hvilke krav Københavns Kommune kan stille til samarbejdet. Derudover ønskes en beskrivelse af, hvilke kriterier der kan lægges til grund ved indgåelse af internationale bysamarbejder.

Københavns Kommune har en række forskellige former for internationalt bysamarbejde med varierende grad af engagement og forpligtelser, typisk dog uden at være juridisk eller økonomisk forpligtende.

Samarbejdet med Beijing, der er Københavns Kommunes eneste officielle venskabsby/søsterby, bygger på en skriftlig samarbejdsaftale med en række skriftlige underaftaler. Herudover er der bilaterale samarbejder med enkelte byer, som enten bygger på en fælles skriftlig aftale, som eksempelvis med Buenos Aires, eller blot uformelt bygger på fælles interesser. Hertil kommer internationale samarbejder med byer gennem multilaterale organisationer som eksempelvis C40, der er et bynetværk der arbejder for den grønne omstilling.

Skriftlige samarbejdsaftaler mellem Københavns Kommune og andre internationale byer har som udgangspunkt karakter af hensigtserklæringer og er ikke juridisk eller økonomisk bindende. Hertil vil der i skriftlige

samarbejdsaftaler typisk indgå, at samarbejdet kan opsiges med relativt kort varsel uden juridiske eller økonomiske konsekvenser.

De kommunalretlige rammer for deltagelse i internationalt arbejde

Kommuner har inden for visse rammer mulighed for at varetage og give støtte til internationale samarbejder og projekter med hjemmel i erhvervsfremmeloven og de uskrevne kommunalfuldmagtsregler.

Kommunalfuldmagtsreglerne

Kommunalfuldmagtsreglerne er baseret på uskrevne retsgrundsætninger, der giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner af økonomisk karakter uden lovhjemmel. Kommunalfuldmagtsreglerne er udviklet gennem de kommunale tilsynsmyndigheders praksis. De uskrevne kommunalfuldmagtsregler gælder i det omfang, der ikke findes anden lovgivning, herunder i erhvervsfremmeloven, som regulerer den pågældende disposition.

Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommuner som udgangspunkt ikke kan varetage udenrigspolitiske hensyn. Internationale samarbejder og projekter er som udgangspunkt opgaver af udenrigspolitisk karakter, som henhører under staten. Dette følger af det såkaldte opgavefordelingsprincip. Kommuner kan som udgangspunkt kun gennemføre foranstaltninger og varetage hensyn, der er begrundet i almene interesser hos kommunens egne borgere, og som interesse-mæssigt er tilknyttet kommunen (lokalitetsprincippet).

Som en modifikation til dette udgangspunkt er det antaget, at der ikke er noget til hinder for, at kommuner deltager i internationalt samarbejde eller give støtte hertil gennem de kommunale organisationer, så længe arbejdet omhandler kommunale anliggender. Denne form for internationalt bysamarbejde vil typisk vedrøre varetagelsen af kommunale kerneopgaver eller interessevaretagelse vedrørende emner af fælles betydning for lokale myndigheder eller byer.

Det er i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne også accepteret, at kommuner kan have *venskabsaftaler* med kommuner i andre lande. Dette er begrundet med, at der her kun varetages en lokal interesse, og at forholdet ikke er af udenrigspolitisk karakter. Det følger af tilsynspraksis om kommunalfuldmagten, at kommuner kan anvende midler til at have venskabsbyer.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis endvidere antaget, at Københavns Kommune som *hovedstad* har en særlig stilling, og at kommunen har videre rammer for sine aktiviteter end andre kommuner i forhold til iagttagelse af lokalitetsprincippet. Dette betyder, at Københavns kommune kan påtage sig opgaver, der vedrører varetagelse af en

brede national interesse, herunder fx også at støtte aktiviteter med internationalt sigte¹.

Herudover har Indenrigs- og Boligministeriet i et brev af 4. marts 2022 til Aarhus Kommune senest anført, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan varetage udenrigspolitiske hensyn i de tilfælde, hvor regeringen – med bred opbakning fra Folketinget – opfordrer kommuner til at handle på en bestemt måde for at varetage sådanne hensyn.²

Erhvervsfremmeloven

Erhvervsfremmeloven regulerer, hvilke opgaver der kan varetages af kommuner, erhvervshuse og stat inden for erhvervsfremme herunder af international karakter.

Det er i erhvervsfremmelovens § 14 fastsat, at kommuner kan varetage lokale erhvervsfremmeaktiviteter, der omfatter erhvervsservice og erhvervsudvikling. Arbejdsdelingen mellem erhvervshusene og kommunerne afgrænses ved ydelsens specialiseringsgrad. Mens erhvervshusenes ydelser kendetegnes ved specialiseret vejledning med udgangspunkt i den enkelte virksomheds marked, udfordringer og potentialer, varetager kommunerne den grundlæggende erhvervsservice, der har tilknytning til lokale forhold. Staten varetager den højt specialiserede erhvervsfremme, der bl.a. omfatter aktiviteter inden for kapitalformidling, eksport- og investeringsfremme. Kommunerne kan dog lokalt styrke den højt specialiserede erhvervsfremme, hvis det sker i samarbejde med de relevante statslige ordninger og inden for rammerne af den decentrale erhvervsfremmeindsats, som er formuleret af Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse. Det kan f.eks. ske i samarbejde med erhvervshusene. Københavns Kommunes samarbejder med Beijing og Buenos Aires under Udenrigsministeriets ordning for strategisk sektorsamarbejde er eksempler på dette.

Krav til samarbejdsbyer

Københavns Kommunes samarbejder med udenlandske byer, som er baseret på en skriftlig aftale, har typisk aftalepunkter som fastslår hvad der forventes at blive samarbejdet om, det forventede omfang af samarbejdet, regler for videregivelse af information som udveksles igennem samarbejdet, og at hver part selv afholder egne udgifter til samarbejdet. Der vil ikke være juridiske eller økonomiske forpligtelser i forbindelse med en aftale, hvilket kan være direkte nedskrevet i aftalen.

¹ Ankestyrelsen har i udtalelse af 9. september 2020 om støtte til foreningen MAD lagt vægt på, at København i sin egenskab af hovedstad har videre rammer for sine aktiviteter end andre kommuner i forhold til iagttagelse af lokalitetsprincippet. Det var Ankestyrelsens opfattelse, at Københavns Kommunes støtte til MAD ikke var i strid med lokalitetsprincippet, uanset at MAD's aktiviteter til dels havde et nationalt og internationalt sigte.

² Brev fra Indenrigs- og Boligministeriet af 4. marts 2022 til Aarhus Kommune

Samarbejdsaftalerne har dermed karakter af hensigtserklæringer uden direkte sanktionsmuligheder mellem parterne.

Københavns Kommune vil have mulighed for at fremsætte krav til udformningen af aftaler med samarbejdsbyer, men det kræver accept af den pågældende by. Det skal dog overvejes om eventuelle krav, som fremsættes, har karakter af udenrigspolitiske tilkendegivelser, særligt ift. byer hvor adskillelsen mellem stat og by ikke klar. Udenrigspolitik er en statslig opgave og efter almindelig opfattelse kan en kommune ikke beskæftige sig med og/eller anvende sine økonomiske midler til formål af udenrigspolitisk karakter.

Kriterier der kan lægges til grund for indgåelse af internationale bysamarbejder

De nugældende kriterier, som anvendes af Københavns Kommune for indgåelse af internationale bysamarbejder, fremgår af kommunens internationale strategi. Den internationale strategi blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 11. maj 2021. Strategien indeholder en række principper for internationalt arbejde i Københavns Kommune og angiver, at internationale arbejder tager udgangspunkt i byens udfordringer og er et middel til at opnå faglige og politiske mål. Principperne er følgende:

- København vil opsøge og fortrinsvis prioritere internationalt samarbejde, som har til sigte at skabe bæredygtige, levedygtige byer, der bidrager positivt til den globale indsats mod klimakrisen.
- Københavns samarbejdspartnere indgår primært i de internationale bynetværk som byen er en del af.
- Anmodninger om internationale samarbejder og delegationsbesøg kan vurderes i forhold til disse bynetværk samt faglige, politiske og ressourcemæssige prioriteringer.
- København kan indgå samarbejdsaftaler med andre byer om særskilte faglige områder i en afgrænset tidsperiode.
- København kan som hovedstad vælge at indgå i konkrete samarbejdsrelationer eller aktiviteter baseret på klare nationale interesser og efterspørgsel fra andre danske byer.
- Ved indgåelse af forpligtende internationale samarbejder skal det vurderes, om sagen skal forelægges Borgerrepræsentationen til godkendelse. I vurderingen skal indgå om indgåelse af aftalen falder indenfor rammerne af en allerede godkendt sag i Borgerrepræsentationen.
- Københavns Kommune vil sikre, at byens borger- og virksomhedsdata altid er tilstrækkeligt beskyttet i forbindelse med internationale samarbejder. Gældende retningslinjer findes i kommunens IT-sikkerhedshåndbog.

Foregår samarbejdet indenfor en statslig ordning, som eksempelvis Udenrigsministeriets ordning for strategisk sektorsamarbejde, vil kriterier under den pågældende ordning naturligvis være gældende, eksempelvis at byen skal befinde sig i et land, der modtager udviklingsbistand, og hvor der findes en dansk ambassade.

Det vil være muligt at anvende yderligere kriterier i kommunens interne vurdering af eventuelle samarbejder, men såfremt disse kommunikeres eksternt ifm. konkrete samarbejder, bør det overvejes, om der hermed er tale om en udenrigspolitisk tilkendegivelse.