

Udkast til politik for
aktivt ejerskab
i Københavns Kommune

Økonomiforvaltningen
September 2005

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| DEL I - ANBEFALINGER | 3 |
| FORORD | 4 |
| ANBEFALINGER | 5 |
| Kommunens deltagelse i større selskaber | 5 |
| Kommunens deltagelse i mindre selskaber, organisationer, institutioner mv..... | 7 |
| PROJEKTETS BAGGRUND | 8 |
| Rambøll Managements analysebidrag vedrørende Aktivt Ejerskab | 8 |
| Konferencen om aktivt ejerskab..... | 8 |
| Afgrensning og udformning af politikken..... | 9 |
| Læsevejledning | 9 |
| | |
| DEL II - BAGGRUND..... | 11 |
| | |
| KAPITEL 1 - KOMMUNENS DELTAGELSE I SELSKABER M.V. | 12 |
| Baggrunden for kommunens deltagelse i selskaber..... | 12 |
| Hjemmel til kommunens deltagelse i selskaber m.v..... | 13 |
| Relevante selskabsformer i kommunal sammenhæng | 15 |
| Konsekvenser ved kommunens opgavevaretagelse/deltagelse i selskaber..... | 17 |
| | |
| KAPITEL 2 - VARETAGELSEN AF KOMMUNENS EJERSKAB | 20 |
| Rollen som ejer | 20 |
| Kommunens rolle som en aktiv ejer | 23 |
| | |
| KAPITEL 3 - REKRUTTERING AF BESTYRELSESMEDELMER | 27 |
| Varetagelsen af Bestyrelseshvervene i dag..... | 27 |
| Den rekrutteringsmæssige udfordring | 28 |
| Muligheden for at give bestyrelsesmedlemmerne bundne mandater | 31 |
| | |
| KAPITEL 4 - FORVALTNINGENS ANSVAR OVERFOR POLITISKE UDVALG OG BESTYRELSESMEDELMER..... | 32 |
| Retningslinier for forvaltningens ansvar overfor de politiske udvalg..... | 32 |
| Forvaltningens ansvar overfor bestyrelsesmedlemmer..... | 34 |
| | |
| KAPITEL 5 - INFORMATION, UDDANNELSE OG OPFØLGNING | 38 |
| Information og uddannelse | 38 |
| Opfølgning..... | 39 |
| | |
| OVERSIGT OVER BILAG..... | 40 |

Del I - Anbefalinger

Forord

Økonomiudvalget besluttede den 4. maj 2004, at Økonomiforvaltningen skulle igangsætte udarbejdelsen af en politik for aktivt ejerskab i Københavns Kommune.

Målet med arbejdet har været at sætte varetagelsen af kommunens interesser i diverse selskaber, bestyrelser mv. på den politiske dagsorden ved at udarbejde en politik for udøvelsen af et aktivt ejerskab i Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen nedsatte herefter en projektgruppe til at stå for den videre koordinering af arbejdet. Projektgruppen har bestået af Janus Pill Christensen (projektleder), Jan Salling Kristensen, (udtrådt 1.12.2004), Anne Marie Lagefoged (indtrådt 1.12.2004), Nicolai Leth Nielsen, Thor Rasmussen & Dorte Tofte Bertram (udtrådt 1.04.2005).

Projektets ejer har været direktør Bjarne Winge.

Desuden har der været nedsat en følgegruppe med repræsentanter fra kommunens forvaltninger. Følgegruppen har bestået af: Kaj Holm Andersen (Bygge- og Teknikforvaltningen), Lisbeth Juhl Lassen (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen), Paul Sax Møller (Økonomiforvaltningen), Jens Purup (Miljø- og Forsyningsforvaltningen), Annette Runge (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen), Pernille Theut (Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen), Eskil Thuesen (Økonomiforvaltningen), Klaus Vollstedt (Kultur- og Fritidsforvaltningen), Vibeke Østergaard (Miljø- og Forsyningsforvaltningen).

I forbindelse med udarbejdelsen af en politik for aktivt ejerskab har Rambøll Management i efteråret 2004 gennemført en interviewundersøgelse blandt kommunalt udpegede bestyrelsesrepræsentanter med henblik på at indsamle erfaringer fra bestyrelsesarbejdet og ideer til en politik for aktivt ejerskab i Københavns Kommune. Rapportens anbefalinger er indgået i arbejdet med at udforme nærværende politik. Rapporten er vedlagt som bilag.

Økonomiudvalget besluttede i december 2004 at afholde en konference om aktivt ejerskab i Københavns Kommune. Konference blev afholdt mandag den 17. januar 2005. Konferencens oplæg og kommentarerne ved den efterfølgende paneldebat er ligeledes indgået i arbejdet med at udarbejde nærværende politik.

Økonomiudvalget besluttede endvidere i april 2004, at KPMGs synspunkter om retningslinierne i Budget- og Regnskabshåndbogen skulle inddrages i politikken for aktivt ejerskab i Københavns Kommune. KPMGs synspunkter herom er på den baggrund indarbejdet i politikken.

Regeringen har endvidere i de seneste regeringsgrundlag fra februar 2005 bebudet at Regeringen vil fremlægge forslag, der klarlægger de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og de kommunale selskaber. Når der foreligger et udspil fra regeringen vil Økonomiforvaltningen følge op på disse.

Økonomiudvalget behandlede første gang nærværende politik på mødet den 14. juni 2005. Her besluttede udvalget at sende politikken i høring i kommunens øvrige udvalg med frist den 1. september 2005.

Anbefalinger

I det følgende opsummeres anbefalinger af Københavns Kommunes udøvelse af aktivt ejerskab overfor de selskaber kommunen deltager i. Baggrunden for de enkelte anbefalinger findes i rapportens del II, hvor en række problematikker, der knytter sig til kommunal selskabsdeltagelse klarlægges.

Økonomiudvalget har tilkendegivet, at en politik for aktivt ejerskab så vidt muligt skal rette sig mod kommunens deltagelse i både større selskaber og i organisationer, institutioner, mv. Da det vurderes som uhensigtsmæssigt at opstille ens krav til kommunens udøvelse af ejerskab uden at forholde sig til rækkevidden af kommunens ejerskabsforpligtelser, er anbefalinger vedr. kommunens konkrete selskabsdeltagelse delt i anbefalinger rettet mod større selskaber og anbefalinger rettet mod mindre selskaber, organisationer, institutioner mv.

Større selskaber defineres som de selskaber, der er optaget i bilag 5 til politikken..

Mindre selskaber, organisationer, institutioner mv., defineres omvendt som de selskaber, organisationer og institutioner, hvortil Borgerrepræsentationen eller andre fagudvalg udpeger bestyrelsesmedlemmer, men som ikke er omfattet af bilag 5.

Kommunens deltagelse i større selskaber

Udøvelsen af et aktivt ejerskab overfor kommunens deltagelse i store selskaber inddeles i to faser: En implementeringsfase og en opfølgingsfase.

I implementeringsfasen skal det fagudvalg, hvor kommunens ejerskab til de enkelte selskaber er forankret efter indstilling fra forvaltningen vedtage en *strategi for aktivt ejerskab* for hvert enkelt selskab på baggrund af nedenstående anbefalinger. Implementeringsfasen varer frem til 1. april 2006.

Efter implementeringsfasen er det vigtigt, at der blive fulgt op på de vedtagne strategier. I opfølgingsfasen bør politikken for aktivt ejerskab således revurderes mindst hvert fjerde år efter tiltrædelsen af en ny Borgerrepræsentation dog første gang i 2010.

For kommunens deltagelse i større selskaber anbefales det overordnet,

- at de fagudvalg, hvor kommunens ejerskab til det pågældende selskab er forankret, inden den 1. april 2006 udarbejder en samlet strategi for varetagelsen af ejerskabet.
- at der sker en gennemgang af og evt. vedtages formål, mål og politik for selskabet som grundlag for den bestyrelse, der skal lede selskabet. Medmindre kommunen er eneejer af selskabet, må det anførte søges opnået ved generalforsamlingsbeslutning, ved aftale med medejer(e) e.l.

For udarbejdelse af strategier for aktivt ejerskab anbefales det,

om baggrund for selskabsdeltagelsen,

- at der foretages en grundig overvejelse af, om opgaven bedst løses i et selskab, herunder hvilken selskabsform, der er den optimale
- at det undersøges eller løbende påses, at der er hjemmel hertil, herunder til den pågældende selskabsform
- at det klargøres, hvilke konsekvenser dette har, især i forhold til kommunal indflydelse, offentlighed, m.v.

om varetagelsen af rollen som aktiv ejer,

- at der tilsigtes en adskillelse af rollen som ejer og bestyrelsens rolle, således at kommunens rolle som ejer vil være at følge op på selskabets målsætninger, mens bestyrelsen forestår den overordnede ledelse af selskabet
- at der opstilles retningslinier for den information til kommunen, som ønskes tilvejebragt i forbindelse med afrapporteringen fra selskabet
- at der opstilles retningslinier for udarbejdelse af en politik vedrørende åbenhed og kommunikation omkring selskabets forhold

om rekruttering af bestyrelsesmedlemmer

- at der for hvert selskab udarbejdes en beskrivelse af arbejdet i bestyrelsen
- at det overvejes at rekruttere flere eksterne bestyrelsesrepræsentanter for at imødegå de skærpede krav til bestyrelsesrepræsentationen i nogle af kommunens større selskaber .

om forvaltningens betjening af kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer,

- at de enkelte fagudvalg i forbindelse med fastsættelsen og vedtagelsen af en strategi for aktivt ejerskab beslutter omfanget af forvaltningens betjening af bestyrelsesmedlemmerne, og krav til dialog og tilbagemeldinger fra bestyrelsesmedlemmerne.

Som grundlag for fagudvalgenes udarbejdelse af strategier for aktivt ejerskab anbefales det,

om forvaltningens ansvar overfor politiske udvalg,

- at Økonomiforvaltningen undersøger relevante kursustilbud for sagsbehandlere i forbindelse med bestyrelsesbetjening, at der sekundært overvejes at oprette et kursus for sagsbehandlere i bestyrelsesbetjening i Københavns kommune. Kurset bør bl.a. sætte øget fokus på forvaltningens ansvar i forhold til de respektive udvalg, etc.
- at Økonomiforvaltningen reviderer retningslinierne i Budget- og regnskabshåndbogen. Revisionen bør foreligge ultimo 2005 med ikrafttræden for budgetåret 2006. Revisionen skal indeholde:
 - en præcisering af, hvilke selskaber der er omfattet af bestemmelserne.
 - en vurdering af, om kommunens tilsyn bør omfatte en løbende vurdering af afvigelser og risici i forhold til de kommunale selskabers budgettering.

- en præcisering af ansvarsdelingen mellem forvaltning og bestyrelsesmedlem.
- retningslinier for Københavns Kommunes betjening af bestyrelsesmedlemmer i kommunens selskaber, således at der sikres ensartethed i betjeningen.

om behovet for information og uddannelse,

- at Økonomiforvaltningen udstyrer nyudpegede bestyrelsesmedlemmer med en basis informationspakke og at denne information gøres tilgængelig på KK-net.
- at Økonomiforvaltningen er ansvarlig for, at nyudpegede bestyrelsesmedlemmer modtager en introduktion i bestyrelsesarbejde. Introduktionen foretages første gang i 2006.

Om opfølgning på Københavns Kommunes politik for aktivt ejerskab anbefales det,

- at politikken for aktivt ejerskab i Københavns Kommune genbehandles i forbindelse med tiltrædelse af en ny Borgerrepræsentation. Første genbehandling skal ske i 2010.
- at Økonomiudvalget modtager og behandler en årlig redegørelse for arbejdet med aktivt ejerskab i de enkelte forvaltninger. Redegørelsen udarbejdes på baggrund af retningslinier givet af Økonomiforvaltningen, og skal første gang behandles af Økonomiudvalget senest i juni 2006.

Kommunens deltagelse i mindre selskaber, organisationer, institutioner mv.

Kommunens deltagelse i mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. er karakteriseret ved at kommunen som minimum udpeger bestyrelsesmedlemmerne, mens kommunens samarbejde og arbejde med de mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. varierer fra en tættere kontakt til slet ingen kontakt mellem udpegningsperioderne. På den baggrund er anbefalinger for de mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. fokuseret mod kommunens udpegning og deltagelse i bestyrelsesarbejdet indenfor denne gruppering.

For kommunens deltagelse/repræsentation i mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. anbefales det overordnet,

- at der inden konstitueringen af den nye Borgerrepræsentation i december 2005 foretages en grundig overvejelse af
 - om opgaven bedst løses i et mindre selskab mv.
 - om kommunen (fortsat) har den fornødne interesse i at deltage/være repræsenteret i det mindre selskab mv. og/eller dets ledelse
 - hvilke alternativer, der måtte være til deltagelsen/repræsentationen i det mindre selskab mv. (udtræden, kontraktsforhold, insourcing etc.)

Derudover anbefales det,

om rekruttering af bestyrelsesmedlemmer,

- at der udarbejdes en arbejdsbeskrivelse i forhold til de sektorpolitiske interesser, der skal varetages i bestyrelsen, og at dette arbejde sker i samarbejde mellem det mindre selskab mv. og den pågældende forvaltning, hvor ejerskabet er forankret.

Projektets baggrund

Københavns Kommune er ejer og medejer af en række større og mindre selskaber, organisation, institutioner mv. Desuden deltager kommunen i ledelsen af en række mindre organisationer og institutioner. Nærværende politik for aktivt ejerskab i Københavns Kommune sætter fokus på kommunens deltagelse i selskaber, bestyrelser o. lign.

Det overordnede formål med en politik for aktivt ejerskab er at forbedre kommunens indsigt og styring af kommunens selskaber til gavn for kommunen, det omkringliggende samfund samt ikke mindst borgerne.

Ved at opstille retningslinier for styringen af kommunens selskaber følger Københavns Kommune op på udviklingen i debatten om corporate governance – god selskabsledelse - i Danmark som blandt andet er blevet sat på dagsordenen i forbindelse med Nørby-udvalgets rapport (2001), der kom med en række anbefalinger til god selskabsledelse. Desuden har staten i to publikationer om henholdsvis ”Statslige aktieselskaber - tilsyn, ansvar og styring” (2003) og om ”Staten som aktionær” (2004) sat varetagelsen af det statslige ejerskab på dagordenen.

Nærværende politik for aktivt ejerskab i Københavns Kommune er blandt andet inspireret af ovenstående publikationer samt øvrigt materiale om corporate governance. Under udarbejdelsen af politikken er der dog i høj grad taget udgangspunkt i de særlige forhold, der gælder for den kommunale selskabsdeltagelse, herunder juridiske, administrative og politiske hensyn.

Rambøll Managements analysebidrag vedrørende Aktivt Ejerskab

I forbindelse med udarbejdelse af politikken har Rambøll Management udarbejdet en rapport, der opsamler erfaringer med bestyrelsesarbejde og ideer til en politik for aktivt ejerskab i Københavns Kommune. Rapporten er udarbejdet på baggrund af interview med et udsnit af de kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer til Københavns Kommunes selskaber. Der er foretaget interview med både politikere og embedsmænd udpeget af kommunen. Desuden er der foretaget enkelte interviews med repræsentanter i mindre selskaber, organisation, institutioner mv.

De erfaringer og anbefalinger, der er gengivet i rapporten, er indgået i arbejdet med at udforme nærværende politik. Centrale passager og konklusioner er således gengivet i nærværende politik for aktivt ejerskab. Rapporten er vedlagt som bilag 1.

Konferencen om aktivt ejerskab

Et andet centralt omdrejningspunkt for udarbejdelsen af politikken for aktivt ejerskab har været Økonomiudvalgets konference om aktivt ejerskab i Københavns Kommune, der blev afholdt den 17. januar 2005.

Konferencen satte gennem indlæg fra eksterne oplægsholdere særligt fokus på rammerne for den kommunale drift af selskaber samt rollefordelingen og samspillet mellem ejere, bestyrelse og selskabets ledelse. Desuden blev Corporate Governance debatten og de seneste strømninger her indenfor gennemgået. Konferencens efterfølgende paneldebat gav konferencedeltagerne

mulighed for at stille spørgsmål til oplægsholderne og komme med tilkendegivelser omkring ønskerne til indholdet i en aktiv ejerskabspolitik.

Indholdet i oplæggene samt kommentarerne ved den efterfølgende paneldebat er ligeledes indgået i arbejdet med at udarbejde nærværende politik.

Afgrænsning og udformning af politikken

Formålet med udarbejdelsen af en politik for aktiv ejerskabspolitik har været at sætte varetagelsen af kommunens interesser i diverse selskaber, bestyrelser mv. på den politiske dagsorden ved at udarbejde en politik for udøvelsen af et "aktivt ejerskab".

Varetagelsen af kommunens interesser vedrører sikringen af kommunens værdier og andre interesser. Sikring af Københavns Kommune *værdier* drejer sig om at fastholde og udvikle Københavns Kommunes økonomiske værdier.

Sikringen af *andre interesser* drejer sig om at sikre sammenhæng mellem selskabernes virksomhed og de strategier, som Borgerrepræsentationen og kommunens fagudvalg har vedtaget for byens udvikling, f.eks. kommune- og lokalplaner og erhvervs- og miljøpolitik.

Sigtet med politikken er med ovenstående udgangspunkt at sætte fokus på følgende spørgsmål:

- Hvorfor kommunen deltager i de enkelte selskaber og organisationer?
- Hvordan bør kommunen udøve sit ejerskab?
- Hvem skal repræsentere kommunen i bestyrelserne i de enkelte selskaber og organisationer?
- Hvorledes bør forvaltningen deltage i at understøtte et aktivt kommunalt ejerskab?
- Hvorledes kan kommunen understøtte bestyrelsesmedlemmernes arbejde med information om bestyrelsesarbejdet og kontakt til forvaltningerne?

Læsevejledning

Politikken for aktivt ejerskab falder i to dele: I *del I* opsummeres politikkens anbefalinger for udøvelse af aktivt ejerskab i Københavns Kommune og projektets baggrund ridses kort op. I *del II* gengives baggrunden for formuleringen af politikkens anbefalinger i fem kapitler, der alle tager sit udgangspunkt i de ovenfor listede projektspørgsmål.

Kapitel 1 beskæftiger sig med baggrunden for den kommunale selskabsdeltagelse herunder forskellige former for selskaber og betydningen heraf i forhold til kommunes engagement i varetagelsen af sit ejerskab.

Kapitel 2 handler om varetagelsen af kommunens ejerskab. Kapitlet beskæftiger sig blandt andet nærmere med forståelsen af rollen som ejer, og der opstilles på den baggrund en række anbefalinger for varetagelsen af kommunens ejerrolle.

Kapitel 3 sætter fokus på kommunens rekruttering og udpegning af bestyrelsesmedlemmer, og der opstilles en række anbefalinger vedrørende processen og udgangspunktet for rekrutteringen af bestyrelsesmedlemmer.

Kapitel 4 beskæftiger sig med forvaltningens ansvar overfor de politiske udvalg og de kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer. Der opstilles på den baggrund en række anbefalinger omkring en styrkelse af kvaliteten og præcisering af kravene i forbindelse med forvaltningens arbejde med at orientere de politiske udvalg. Desuden opstilles der en række anbefalinger vedrørende forvaltningernes betjening af bestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunen.

Kapitel 5 opstiller til sidste en række anbefalinger vedrørende information og uddannelse af bestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunen. Desuden opstilles anbefalinger til, hvorledes retningslinierne i politikken kommunikeres og forankres i kommunens videre arbejde med at varetage sit ejerskab i diverse selskaber, organisation, institutioner, mv.

Del II - Baggrund

Kapitel 1 - Kommunens deltagelse i selskaber m.v.

Som første led i en politik for aktivt ejerskab må kommunen forholde sig til den retlige regulering af kommunal selskabsdeltagelse. I kapitel 1 behandles derfor baggrunden for kommunens deltagelse i selskaber m.v. og hjemlen hertil, idet der for selskaber m.v. opereres med en bred definition¹. Endvidere redegøres for de selskabsformer, som vurderes at have størst relevans i kommunal sammenhæng. Endelig berøres - i forhold til opgaveløsning i den kommunale forvaltning - eventuelle konsekvenser af, at kommunen forestår opgavevaretagelse i selskaber. Som introduktion til de følgende kapitler afsluttes kapitel 1 med anbefalinger af, hvorledes kommunen bør udøve "godt" ejerskab².

Hensigten med kapitel 1 er at give en kort, generel introduktion til de anførte emner, men samtidig løbende eksemplificerer undervejs ved inddragelse af udvalgte cases: Københavns Energi, Ørestadsselskabet I/S, R98 og Idrætsfabrikken. Valget af cases afspejler, at fremstillingen primært er koncentreret om større selskaber, hvor kommunen har væsentlige (økonomiske) interesser.

Med hensyn til afgrænsning mellem større og mindre selskaber henvises til det indledende afsnit under Anbefalinger, øverst side 5, idet mindre selskaber eksempelvis omfatter Håndværkets Byfornyelsesselskab og Vestegnens Vandsamarbejde I/S.

Baggrunden for kommunens deltagelse i selskaber

Den egentlige selskabsdeltagelse

Baggrunden for kommunens opgavevaretagelse i selskabsform - den egentlige selskabsdeltagelse - kan opdeles efter følgende hovedbegrundelser:

- hvor en opgave skal løses sammen med andre og nødvendiggør en særlig ramme
- hvor opgaven eller virksomheden - for at sikre særlig økonomisk eller ledelsesmæssig fokus eller synliggørelse - ønskes separeret fra kommunens egen forvaltning
- af konkrete, ofte historiske, årsager, herunder i henhold til særlove

Kjøbenhavns Grundejeres Renholdningsselskab, KGR, har siden 1898 udført natrenovationen i København. I 1963 indgik kommunen med KGR en koncessionsaftale om dagrenovationen. I 1970 blev aftalen forlænget med 50 år. Frederiksberg Kommune indtrådte i aftalen i 1972, og KGR blev til den erhvervsdrivende fond, **R98**.

Ørestadsselskabet I/S er stiftet af staten og kommunen i 1993 i medfør af lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestaden m.v. Parterne ejer hhv. 45% og 55% af selskabet ud fra værdien af deres indskudte arealer.

¹ Ved selskaber forstås ikke alene A/S, ApS og I/S, men også foreninger o.l. Udgangspunktet er, at der er tale om et selskab, hvor flere deltagere indgår aftale om samarbejde med et bestemt formål.

² For uddybning af emnerne i kapitel 1 henvises især til "Kommunal erhvervsvirksomhed" af Frederik Gammelgaard (2004) og "Udpeget af kommunen", udarbejdet af KL, 5-byerne og Københavns Kommune (2001), men også til tidligere i kommunen udarbejdede rapporter og redegørelser om samme emner.

Den repræsentative selskabsdeltagelse

Udover den egentlige selskabsdeltagelse er kommunen på forskelligt grundlag (konkret lovgivning, på grundlag af vedtægter, efter aftale) repræsenteret i en lang række bestyrelser i f.eks. almene boligorganisationer, kulturelle sammenslutninger og foreninger, som (blandt andet) løser opgaver af kommunal interesse.

Hjemmel til kommunens deltagelse i selskaber m.v.

Den egentlige selskabsdeltagelse

Hjemlen til kommunens egentlige selskabsdeltagelse skal findes i et af følgende hjemmelsgrundlag:

- a) sær- eller speciallovgivning
- b) den kommunale styrelseslovs § 60 om kommunale samarbejder (fællesskaber)
- c) de kommunale erhvervslove
- d) kommunalfuldmagten

a) Sær- eller speciallovgivning

Hvor hjemmel foreligger i form af lov, vil der som hovedregel i den pågældende lov være beskrevet formål, opgaver og rammer for den selskabsvirksomhed, hvori kommunen kan deltage.

For at fremme udviklingen i København er **Ørestadsselskabets** opgaver i henhold til Ørestadsloven, **at** planlægge og udvikle arealerne i Ørestad, **at** anlægge og udlicitere driften af Metroens 1. etape, Ørestadsbanen, samt sammen med hhv. Frederiksberg Kommune og Københavns Amt **at** stifte de selskaber, som skal anlægge og udlicitere driften af Metroens 2. og 3. etape. De tre selskaber skal stiftes som interessentskaber med hver deres bestyrelse på 6 medlemmer.

b) Den kommunale styrelseslovs § 60 om kommunale samarbejder (fællesskaber)³

Kommunale fællesskaber skal i henhold til den kommunale styrelseslovs § 60 godkendes af det kommunale tilsyn, når de deltagende kommuner afgiver kompetence til fællesskabets styrelsesorgan. Kommunale fællesskaber, ofte betegnet som specialkommuner, anvendes især på miljøområdet, men tillige på andre områder såsom energi og trafik.

c) De kommunale erhvervslove

Betegnelsen de kommunale erhvervslove omfatter lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter⁴, lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. og lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder, men sidstnævnte lov giver ikke hjemmel til, at opgaven varetages i selskabsform. Generelt gælder, at disse aktiviteter ikke må virke konkurrenceforvridende i forhold til private virksomheder.

³ § 60 regulerer alene samarbejder udelukkende med kommunale deltagere, som er etableret ved aftale

⁴ Loven ophæves, såfremt Forslag til lov om erhvervsfremme, fremsat i foråret 2005, vedtages, men kommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter forudsættes ikke herved ændret.

Lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter hjemler udover kommunal deltagelse i kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter, f.eks. forskerparker, også eksport af kommunal viden. Kommunen kan have bestemmende⁵ indflydelse i et sådant selskab. Loven administreres derimod således, at det er en betingelse, at kommunen, evt. sammen med andre offentlige deltagere, har adgang til at sikre, at selskabets virksomhed udøves indenfor lovens formål. Dette er tilfældet, såfremt de offentlige deltagere via ejerandel, vedtægter eller aktionæroverenskomst kan blokere for ændring af selskabets formålsbestemmelse.

Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. giver kommunen hjemmel til deltagelse i selskaber, hvis virksomhed består i at udvikle og/eller sælge viden/varer og tjenesteydelser, baseret på kommunal opgaveløsning/kommunal viden. Samlet kommunalt indskud over 10 mio. kr. i selskaber med hjemmel i denne lov må ikke foretages uden tilladelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet. En kommune må ikke opnå bestemmede indflydelse i et sådant selskab, som skal være et aktieselskab e.l. med begrænset ansvar⁶.

d) Kommunalfuldmagten

Kommunalfuldmagten, som er en samlebetegnelse for de "uskrevne" regler, som gennem det kommunale tilsyn er fastlagt for kommunens virksomhed, giver i begrænset omfang kommunen mulighed for også at drive erhvervmæssig virksomhed udenfor de kommunale erhvervsloves område.

Dette gælder først og fremmest produktion til kommunens egen brug og ikke-lovreguleret forsyningsvirksomhed, men også afsætning af biprodukter og uundgåelig overskudskapacitet ved egenproduktion, handel med fast ejendom som led i varetagelsen af plan- og byudviklingsmæssige hensyn samt begrænset accessorisk virksomhed i forbindelse med løsning af kommunale opgaver. Sådant lovlig kommunal virksomhed, som ikke ved lov er henlagt til kommunen, kan ske i selskabsform.

Det er en betingelse, at kommunen ikke har bestemmende indflydelse i et sådant selskab – forsyningsvirksomhed i bred forstand samt biproduktion (hvor særlige hensyn foreligger) dog undtaget. Mens hvile-i-sig-selv-princippet gælder for den "rene" forsyningsvirksomhed, vil kommunens deltagelse i selskaber på de øvrige områder alene være begrænset af, at dette ikke sker med spekulation for øje. For at undgå konkurrenceforvridning skal afsætning af "produkter" generelt ske til markedspris, og kommunen er i hvert fald berettiget til normal forrentning af sin investerede kapital.

Borgernes forsyning med el, varme, bygas, vand og kloak har hidtil – gennem **Københavns Energi** – været en del af den kommunale forvaltning, skønt den kunne have været udskilt som forsyningsselskaber i henhold til kommunalfuldmagten. Der er imidlertid ved lov om elforsyning (2001) og lov om varmforsyning (2000) tilvejebragt lovhjemmel for kommunal selskabsdrift indenfor forsyning med hhv. el og varme/bygas.

⁵ Herved forstås, at kommunen via aktieandel, vedtægter eller aktionæroverenskomst råder over mere end 50 % af stemmerettighederne i selskabet

⁶ Omfatter på baggrund af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens administration af loven ikke partnerselskaber.

Udover ovennævnte erhvervsvirksomhed giver kommunalfuldmagten også kommunen adgang til uden lovhjemmel at disponere på en række andre områder, herunder på kultur- og idrætsområdet, og i denne forbindelse via kommunal støtte lade de pågældende opgaver løse af eksempelvis selvejende institutioner, hvis ledelse kommunen kan tage del i – dog uden bestemmende indflydelse.

Idrætsfabrikken, Studenter Settlementets Forenings- og Aktivitetscenter på Vesterbro, blev etableret i efteråret 2000 med tilskud fra Lokale- og Anlægsfonden og Københavns Kommune. Idrætsfabrikken er et lokalt decentralt anlæg med særlig fokus på at tilbyde aktiviteter og faciliteter til traditionelt ikke-idrætsaktive grupper, eksempelvis etniske minoriteter, udviklingshæmmede, psykisk syge, alkoholikere og narkomaner under afvæning m.v. Idrætsfabrikken løser opgaver både inden- og udenfor Folkeoplysningsloven; opgaver, som også kunne være varetaget af kommunen selv. Kommunen udpeger ét af de 7 medlemmer af Idrætsfabrikken bestyrelse.

Den repræsentative selskabsdeltagelse

Den kommunale styrelseslovs § 68 a giver kommunen hjemmel til at udpege medlemmer (dog ikke et flertal) af bestyrelsen for et selskab, en fond, forening m.v., uanset om dette/denne helt eller delvist varetager opgaver, som ikke er omfattet af kommunal virksomhed, såfremt kommunen har en interesse i den pågældende virksomhed. Ved (kommunal) interesse forstås her imødekommelse af fællesskabets/borgernes behov.

Relevante selskabsformer i kommunal sammenhæng

I kommunal sammenhæng vurderes følgende selskabsformer at have størst relevans:

- a) interessentskab (I/S)
- b) aktieselskab (A/S), herunder partnerselskab (P/S)
- c) fond/selvejende institution

a) Interessentskab (I/S)

Interessentskabet er kendetegnet ved, at interessenterne udadtil hæfter personligt, ubegrænset og solidarisk for interessentskabets forpligtelser. Kommunen skal derfor ved deltagelse have samtykke i henhold til lånebekendtgørelsen. Interessentskabsformen er stort set ikke lovreguleret⁷, således at det er interessentskabskontrakten, som fastlægger ledelsesforhold, intern hæftelse og øvrige forhold. Interessentskabsformen benyttes både i forbindelse med kommunale fællesskaber, men også ved samarbejder mellem kommunen og ikke kommunale parter.

Interessentskaber af en vis størrelse har ofte gennem interessentskabskontrakten fastlagt en ledelsesstruktur med interessentmødet som øverste myndighed, der vælger⁸ en bestyrelse til at forestå den overordnede ledelse mellem interessentmøderne og ansætter en direktion til at forestå den daglige ledelse.

⁷ Lov om erhvervsdrivende virksomheder gælder i begrænset omfang for interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber.

⁸ I et kommunalt fællesskab, som er organiseret som et I/S, skal kommunens repræsentanter udpeges af Borgerrepræsentationen

Staten og kommunen hæfter solidarisk for **Ørestads-selskabet I/S'** forpligtelser. Selskabets lånoptagelse sker således med de facto garanti fra staten og kommunen. Udpegningen af bestyrelsesrepræsentanter for de 3 Ørestadsselskaber fremgår af § 1, stk. 5, i Lov om Ørestad

b) Aktieselskab (A/S), herunder partnerselskab (P/S)

Aktieselskabet karakteriseres ved, at deltagerne alene hæfter med den del af aktiekapitalen, som de hver især indskyder i selskabet. Lån, som optages af selskabet, henregnes dog til kommunens låntagning med en andel svarende til kommunens ejerandel. Aktieselskabers forhold er gennemgribende lovreguleret, først og fremmest i aktieselskabsloven, men vil ofte være fraveget i vedtægter og/eller en evt. aktionæroverenskomst.

På generalforsamlingen, som er aktieselskabets øverste myndighed, vælges⁹ en bestyrelse på mindst tre medlemmer. Vedtægterne kan tillægge offentlige myndigheder eller andre ret til at udpege medlem(mer) af bestyrelsen. Et bestyrelsesmedlem kan til enhver tid afsættes af den, som har valgt eller udpeget den pågældende – generalforsamlingsvalgte medlemmer kan dog kun afsættes på en generalforsamling.

Aktionærernes adgang til at træffe beslutninger i selskabet udøves på generalforsamlingen, herunder i forhold til godkendelse af årsrapport og anvendelse af overskud eller dækning af underskud. Alle anliggender afgøres som udgangspunkt ved simpelt stemmeflertal, bortset fra vedtægtsændringer, hvis gyldighed (næsten altid) kræver tiltrædelse af mindst to tredjedele såvel af de afgivne stemmer som af den repræsenterede stemmeberettigede aktiekapital.

Bestyrelsen har den overordnede ledelse mellem generalforsamlingerne, men hvis aktionæren/aktionærerne desuagtet direkte intervenerer heri, kan dette medføre, at de får (del i) ledelsesansvaret. Bestyrelsen ansætter en direktion til at forestå den daglige ledelse i overensstemmelse med bestyrelsens anvisninger. Bestyrelsen skal bl.a. sikre hensigtsmæssig organisering af virksomheden, kapitalberedskab og bogføring/formueforvaltning.

Aktieselskabsloven regulerer også partnerselskaber (kommanditaktieselskaber). Herved forstås et selskab, hvor én deltager, komplementaren, hæfter direkte, personligt og ubegrænset for selskabets forpligtelser, mens de øvrige deltagere alene hæfter med deres respektive andele af den i selskabet indskudte aktiekapital. Komplementaren vil ofte være et aktieselskab e.l.

Borgerrepræsentationen besluttede den 10. februar 2005 at udskille **Københavns Energi** i KE Varme- og Elforsyning Holding P/S og KE Forsyning Holding P/S med de af kommunen ejede selskaber, KE Varme- og Elforsyning Komplementar A/S og KE Forsyning Komplementar A/S, som respektive komplementarer. Kommunen er kommanditistaktionær i de to holdingselskaber. Fordelen ved at udskille KE i partner- frem for aktieselskaber er, at kommunen herved undgår "dobbeltbeskatning" af udbytte og salgsprovenu. Dette beror på, at beskatningen af overskud i et partnerselskab sker hos den enkelte kommanditistaktionær – her kommunen, som er skattefri - mens et aktieselskabs overskud beskattes i selskabet pt. med 28 %.

⁹ I enkelte tilfælde bestemmer vedtægterne, at der skal vælges et repræsentantskab, som har til opgave at vælge bestyrelsen, fastsætte honorarer eller blot føre tilsyn med ledelsen.

c) Fond/selvejende institution

Fonde/selvejende institutioner er kendetegnet ved at have et formål, vedtægter, en uafhængig ledelse og egen formue, som skal være uigenkaldeligt adskilt fra stifterens formue.

Erhvervsdrivende fonde reguleres ved lov af samme navn, mens lov om fonde og visse foreninger regulerer de ikke-erhvervsdrivende fonde, dog med visse undtagelser. Undtaget er først og fremmest (offentlige) selvejende institutioner, hvor det offentlige i kraft af tilskud, tilsyn og kontrol m.v. har væsentlig indflydelse på institutionen. Undtaget er tillige foreninger, hvis aktiver ikke overstiger 0,25 mio. kr.

For både erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende fonde gælder, at fondens øverste myndighed og ledelse er bestyrelsen, hvis udpegning skal være fastlagt i vedtægterne, der med visse undtagelser alene kan ændres med fondsmyndighedernes godkendelse. Bestyrelsen kan ansætte en direktion til at varetage den daglige ledelse.

I henhold til **Idrætsfabrikkens** vedtægter udpeger stifteren, kommunen m.fl. tilsammen 6 medlemmer til bestyrelsen, som selv udpeger det syvende medlem. Bestyrelsen varetager ledelsen, som ansætter en leder til at forestå den daglige drift. Vedtægtsændringer besluttet af bestyrelsen, men skal forelægges fondsmyndigheden til godkendelse.

Konsekvenser ved kommunens opgavevaretagelse/deltagelse i selskaber

Finder forvaltningslov, offentlighedslov og ombudsmandslov anvendelse?

Hvorvidt et selskab, som kommunen har etableret med henblik på varetagelse af kommunale opgaver, er en del af den offentlige forvaltning eller ej, har betydning for, om forvaltningslov, offentlighedslov og ombudsmandsloven finder anvendelse på selskabet.

Det afgørende er dog hverken selve opgaven eller organisationsformen, men både/og, jfr. nedenfor:

- a) interessentskaber e.l., som er kommunale fællesskaber, er en del af den offentlige forvaltning, og forvaltningslov m.v. (samt styrelseslovens § 61) er gældende herfor
- b) interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber, og aktieselskaber m.v., er ikke en del af den offentlige forvaltning, og forvaltningslov m.v. er ikke gældende herfor¹⁰
- c) fonde/selvejende institutioner, som er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde eller lov om fonde og visse foreninger, er ikke en del af den offentlige forvaltning, og forvaltningslov m.v. er ikke gældende herfor
- d) (offentlige) selvejende institutioner, hvor det offentlige i kraft af tilskud, tilsyn og kontrol m.v. har væsentlig indflydelse på institutionen er en del af den offentlige forvaltning, og forvaltningslov m.v. gældende herfor.

¹⁰ Forsyningselskaber på el-, naturgas- og varmforsyningsområdet er omfattet af offentlighedsloven, jfr. § 1, stk. 2. Det kan tillige i særlov eller vedtægter være vedtaget, at f.eks. aktindsigtsbestemmelserne skal være gældende for selskabet

Da Ørestadsselskabet I/S ikke er et kommunalt fællesskab og dermed ikke en del af den offentlige forvaltning, og da der ikke i henhold til Ørestadsloven er truffet bestemmelse herom, er forvaltningsloven m.v. ikke gældende for selskabet. Selskabet har imidlertid selv besluttet at ville efterleve offentlighedslovens bestemmelser.

Har kommunen instruktionsbeføjelse overfor "kommunens" bestyrelsesmedlemmer?

Spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har mulighed for at øve indflydelse på beslutninger i et selskab, hvori kommunen er deltager, gennem instruks/bundet mandat afhænger ligeledes (dog ikke undtagelsesfrit) af, om selskabet er en del af den offentlige forvaltning, samt opgavernes karakter.

Med henvisning til opdelingen ovenfor under pkt. 2.5.1 kan spørgsmålet besvares således:

Ad a) Interessentskaber e.l., som er kommunale fællesskaber.

Kommunen har instruktionsbeføjelse overfor de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer.

Ad b) Interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber, og aktieselskaber m.v.

Kommunen har instruktionsbeføjelse overfor de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer i interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber, medmindre et bestyrelsesmedlem er udpeget på baggrund af særlige faglige kvalifikationer.

I aktieselskaber m.v. har kommunen alene instruktionsbeføjelse overfor bestyrelsesmedlem(mer), som kommunen har udpeget på baggrund af en ret hertil, som kommunen er tillagt i aktieselskabets vedtægter, og skal udøves under hensyn til, at bestyrelsen er forpligtet til at varetage selskabets interesser.

I begge tilfælde gælder, at instruktion alene kan ske vedr. opgaver, som kommunen selv kan løse, jfr. styrelseslovens § 68 a.

Ad c) Fonde/selvejende institutioner, som er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde eller lov om fonde og visse foreninger.

Kommunens instruktion kan alene ske vedr. opgaver, som kommunen selv kan løse, jfr. styrelseslovens § 68 a.

Ad d) Offentlige selvejende institutioner.

Kommunen har instruktionsbeføjelse overfor de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer.

Forud for bestyrelsesmøder i **R98** udarbejder Miljøkontrollen et notat vedr. dagsordenens punkter, som sendes til "kommunens" 3 bestyrelsesmedlemmer - valgt til R 98s bestyrelse (12 medlemmer) blandt de 12 medlemmer, som kommunen har udpeget til R98s repræsentantskab på 67 medlemmer.

Hvorledes kan kommunen i sin selskabsdeltagelse udøve "godt" ejerskab?

På baggrund af kapitel 1, herunder især betydningen af hjemmelsgrundlag, selskabsform og instruktionsbeføjelse i forhold til kommunens formål med selskabsdeltagelsen, anbefales det, at kommunen helt grundlæggende bygger sin udøvelse af "godt" ejerskab i større selskaber på følgende elementer:

- *at der foretages en grundig overvejelse af, om opgaven bedst løses i et selskab, herunder hvilken selskabsform, der er den optimale*
- *at det undersøges eller løbende påses, at der er hjemmel hertil, herunder til den pågældende selskabsform*
- *at det klargøres, hvilke konsekvenser dette har, især i forhold til kommunal indflydelse, offentlighed m.v.*
- *at der sker en gennemgang af og evt. vedtages formål, mål og politik for selskabet som grundlag for den bestyrelse, der skal lede selskabet. Medmindre kommunen er ene-ejer af selskabet, må det anførte søges opnået ved generalforsamlingsbeslutning, ved aftale med medejer(e) e.l.*

For de mindre selskaber, organisationer, institutioner m.v. anbefales det,

- *at der foretages en grundig overvejelse af*
 - *om opgaven bedst løses i et selskab mv.*
 - *om kommunen (fortsat) har den fornødne interesse i at deltage i selskabet og/eller dets ledelse*
 - *hvilke alternativer, der måtte være til selskabsdeltagelsen (udtræden, kontraktforhold, insourcing etc.)*

Kapitel 2 - Varetagelsen af kommunens ejerskab

Det er i høj grad gennem krav til selskaberne, at en aktiv ejerskabspolitik kan udmøntes. Nærværende kapitel handler om varetagelse af ejerskab. Nærmere bestemt kommunens rolle som ejer i selskaber og som interessent i mindre selskaber, organisationer, institutioner m.v.

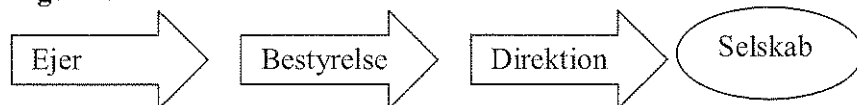
I kapitlet redegøres der for, hvad rollen som ejer indebærer. Dernæst skitseres en række hovedstrømninger indenfor udviklingen af det aktive ejerskab – med særlig vægt på Nørby-udvalgets anbefalinger. Med udgangspunkt i rammerne for den kommunale selskabsdrift, der er skitseret i kapitel 1, og de erfaringer og ideer, der er opsamlet i Rambøll Managements analysebidrag vedrørende aktivt ejerskab, opstilles en række forslag til, hvorledes Københavns Kommune fremover bør varetage sit ejerskab.

Rollen som ejer

En forudsætning for at opstille anbefalinger til en forbedring af udøvelsen af ejerrollen, er at gøre sig klart, hvad rollen som ejer indebærer. I den danske tradition for styring af selskaber – som afspejles i den danske aktieselskabslovgivning – er der en klar opdeling af ejerskabets varetagelse i forhold til ejer, bestyrelse, direktion og virksomhed (jfr. kapitel 1.).

Opdelingen fremgår af figur 2.1 nedenfor.

Figur 2.1.



Opdelingen betyder, at *ejeren* – eller ejerne – varetager ejerskabet på generalforsamlingen og vælger/udpeger bestyrelsesmedlemmer, mens *bestyrelsen* i det daglige varetager ledelsen gennem kontrol og sparring med direktionen omkring større dispositioner og den generelle drift af selskabet. *Direktionen* har det daglige ansvar for selskabets drift og dispositioner, selvfølgelig under ansvar for bestyrelsen.

I forhold til varetagelsen af kommunens rolle som ejer, er det væsentligt at tage udgangspunkt i denne opdeling af rollerne i forbindelse med styringen af et selskab. Varetagelsen af kommunens rolle som ejer, som dette kapitel beskæftiger sig med vedrører den første del af kæden, mens bestyrelsens rolle – herunder særligt rekrutteringen af bestyrelsesmedlemmer - berøres i kapitel 3.

Ejerrollen er ikke kun formel og ceremoniel, selvom den er koncentreret omkring afholdelsen af generalforsamlingen og udpegningen af bestyrelsesmedlemmer, idet generalforsamlingen er et meget væsentligt forum. Generalforsamlingen er den højeste myndighed i forhold til styringen af selskabet. På generalforsamlingen har aktionærene – i kommunens tilfælde oftest det ansvarlige udvalg – mulighed for at stille spørgsmål til driftsresultatet og opstille overordnede krav og retningslinier for selskabets virksomhed.

På den anden side har ejeren – jfr. den ovenfor beskrevne opdeling af roller – ikke mulighed for at foretage en detaljeret styring af selskabet i forbindelse med den løbende drift. Denne kompetence tilkommer bestyrelsen, og beslutningskompetencen i daglige driftsspørgsmål tilkommer igen direktionen, der er ansat af bestyrelsen og står til ansvar overfor denne.

For interessentskaber, hvor ejerne/interessenterne hæfter for interessentskabets forpligtelser, opretholdes den klare opdeling mellem ejere, bestyrelse, direktion og selskab af samme grund ofte ikke i praksis. Der vil i nogle sammenhænge være en tættere kontakt mellem direktionen og ejere, dette gælder f.eks. Ørestadsselskabet. Det anbefales dog, at Københavns Kommune så vidt mulig følger ovenstående principper ved den fremtidige varetagelse af ejerskabet overfor interessentskaber.

De principper, der i dette kapitel opstilles for varetagelsen af kommunens ejerskab tager dermed udgangspunkt i de muligheder og begrænsninger for varetagelsen af ejerskabet, der følger af ovenstående opdeling af ansvaret.

Rollen som ejer i mindre selskaber, organisation, institutioner mv.

Rollen som ejer i mindre selskaber, organisation, institutioner mv. og organisationer mv. kan ikke direkte sammenlignes med rollen som ejer i de større selskaber. De mindre selskaber, organisation, institutioner mv. adskiller sig fra de større selskaber på en række områder. Det gælder både økonomi, driftsorganisation og organisatoriske forhold.

I de mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. har kommunen oftest mindre eller slet ingen økonomiske interesser på spil. Dermed ikke sagt, at økonomien ikke er vigtig for det enkelte selskab, men spørgsmålet om at forrente og pleje kommunens økonomiske interesser er som hovedregel ikke en væsentligt parameter i varetagelsen af kommunens ejerskab.

Driften af de mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. er som hovedregel også mindre tung og mindre kompleks. Nogle selskaber har et mindre antal ansatte, mens andre selskaber eller organisationer, f.eks. kollegiebestyrelser ikke har nogen ansatte under sig.

En forudsætning for at opstille nogle retningslinier for varetagelsen af kommunens rolle som ejer i forhold til de mindre selskaber, organisationer, institutioner mv. vil i første omgang være at identificere kommunens formål med at deltage i selskabet og herefter mulighed og interesse i at øve indflydelse på de mindre selskaber, organisation, institutioner mv. For nogle organisationers vedkommende vil en politik for aktivt ejerskab først og fremmest udfolde sig i forhold til rekrutteringen af bestyrelsesmedlemmer, samt forvaltningens opfølgning i forhold til selskaberne og organisationer samt evt. uddannelse og information af kommunens repræsentanter.

Disse forhold berøres i de følgende kapitler.

Den aktive ejer

Nørby-udvalgets anbefalinger "For god selskabsledelse i Danmark"¹¹ fra 2001 som gengivet i figur 2.2. kommer samlet med anbefalinger indenfor syv hovedområder i forhold til at skabe rammerne for en god selskabsledelse.

¹¹ "Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark. Anbefalinger om god selskabsledelse i Danmark"

Figur 2.2.: De syv hovedområder for Nørby-udvalgets anbefalinger

I. Aktionærernes rolle og samspil med selskabsledelsen

Anbefalinger om at sikre god kommunikation og dialog imellem aktionærer og selskabsledelse samt aktionærer indbyrdes om beslutninger i selskabet, med henblik på effektiv udnyttelse af selskabets ressourcer på kort og langt sigt.

II. Interessenternes rolle og betydning for selskabet

Anbefalinger om en politik for selskabets forhold til interessenterne med henblik på selskabets trivsel og udvikling.

III. Åbenhed og gennemsigtighed

Anbefalinger om en kommunikationspolitik mv. med henblik på at sikre åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets aktionærer og øvrige interessenter, så disse kan medvirke til et konstruktivt samspil med selskabet.

IV. Bestyrelsens opgaver og ansvar

Anbefalinger om bestyrelsen og bestyrelsesformandens arbejde med henblik på at sikre hensigtsmæssig overordnet ledelse af selskabet, herunder udarbejdelse af en arbejds- og opgavebeskrivelse for bestyrelsesformandens opgaver, ajourføring af forretningsordenen samt procedurer for direktionens rapportering til bestyrelsen.

V. Bestyrelsens sammensætning

Anbefalinger med henblik på at sikre, at bestyrelsesmedlemmer som indstilles af bestyrelsen, har relevant og fornøden viden og erfaring i forhold til selskabets behov. Herunder beskrivelse af kandidaternes baggrund, samt oplysninger om rekrutteringskriterierne mv.

VI. Aflønning af bestyrelse og direktion

Anbefalinger om at aflønning sker på et rimeligt og konkurrencedygtigt niveau, åbenhed og gennemsigtighed omkring principper og retningslinier for incitamentsaflønning mv.

VII. Risikostyring

Anbefalinger om at etablere og følge op på effektive risikostyringssystemer, der definerer risiko og beskriver hvordan risikoen løbende skal håndteres, evt. med bidrag fra selskabets eksterne revision, med henblik på at sikre, at bestyrelsen kan udføre sine opgaver.

Overordnet set er samtlige anbefalinger væsentlige i forhold til kommunens varetagelse af sit ejerskab. I Nørby-udvalgets rapport er hovedområderne fulgt op af en række underordnede konkrete og operationelle retningslinier. Dog er ikke alle operationelle retningslinier lige relevante i forhold til kommunens rolle som ejer, eftersom man ikke i alle sammenhænge kan sammenligne den offentlige aktionærs rolle med rollen som privat aktionær i et selskab. Først og fremmest, fordi kommunen ofte er ene-ejer, eller er en stor ejer sammen med få andre ejere.

Staten har ligeledes arbejdet med at udvikle en række retningslinier for udviklingen af et aktivt ejerskab. I publikationen "Staten som aktionær" fra 2004 opstilles en række retningslinier for statens rolle som aktionær, der blandt andet tager udgangspunkt i Nørby-udvalgets anbefalinger. Fra "Staten som aktionær" kan nævnes følgende udvalgte fokusområder:

- Ansvarsfordeling – minister, bestyrelse, og direktion
- Kommunikation mellem staten og bestyrelsen/selskabet
- Bestyrelsesvalg
- Staten som investor
- Organisering af statens roller

- Åbenhed og gennemsigtighed

En af hovedkonklusionerne fra statens arbejde med en ejerskabspolitik er, at der skal være en klar adskillelse mellem staten som aktionær og staten som myndighed i forhold til selskabet. Argumentet herfor er, at en sammenblanding af forretningsmæssige og sektorpolitiske hensyn åbner op for, at der kan opstå en modsætning mellem staten og det statslige aktieselskabs interesser. Det kan f.eks. være, når staten regulerer et område og dermed træffer forvaltningsafgørelse med virkning for selskabet. Den samtidige udøvelse af myndighedsopgaven og ejerskabet kan endvidere skabe tvivl om, hvorvidt et selskab med statslig deltagelse opnår særlige fordele.

Problematikken omkring varetagelsen af de mange roller kendes også fra Københavns Kommune – jfr. nedenstående eksempel.

I forbindelse med udskillelsen af **Københavns Energi** har Økonomiforvaltningen og Miljø- og Forsyningsforvaltningen udarbejdet indstillingen "Udvælgelsen af bestyrelse og styring af det nye KE", hvor der sættes fokus på, at håndtere de forskellige roller kommunen har overfor selskabet. I forhold til Københavns Energi er kommunen både ejer, myndighed og repræsentant for forbrugere/borgere.

I praksis har det dog vist sig svært at foretage en klar adskillelse af de tre roller.

Rollen som ejer varetages af Miljø- og Forsyningsudvalget, der udgør generalforsamlingen for selskaberne. Generalforsamlingen modtager overordnet afrapportering fra Københavns Energi om økonomi, drift og selskabernes anlægsaktiviteter og en række andre målsætninger. Desuden har Miljø- og Forsyningsudvalget mulighed for at følge op på en række forbrugerforhold i forbindelse med generalforsamlingen ved at stille krav til f.eks. kundeserviceaktiviteterne. I det daglige varetager Miljø- og Forsyningsudvalget rollen som myndighed overfor Københavns Energi.

Endvidere skal ejerskabet ifølge statens anbefalinger udøves professionelt, således at rollen som ejer først og fremmest udøves via generalforsamlingen – det vil sige, at ejerskabet ikke skal udøves via bestyrelsesrepræsentanterne, men på generalforsamlingerne. Det kan dog være nogle tilfælde, hvor staten (ejereren) bør orienteres om større dispositioner i selskabet mellem generalforsamlingerne, f.eks. planer om større investeringer, opkøb eller beslutninger, der i øvrigt kan virke særligt ansvarspådragende for selskabet og dermed - i visse tilfælde - i sidste ende for ejeren.

Det samme gør sig gældende for en række større selskaber i Københavns Kommune. Her godkender eller orienteres fagudvalgene eller Borgerrepræsentationen om større dispositioner i kommunens selskaber. Københavns Kommunes retningslinier herfor behandles nærmere i kapitel 4.

Kommunens rolle som en aktiv ejer

I Rambøll Managements rapport efterspørger kommunens bestyrelsesrepræsentanter, at der generelt formuleres krav og forventninger til kommunens selskaber. Dette følges blandt andet

op af et ønske om at få præciseret, hvad formålet med kommunens deltagelse i selskaberne er, herunder deltagelsen i de forskellige bestyrelser.

På baggrund af Nørby-udvalgets og statens anbefalinger, samt de erfaringer og idéer Rambøll Management har samlet blandt et udsnit af kommunens bestyrelsesrepræsentanter, *anbefales det*, at kommunen opstiller følgende overordnede retningslinier for varetagelsen af Københavns Kommune ejerskab i større selskaber:

- *at der tilsigtes en adskillelse af rollen som ejer og bestyrelsens rolle, således at kommunens rolle som ejer vil være at følge op på selskabets målsætninger, mens bestyrelsen forestår den overordnede ledelse af selskabet*
- *at de fagudvalg, hvor kommunens ejerskab er forankret, inden den 1. april 2006 udarbejder en samlet strategi for varetagelsen af ejerskabet*

Udarbejdelsen af en samlet strategi for varetagelsen af ejerskabet bør særligt ske under iagttagelse af anbefalingen om, at der sker en gennemgang af og evt. vedtages formål, mål og politik for selskabet som grundlag for den bestyrelse, der skal lede selskabet – jfr. kapitel 1.

Indhold i strategi for varetagelsen af kommunens ejerskab

Det anbefales,

- *at der opstilles retningslinier for den information, til kommunen som der ønskes tilvejebragt i forbindelse med afrapporteringen fra selskabet*

Sådanne informationer kunne f.eks. være:

Informationer om selskabets økonomi

I forhold til selskabets økonomi bør kommunen som ejer stille krav om hvilken information, der ønskes tilvejebragt om selskabets overordnede økonomi.

Kommunale selskaber skal selvfølgelig overholde de lovgivningsmæssige krav til budget, og regnskab mv. Desuden bør kommunen i regnskabshåndbogen opstille krav til indholdet og processen omkring afrapporteringen af væsentlige dispositioner til kommunens fagudvalg eller Borgerrepræsentationen. Disse standarder behandles i kapitel 4.

Men udover disse bestemmelser kan kommunen understøtte udviklingen af en mere aktiv ejerrolle ved at stille yderligere krav til indholdet og formen i selskabets afrapportering af økonomiske forhold omkring selskabet.

I sammenhæng med opstillingen af ønsker til afrapportering af selskabets driftsresultat er det væsentligt at overveje, hvilken økonomisk interesse kommunen har i selskabet. Er der tale om et selskab, der genererer provenu til andre prioriteringer i kommunen? Et selskab, hvor driften hviler i sig selv? Eller et selskab, der løbende tilføres kapital fra kommunen? Det er generelt vigtigt, at informationen omkring de forhold, hvor ejeren har en stor interesse, fremstilles på overskuelig og let forståelig måde.

Eksempler på steder, hvor det vil være relevant at opstille krav i forhold til information om økonomien, er:

- kvartalsregnskaber
- regnskabs- og revisionsstandarder
- rapportering af nøgletal for virksomhedens drift – fx enheds eller marginalpriser på virksomhedens produktion
- Risikovurderingerne i forhold til selskabets overordnede økonomi samt risikovurderinger af større drifts- eller anlægsaktiviteter i selskabet

Det er vigtigt, at den information, der tilvejebringes er relevant og overskuelig. Dette kan sikres ved, at fagudvalget opstiller de generelle ønsker til informationer, hvorefter fagforvaltningen i dialog med selskabet opstiller de konkrete retningslinier for tilbagemeldingen.

Der kan imidlertid også f.eks. stilles krav om at væsentlige forhold omkring økonomien straks meddeles til ejerne – eller til offentligheden.

Anden information

Desuden bør det i forhold til hvert enkelt selskab overvejes at afrapportere øvrige informationer omkring selskabets drift over for ejeren. Informationen kan i første omgang tage udgangspunkt i selskabets nuværende aktiviteter og resultat, men kan endvidere løbende justeres i forhold til at opstille krav om, at selskabet afrapporterer til generalforsamlingen på nye områder.

Eksempler indenfor de områder, hvor der kan opstilles krav til afrapporteringen er

- aktiviteter og resultater i selskabet
- påvirkning af det eksterne miljø
- udvikling og vedligeholdelse af interne vidensressourcer
- etisk og socialt ansvar
- arbejdsmiljø
- kvalitet
- kundeservice
- personaleforhold
- teknologisk udvikling
- globalt ansvar

Ideen med at opstille sådanne mål er på sigt at udbrede nogle af målsætninger, der gælder for kommunens drift, til de selskaber, der er ejet af kommunen. Samtidig giver opstillingen af disse målsætninger kommunen mulighed for at følge op på selskabets overordnede driftsresultater.

I forbindelse med udskillelsen af **Københavns Energi** i aktieselskaber arbejdes der med et nyt afrapporteringssystem til Miljø- og Forsyningsudvalget, der udgør selskabets generalforsamling og varetager Københavns Kommune ejer rolle overfor selskabet.

Der arbejdes på en model, hvor det gives tre former for smileys alt efter om de målsætninger ejer har opstillet på sidste generalforsamling på udvalgte områder, er opfyldt (• • •), delvist opfyldt (• •) eller ikke opfyldt (•).

Et eksempel kan være gasforsyningen

| | |
|-------------------------------|-------|
| Driftsresultat | • • • |
| Balance | • • |
| Likviditet | • • • |
| Antal renoverede gasledninger | • |
| Antal lækager | • |
| Kundeforhold | • • • |
| Arbejds miljø | • |
| Socialt ansvar | • • |

Åbenhed og kommunikation:

Endvidere bør kommunen som ejer i dialog med selskabet opstille retningslinier for løbende åbenhed og kommunikation omkring selskabets drift og dispositioner. Sådanne retningslinier kan være med til at afstemme forventninger mellem selskabet og kommunen om, hvilke forhold der løbende vil blive orienteret om, og hvorledes selskabet vil gribe eventuel eksponering i offentligheden an. Alt andet lige kan det være med til at øge tilliden mellem ejere og selskab.

Konkret kan der f.eks. stilles krav om praktisering af åbenhed i forhold til:

- selskabets informations- og kommunikationspolitik
- investorrelationen (standarder for kommunikationen med andre ejere)

Det anbefales på den baggrund,

- *at der opstilles retningslinier for udarbejdelse af en politik vedrørende åbenhed og kommunikation omkring selskabets forhold.*

Anbefalingen bør ses i sammenhæng med overvejelserne i kapitel 1. omkring organiseringen af ejerskabet og betydningen af den retlige reguleringsbetydning for videregivelse af oplysninger og anden information fra større selskaber.

Kapitel 3 - Rekruttering af bestyrelsesmedlemmer

Rekruttering af bestyrelsesmedlemmer er et afgørende punkt i varetagelsen af et aktivt ejerskab; Spørgsmålet er, om den nuværende rekrutteringspraksis på alle måder sikrer, at Københavns Kommune agerer som en aktiv ejer, som på fornuftig vis sikrer, at kommunens og i sidste ende borgernes interesser varetages bedst muligt?

Kapitel tre behandler Københavns Kommunes rekruttering af bestyrelsesmedlemmer, og der opstilles en række anbefalinger til, hvorledes Københavns Kommune fremover bør rekruttere bestyrelsesmedlemmer. Anbefalingerne tager sit afsæt i de strømninger, der har præget debatten omkring god selskabsledelse i Danmark. Men anbefalingerne tager samtidig udgangspunkt i de særlige forhold og hensyn, der gør sig gældende i Københavns Kommune.

Varetagelsen af Bestyrelshvervene i dag

Københavns Kommune er eneejer af en lang række selskaber. Kommunen er desuden medejer af en række andre selskaber. Dertil kommer, at Københavns Kommune er repræsenteret i bestyrelsen i en lang række mindre organisationer blandt andet på det kulturelle og sociale område.

De forskellige bestyrelshverv varetages af en vifte af forskellige personer med forskellig baggrund og kvalifikationer. Det arbejde, bestyrelsesmedlemmer udfører, er ligeledes forskelligt qua mangfoldigheden indenfor de selskaber og organisationer mv., hvortil kommunen udpeger medlemmerne af bestyrelsen. I dag varetages kommunens bestyrelsesposter både af folkevalgte politikere, medlemmer af de politiske organisationer og embedsmænd. Desuden varetages nogle af bestyrelsesposterne af eksterne repræsentanter, der har en særlig viden eller interesse i forhold til varetagelsen af bestyrelsesarbejdet i det pågældende selskab eller den pågældende organisation.

Regler for udpegning af bestyrelsesmedlemmer

Ifølge lov om kommunernes styrelse følger det at:

§ 25 i lov om kommunernes styrelse:

”Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og liggende foretages ved et forholdstalsvalg for hvert udvalg mv. (...)

Tolkningen af den retlige regulering af udpegningen af bestyrelsesmedlemmer er, at der ikke er noget, der hindrer Borgerrepræsentationen i at tilslutte sig generelle eller specifikke retningslinier for udpegningen af medlemmerne af kommunens bestyrelsesrepræsentanter. Hvis et flertal af Borgerrepræsentationen vedtager, at bestyrelsesposterne i et bestemt selskab skal varetages af personer med en bestemt kompetence er de enkelte valggrupper forpligtet til at efterleve flertallets beslutning ved at indstille kandidater, der opfylder de betingelser flertallet har opstillet.

Den rekrutteringsmæssige udfordring

Spørgsmålet er, om den nuværende rekrutteringspraksis på alle måder sikrer, at Københavns Kommune agerer som en aktiv ejer, som på fornuftig vis sikrer, at kommunens og i sidste ende borgernes interesser varetages bedst muligt?

En af hovedkonklusionerne fra Rambøll Managements undersøgelse blandt kommunens bestyrelsesrepræsentanter er, at kommunens bestyrelsesmedlemmer generelt er meget entusiastiske og engagerede i bestyrelsesarbejdet, men at der blandt nogle bestyrelsesmedlemmer udvises svingende deltagelse i bestyrelsesarbejdet. Dette gør sig særligt gældende for de mindre tunge bestyrelsesposter, hvor varetagelsen af bestyrelseshvervet er meget løst knyttet, eller slet ikke har relation til det daglige politiske og/eller administrative arbejde i forvaltningerne eller i kommunen som helhed. En anden hovedkonklusion fra Rambøll Managements rapport er, at der blandt kommunens bestyrelsesrepræsentanter ikke findes en entydig holdning til, hvem der skal repræsentere Københavns Kommune i de forskellige bestyrelser.

De forskellige synspunkter umuliggør dog på ingen måde, at der gennemføres tiltag, der forbedrer gennemsigtigheden ved udpegning af bestyrelsesmedlemmer, og i sidste ende kommunens mulighed for at virke som en mere aktiv ejer gennem sine bestyrelsesrepræsentanter.

I opstillingen af anbefalinger for den fremtidige rekruttering af bestyrelsesmedlemmer nedenfor vil der blive sondret mellem større selskaber og mindre selskaber, organisation, institutioner mv.. (jf. definitionen i del I), idet der må lægges vægt på de forskelligheder, der præger bestyrelsesarbejdet i større selskaber og mindre selskaber, organisation, institutioner mv. .

Rollen som bestyrelsesmedlem i de større selskaber

Ser man i første omgang på rollen som bestyrelsesmedlem i kommunens større selskaber, så er – jf. kapitel 1 og 2 – en ganske bestemt opdeling mellem ejer, bestyrelse og direktion.

Bestyrelsesmedlemmernes rolle er (med visse modifikationer) at varetage selskabets interesser. Traditionelt er rollen blevet varetaget gennem kontrol og godkendelse af direktionens dispositioner. Gennem de seneste årtier har rollen som bestyrelsesmedlem dog i stigende grad udviklet sig i retning af, at bestyrelsen også skal kunne agere sparringspartner for direktionen

Rollen som sparringspartner stiller nye krav til bestyrelsesmedlemmernes kvalifikationer, særligt i de af kommunens virksomheder, der operer på et marked, hvor det at varetage selskabets interesser i høj grad handler om at skabe et fornuftigt resultat af driften¹².

Nørby-udvalget anbefaler i sin rapport om god selskabsledelse: ”at de af bestyrelsen indstillede bestyrelseskandidater har den relevante og fornødne viden og professionelle erfaring i forhold til selskabets behov.”

I staten har man valgt kun at rekruttere eksterne bestyrelsesmedlemmer til at varetage statens bestyrelsesposter. Argumentationen for denne rekrutteringspraksis er dog ikke alene et

¹² Det gør sig f.eks. gældende i forhold til kommunes forsyningsvirksomheder, hvor der i de seneste år er sket en liberalisering af driften, der gør, at forsyningsvirksomheder må have større fokus på den økonomiske drift for at håndtere konkurrencen med andre forsyningselskaber.

spørgsmål om at kunne imødegå skærpede kompetencekrav til bestyrelsesmedlemmerne, men i ligeså høj grad at placere bestyrelsesansvaret uden for den statslige forvaltning. Ifølge ministeransvarsloven er ministeren således ansvarlig for embedsmænds dispositioner i statslige bestyrelser.

For Københavns Kommunes vedkommende vurderes en generel professionalisering af bestyrelsesmedlemmerne, som der er gennemført i staten, ikke at være hensigtsmæssig. Tværtimod vurderes det at være en fordel, at kommunen fortsat er repræsenteret af både politikere, embedsmænd og eksterne repræsentanter i bestyrelserne.

Fordelen ved at have politikere i udvalgte bestyrelser er, at der sikres en koordinering og sammenhæng mellem det politiske arbejde og bestyrelsesarbejdet. Dette kan for eksempel være en fordel, når selskabets bestyrelse i sit arbejde særligt har fokus at implementere og følge op kommunale strategier, som det for eksempel har været tilfældet med arealudvikling i Ørestad.

På samme måde kan udpegningen af embedsmænd sikre en koordinering og sammenhæng mellem forvaltningen og selskab.

Med andre ord er det væsentligt, at der ved rekrutteringen af bestyrelsesmedlemmer til de større selskaber iagttages en bredere vifte af hensyn end de, der følger af Nørbyudvalgets og statens anbefalinger. Argumentet herfor følger direkte af politikens overordnede fokus på at sikre varetagelsen af kommunens interesser. Forstået som sikringen af kommunens værdier og andre interesser (jfr. I del).

Hvor sikringen af Københavns Kommune *værdier* drejer sig om at fastholde og udvikle Københavns Kommunes økonomiske værdier, drejer sikringen af *andre interesser* sig om at sikre sammenhæng mellem selskabernes virksomhed og de strategier, som Borgerrepræsentationen og kommunens fagudvalg har vedtaget for byens udvikling, f.eks. kommune- og lokalplaner og erhvervs- og miljøpolitik.

Det anbefales på den baggrund,

- *at der for hvert selskab udarbejdes en beskrivelse af arbejdet i bestyrelsen, og*
- *at det overvejes at rekruttere flere eksterne bestyrelsesrepræsentanter for at imødegå de skærpede krav til bestyrelsesrepræsentationen i nogle af kommunens større selskaber.*

Udarbejdelsen af en beskrivelse af arbejdet i bestyrelsen i det pågældende selskab, hvori der nærmere redegøres for eksempelvis arbejdsopgaver, mødeomfang og forventningerne til den/de kommunale repræsentant(er)s virke, vil være et godt hjælpemiddel i rekrutteringsprocessen og kunne medvirke til, at kommunen vælger en repræsentant, som matcher den pågældende bestyrelsespost med hensyn til interesse, erfaring, netværk, tidsmæssige ressourcer og lignende relevante kvalifikationer.

Eksterne bestyrelsesmedlemmer vil med fordel kunne udpeges til de bestyrelsesposter, hvor bestyrelsesarbejdet er koncentreret om at sparre direktionen omkring driftsmæssige og økonomiske forhold, der selvfølgelig er vigtige for kommunen, men som i det daglige ikke har den store politiske bevågenhed. Desuden vil der med fordel kunne benyttes eksterne bestyrelses-

medlemmer i de selskaber, hvor medlemmer af Borgerrepræsentationen eller embedsmænd ofte vil være inhabile i forhold til en række af beslutninger, der skal træffes i bestyrelsen.

Endvidere kan anvendelsen af eksterne bestyrelsesmedlemmer ses som et bidrag til en proces, hvor kommunen åbner sig mod omverdenen og giver mulighed for at andre kompetencer og synspunkter kommer til udtryk i bestyrelsesarbejdet. Københavns Kommune vil på den baggrund være med til at følge op i forhold til den udvikling, der blandt andet har gjort sig gældende på landets universiteter, hvor der rekrutteres flere eksterne repræsentanter til bestyrelsen.

Anbefalinger om at anvende flere eksterne repræsentanter i kommunens bestyrelser betyder på ingen måde, at der ikke skal være kommunale repræsentanter i kommunens bestyrelser. Der vil fortsat være behov for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer såvel som ansatte i kommunen påtager sig bestyrelseshvervet i kommunens selskaber.

Rollen som bestyrelsesmedlem i de mindre selskaber, organisation, institutioner mv.

De mindre selskaber, organisation, institutioner mv. er rollen som bestyrelsesmedlem flertydig. Her gælder det oftest om at varetage sektorpolitiske eller et bestemt kollegiums interesser til gavn for brugerne af de institutioner, hvortil bestyrelsesmedlemmet er udpeget.

Koblingen mellem forvaltningerne og det enkelte bestyrelsesmedlem i disse typer af institutioner er ifølge Rambøll Managements rapport meget løs eller helt fraværende. Med til billedet hører dog også, at kommunen ikke nødvendigvis er ene-ejer eller medejer af disse institutioner.

En række institutioner af denne karakter er selvejende eller ejet af andre. Men der er uanset ejerskabet behov for, at kommunen gør sig klart, hvilke forventninger kommunen stiller til varetagelsen af bestyrelsesposterne - ikke mindst til koordination og information i sager, hvor kommunen har sektorpolitiske eller økonomiske interesser i de dispositioner, der træffes af bestyrelsen.

Det vurderes, at udarbejdelsen af en beskrivelse af arbejdet i bestyrelsen i det pågældende mindre selskab mv., hvori der redegøres for arbejdsopgaverne, forventet tidsforbrug i forbindelse med bestyrelsesarbejdet og kommunens forventninger til den/de kommunale repræsentant(er), vil være til hjælp i rekrutteringen og medvirke til, at kommunen sikres en repræsentant, som er godt forberedt i forhold til den pågældende bestyrelsespost.

Det anbefales på den baggrund,

- *at der udarbejdes en arbejdsbeskrivelse i forhold til de sektorpolitiske interesser, der skal varetages i bestyrelsen, og at dette arbejde sker i samarbejde mellem det mindre selskab mv. og den pågældende forvaltning, hvor ejerskabet er forankret.*

Muligheden for at give bestyrelsesmedlemmerne bundne mandater

Borgerrepræsentationen har i nogle – men langt fra alle – tilfælde mulighed for at udstikke bindende mandater til kommunens bestyrelsesrepræsentanter. Ved et bundet mandat forstås, at et flertal af kommunalbestyrelsen udstikker nogle generelle eller mere specifikke retningslinier, som bestyrelsesmedlemmet skal følge i sin varetagelse af bestyrelseshvervet.

Muligheden for at give et bundet mandat er dog dels begrænset i forhold til selskabstypen, dels i forhold til hvilke type af beslutninger i selskabet, det drejer sig om. Hvad det sidste angår, er hovedreglen, at der kan gives bundne mandater vedr. beslutninger, der ligger direkte i forlængelse af varetagelsen af kommunale kerneopgaver, mens der i beslutninger, der vedrører ikke-kommunale opgaver, som hovedregel ikke vil være mulighed for at binde bestyrelsesmedlemmerne, jf. kapitel 1.

Muligheden for at give bundne mandater i forbindelse med varetagelsen af bestyrelseshvervene er væsentlig at forholde sig til i sammenhæng med overvejelserne om hvilke bestyrelsesmedlemmer, der udpeges til at sidde i de enkelte selskaber.

Bundne mandater er grundlæggende i strid med princippet om, at bestyrelsesmedlemmet skal varetage selskabets/institutionens interesser og ikke ejerens. På den anden side kan der være selskaber, der løser en primær kommunal opgave, hvor Borgerrepræsentationen kan have en stor interesse i interessevaretagelsen. I sådanne tilfælde må Borgerrepræsentationen have mulighed for direkte at søge det politiske flertals holdning varetaget via et bundet mandat.

Muligheden for at give bundne mandater er således tillige af relevans i forhold til den del af strategien for aktivt ejerskab i større selskaber, som relaterer sig til baggrunden for selskabsdeltagelsen, da ønske/behov for en bestemt selskabsform kan have betydning for muligheden for direkte kommunal indflydelse i form af bundne mandater – og omvendt.

Kapitel 4 - Forvaltningens ansvar overfor politiske udvalg og bestyrelsesmedlemmer

Det fremgår af Rambøll Managements rapport, at det er en generel opfattelse blandt de adspurgte personer, at sags- og informationsflowet mellem bestyrelsesmedlem, forvaltning og politisk udvalg skal gøres mere klart og velbeskrevet end tilfældet er i dag. Denne problemstilling aktualiseres i dette kapitel, hvor der fokuseres på hhv. forvaltningens ansvar overfor de politiske udvalg og forvaltningens ansvar overfor kommunens bestyrelsesmedlemmer.

Retningslinjer for forvaltningens ansvar overfor de politiske udvalg

Forvaltningens ansvar overfor de politiske udvalg er tidligere beskrevet i rapport fra arbejdsgruppen om kommunens deltagelse i selskaber (ØU211/2000). Rapporten danner grundlag for retningslinierne i budget- og regnskabshåndbogen fra 2003, der beskriver krav til forvaltningernes varetagelse af deres opgaver i relation til kommunale selskaber. Ifølge budget- og regnskabshåndbogen skal forvaltningen indhente *godkendelse* fra de politiske udvalg m.v. i forbindelse med:

- ændringer i forudsætninger i beslutningsgrundlaget
- at forvaltningen får kendskab til ansvarspådragende beslutninger
- likvidering af selskabet
- beslutninger med økonomisk- eller ansvarsmæssig konsekvens for Københavns Kommune”

Forvaltningen skal *orientere* udvalg, hhv. Borgerrepræsentation om selskabets situation, når:

- der foregår usædvanlige aktiviteter i et selskab
- der er væsentlige afvigelser i forhold til budget
- der skiftes regnskabsprincipper
- der skiftes revisor
- øvrige deltagere vil ændre deres engagement i selskabet
- der sker ændringer i ledelsen, eller når der vurderes at være behov for ændringer
- der i øvrigt forekommer forhold, der har offentlig eller politisk interesse.

Der er ikke udstukket retningslinier for anden kommunal deltagelse i mindre organisationer og institutioner, der rækker ud over selskabsformen. Det anbefales at principperne for det økonomiske tilsyn og tilbagemeldingen til kommunens fagudvalg anvendes som udgangspunkt for tilsynet med de mindre organisationer, institutioner i de situationer, hvor der vurderes at være en reel kommunal interesse forbundet hermed.

Krav til forvaltningens sagsfremstilling

Der er ikke opstillet regler for hvilke oplysninger og undersøgelser der er nødvendige for, at en forvaltnings indstilling eller lign. til det pågældende udvalg kan anses for tilstrækkelig oplyst. Det er som udgangspunkt forvaltningen – der som faglig ekspert afgør, hvilke

oplysninger, der er nødvendige for at udvalget kan træffe beslutning på et forsvarligt grundlag. Hovedreglen er i den forbindelse, at jo vigtigere og mere indgribende betydning en afgørelse vil have for samfundet eller den enkelte borger, desto mere omfattende undersøgelser kan der være grund til at foretage.

Forvaltningen må derfor på baggrund af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder afgøre, hvilke oplysninger og undersøgelser der er nødvendige for, at den konkrete sag kan anses for forsvarligt oplyst overfor udvalget. Alle væsentlige oplysninger skal fremlægges for udvalget. Hvis udvalget efter indstillingens forelæggelse i udvalget mener, at andre oplysninger er nødvendige for sagens oplysning, kan udvalget pålægge forvaltningen at tilvejebringe de ønskede oplysninger.

Udvalgene kan i den forbindelse stille krav om orientering om de sager, som er afgjort af forvaltningen, ligesom udvalgene kan udbede sig notater og redegørelser af mere generel karakter. Hvorvidt en sag er tilstrækkeligt oplyst afgøres dermed i sidste instans af udvalget. Udvalgene må i den sammenhæng respektere eventuelle kommunalbestyrelsesbeslutninger herom, jf. § 8, stk.5 i lov om kommunernes styrelse¹³.

Økonomiudvalget besluttede i december 2004, at KPMG skulle foretage en vurdering af Københavns Kommunes varetagelse af ejerskabet i Ørestadsselskabet. KPMGs rapport blev afgivet til Økonomiudvalget i april 2005. En af KPMGs anbefalinger på baggrund af undersøgelsen var blandt andet, at kommunens budget- og regnskabshåndbog burde opdateres med henblik på at fastsætte standarder, der sikrer en bedre løbende vurdering af risici og afvigelser i Ørestadsselskabets budgetter. I Ørestadsselskabets tilfælde anses retningslinierne endvidere for at være for generelle og fokusere på det enkelte budget- og regnskabsår i stedet for et meget længere perspektiv.

Økonomiforvaltningen har efterfølgende taget højde for denne kritik og har sammen med Energi- og Transportministeriet udarbejdet en udvidet rapporteringsskabelon.

En opdatering af budget- og regnskabshåndbogen vil også være en fordel i sammenhæng med tilsynet af andre af kommunens selskaber. Endvidere kan en opdatering af budget og regnskabshåndbogen med fordel indeholde en mere specificeret afgrænsning af, hvilke type selskaber bestemmelserne vedrører.

Anbefalinger vedr. udvalg

På den baggrund anbefales det,

- at Økonomiforvaltningen undersøger relevante kursustilbud for sagsbehandlere i forbindelse med bestyrelsesbetjening, at der sekundært overvejes at oprette et kursus for sagsbehandlere i bestyrelsesbetjening i Københavns kommune. Kurset bør bl.a. sætte øget fokus på forvaltningens ansvar i forhold til de respektive udvalg etc.

¹³ Som konkret eksempel kan nævnes beslutning om udvidelse af Ørestadsselskabet låneramme – en beslutning der jf. retningslinierne havde ”økonomisk- eller ansvarsmæssig konsekvens for Københavns Kommune” – jf. ØU281/2004 fra efteråret 2004 hvor økonomiudvalget med henblik på yderligere belysning af økonomiforvaltningens indstilling bl.a. stillede en række supplerende spørgsmål til forvaltningen om selskabets økonomi og forudsætningerne for likviditetsbudgettet.

- At retningslinierne i Budget- og regnskabshåndbogen fra oktober 2003 tages op til revision med henblik på at præcisere hvilke selskaberne der er omfattet af bestemmelserne.
- At budget- og regnskabshåndbogen fra 2003 tages op til revision med henblik på at vurdere om kommunens tilsyn bør omfatte en løbende vurdering af afvigelser og risici i forhold til de kommunale selskabers budgettering. Revisionen bør forelægge ultimo 2005 med ikrafttræden for budgetåret 2006

Forvaltningens ansvar overfor bestyrelsesmedlemmer

Københavns Kommunes repræsentation i selskaber og lign. stiller forskellige krav til bestyrelsesmedlemmets kvalifikationer, typen af bestyrelsesarbejde og forvaltningens ansvar og rolle, for så vidt angår betjeningen af bestyrelsesmedlemmerne. Budget- og regnskabshåndbogen afstikker retningslinier for den forvaltningsmæssige kontrol med selskaber, herunder at forvaltningen skal etablere en sagsmappe, hvor der skal fremgå retningslinier, der omhandler:

”Mødeforberedelse mellem forvaltningen og kommunens repræsentant, herunder hvilken information forvaltningen skal forsyne repræsentanten med, og hvilke informationer forvaltningen skal sikre sig for at få tilbagemeldinger fra repræsentanten og evt. selskabets ledelse”.

Hvilken information forvaltningen skal forsyne repræsentanten med fremgår ikke. Det er dermed forvaltningen, evt. sammen med repræsentanten, der aftaler forhold omkring betjening og mødeforberedelse. I den sammenhæng er det væsentligt at pointere, at dette ikke medfører, at det enkelte bestyrelsesmedlem fritages for det almindelige bestyrelsesansvar, der følger af arbejdet i bestyrelsen.

Hvordan ser praksis ud i dag?

Der foreligger ikke en koordineret politik for hele kommunen for servicering af kommunens bestyrelsesmedlemmer. Endvidere er det opfattelsen¹⁴ at forvaltningerne kun service- rer bestyrelsesmedlemmer:

1. Der er udpeget til at varetage kommunens interesser i interessentskaber, aktieselskaber, erhvervsdrivende fonde og lign.
2. Såfremt de udtrykker ønske herom.
3. Såfremt der er tale om sager af væsentlig kommunal interesse.
4. Såfremt der er tale om borgmesterrepræsentation eller lign.

Eksempler på retningslinier

Der eksisterer i dag flere forskellige eksempler på, at enkelte forvaltninger har udstukket mere eller mindre formaliserede retningslinier for betjeningen af bestyrelsesmedlemmer.

Forvaltningens betjening kan have forskellige udformninger der vil afhænge af selskabsform, væsentlig kommunal interesse og om der er tale om borgmesterbetjening eller betjening af et medlem af borgerrepræsentationen etc.

¹⁴ Jf. Rapport af 15. juni 2000 fra arbejdsgruppen om Københavns Kommunes deltagelse i selskaber (s.10).

Betjeningen af bestyrelsesmedlemmer kan f.eks. være:

1. Bestyrelsesmedlemmet og forvaltningen aftaler, at repræsentanten kan få råd og vejledning, hvis medlemmet anmoder om det.
2. Bestyrelsesmedlemmet har en sparringspartner i forvaltningen, som modtager en kopi af dagsordenen inden mødet i det pågældende selskab etc.
3. Forvaltningen får kopi af dagsordener og referater men griber kun ind i forhold til særlige sager, som måtte have kommunens interesse.
4. Forvaltningen modtager forudgående bestyrelsesmedlemmets mødemateriale og udarbejder mødenotat og covernotat med indstillingspunkter

Det er bestyrelsesarbejdets vigtighed og kompleksitet, herunder om der er tale om interessentskabsformen, aktieselskab, etc. samt hvorvidt, der er tale om borgmesterbetjening, der typisk vil afgøre betjeningens omfang. For så vidt angår det anførte punkt 4, vil der generelt være tale om materiale fra forvaltningen til borgmestre eller lign., hvor der forudgående af direktionen eller borgmestersekretariatet er udarbejdet skabeloner for mødemateriale, vejledninger, m.v.

Ønske om tilbagemelding og betjening af bestyrelsesmedlemmer

Det fremgår af Rambøll Managements rapport, at en række kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer mener, at den forvaltningsmæssige betjening kan styrkes. Det fremhæves bl.a., at ”der er en entydig anbefaling af, at Københavns Kommune skal gøre mere for at hjælpe bestyrelsesmedlemmerne. Flere ønsker udpeget en kontaktperson i forvaltningen som den personlige indgang til forvaltningens støtte”.

Kontaktperson-funktionen findes allerede, men anvendes ikke systematisk og kan ligeledes være forbundet med en række problemer; både juridiske såvel som mere praktiske problemer med at adskille kommunens forskellige roller. Disse problemer kan dog håndteres ved, at forvaltningen stiller en personlig assistent til rådighed for bestyrelsesmedlemmet, samt at bestyrelsesmaterialet opbevares særskilt fra forvaltningens øvrige arkiver.

Ifølge de foregående kapitler er en mere klar adskillelse af rollen som ejer og rollen som bestyrelsesmedlem hensigtsmæssig ud fra en traditionel corporate governance betragtning om, at ejerinteresser og bestyrelsesinteresser ikke nødvendigvis er sammenfaldende.

KPMG påpeger i undersøgelsen af varetagelsen af Københavns Kommunes ejerskab i Ørestadsselskabet, at to parallelle ledelsessystemer kortslutter beslutningsprocessen og skaber problemer i forhold til ansvarsfordelingen mellem ejere og bestyrelsesmedlemmer.

Disse argumenter udfordres dog af kommunens behov for løbende, at have en tæt kontakt med f.eks. Ørestadsselskabet omkring udviklingsmæssige spørgsmål samt at forvaltningen ikke er bekendt med, at der er eksempel på, at beslutningsprocessen er kortsluttet som anført af KPMG. Endvidere gør den direkte økonomiske hæftelse at forvaltningerne kan have en stor interesse i at følge selskabets dispositioner tættere.

På den baggrund synes det fornuftigt at forvaltningen efter en vurdering af behovet herfor i udvalget fastholder betjeningen af bestyrelsesmedlemmerne.

Forvaltningens betjening af bestyrelsesmedlemmerne

Det vurderes, at det fortsat at være i Københavns Kommunes interesse, at forvaltningen deltager i mødeforberedelsen særligt i enkelte af de større selskaber, hvortil der er udpeget kommunalpolitikere til bestyrelsen.

Forvaltningen bør i forbindelse med serviceringen af bestyrelsesmedlemmer i disse selskaber følge pålægget i budget- og regnskabshåndbogen om at udarbejde retningslinier for mødeforberedelse og tilbagemeldingsprocedurer mellem forvaltning og bestyrelsesmedlem. Forvaltningen bør således under hensyn til gældende selskabsret først og fremmest vurdere hensigtsmæssigheden af at udpege en kontaktperson, jf. ovenstående begrænsninger.

Vurderinger af rækkevidden og hensigtsmæssigheden af forvaltningens betjening af kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer bør gøres til genstand for en vurdering i forbindelse med udarbejdelse af konkrete politikker for aktivt ejerskab for de specifikke selskaber. Vurdering og fastsættelse af retningslinier bør tage udgangspunkt i anbefalingerne i afsnit 4.4. og 4.5 i "Rapport fra arbejdsgruppen om Københavns Kommunes deltagelse i selskaber" (2000) (Bilag 3)

Vigtigheden af orienteringen af forvaltningen

For de større selskaber, hvor der ikke foretages en direkte betjening af bestyrelsesmedlemmet fra forvaltningens side, er det væsentligt at der foregår en tilbagemelding fra selskabet til forvaltningen. Dermed tilsikres, at forvaltningen er orienteret om væsentlige aktiviteter i selskabet, der kan være relevante for varetagelsen af kommunens rolle som ejer. Det gælder særligt på områder der har kommunal interesse som:

1. størrelsen af kommunens indskud
2. opgaveløsningens vigtighed for kommunen
3. graden af politisk opmærksomhed om selskabets virksomhed
4. om selskabet står i en særlig situation, f.eks. foran beslutninger om store investeringer, udvikling af nye forretningsområder eller lign.

Ovenstående kan sikres i forbindelse med opstillingen af retningslinier for informations- og kommunikationsstrømmen mellem selskabet og forvaltningen (jfr. Kapitel 2.)

Anbefalinger vedr. betjening

På baggrund af ovenstående anbefales det,

- *at der udarbejdes retningslinier for Københavns Kommunes betjening af bestyrelsesmedlemmer i kommunens selskaber, således at der sikres ensartethed i betjeningen.*
- *At de enkelte fagudvalg i forbindelse med fastsættelsen og vedtagelsen af en strategi for aktivt ejerskab beslutter omfanget af forvaltningens betjening af bestyrelsesmedlemmerne, og krav til dialog og tilbagemeldinger fra bestyrelsesmedlemmerne.*

- *at Økonomiforvaltningen i tilknytning til en revision af Budget- og regnskabs-håndbogen indarbejder afsnit vedr. ansvarsdelingen mellem forvaltning og bestyrelsesmedlem.*

Kapitel 5 - Information, uddannelse og opfølgning

En forudsætning for at gennemføre en politik for aktivt ejerskab er, at de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer modtager den information og uddannelse, der er nødvendigt for at udfylde rollen som bestyrelsesmedlem.

Rambøll Managements rapport om aktivt ejerskab peger på, at mange bestyrelsesmedlemmer føler sig usikre på ansvar, forventninger til deltagelse og interessevaretagelse i rollen som bestyrelsesmedlem, og at kendskabet til de vejledninger og retningslinier, der allerede findes om bestyrelsesarbejdet, er begrænset. En oprustning i forhold til information og uddannelse er altså påkrævet.

Der findes i dag ikke nogen fast og ensartet praksis omkring udlevering af informationsmateriale eller uddannelse af nyudpegede bestyrelsesmedlemmer. Der er med andre ord behov for skabe processer til at øge opmærksomheden om det informationsmateriale, der allerede findes, men også at forankre informationen gennem uddannelse og opfølgning.

Information og uddannelse

Ansvar for introduktion og uddannelse af nye bestyrelsesmedlemmer påhviler først og fremmest formanden for bestyrelsen. Nørby-udvalget anbefaler bl.a. at,

”bestyrelsesmedlemmer ved tiltrædelsen modtager en introduktion til selskabet, ligesom bestyrelsesformanden i samarbejde med det enkelte medlem må tage stilling til, om der er behov for at tilbyde den pågældende relevant supplerende uddannelse”.

Det er således klart, at ansvaret for introduktion til arbejdet i den pågældende bestyrelse samt evt. uddannelse heri er bestyrelsesformandens ansvar. Nørby-udvalget understreger dog også, at bestyrelsesmedlemmer selv har en ansvar for aktivt at sætte sig ind i selskabets forhold og løbende holde sig orienteret herom.

Rambølls rapport viser imidlertid, at der på baggrund af usikkerhed omkring regler, forventninger og rolle hos de interviewede bestyrelsesmedlemmer, findes en efterspørgsel efter introduktion og uddannelse i kommunens regi. Der er allerede udarbejdet vejledninger, der søger at skabe klarhed omkring gældende ret og praksis, men Rambøll Managements rapport slår fast, at der er behov for at øge kendskabet til dette informationsmateriale.

Med henblik på at sikre adgang til relevant information bør bestyrelsesmedlemmer efter udpegning udstyres med en informationspakke bestående af [minimum] Københavns Kommunes politik for aktivt ejerskab, KL's vejledning fra 2001 udarbejdet i samarbejde med bl.a. Københavns Kommune "Udpeget af kommunen – regler for kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer m.fl." samt Københavns Kommune budget- og regnskabshåndbog (kap. 7.5.). Såfremt relevant nyt eller revideret informationsmateriale måtte udarbejdes inkluderes det i informationspakken. Herudover kan der for nogle selskabers vedkommende være tale om, at den ansvarlige forvaltning vurderer, at der er behov for ekstra information fra forvaltningens side om

det pågældende selskab. Med henblik på at sikre løbende adgang til informationsmateriale, samt opdatering af dette, bør informationsmateriale gøres tilgængeligt på KK-net.

På trods af, at ansvaret for uddannelse af nyudpegede bestyrelsesmedlemmer påhviler bestyrelsesformanden, fremgår det af Rambøll Managements rapport, at der på grund af de særlige problemstillinger, der knytter sig til rollen som kommunalt udpeget bestyrelsesmedlem, er behov for en introduktion til bestyrelsesarbejdet i kommunens regi. Denne introduktionen bør behandle emner som pligter (inhabilitet, tavshedspligt, oplysningsret- og pligt), forventninger (politik for aktivt ejerskab) og risici (retligt ansvar) i forbindelse med hvervet som bestyrelsesmedlem, samt de variationer, der måtte findes heri, afhængig af selskabsform.

På den baggrund anbefales det,

- *at Økonomiforvaltningen udstyrer nyudpegede bestyrelsesmedlemmer med en basis informationspakke og at denne information gøres tilgængelig på KK-net.*
- *at Økonomiforvaltningen er ansvarlig for, at nyudpegede bestyrelsesmedlemmer modtager en introduktion i bestyrelsesarbejde. Introduktionen foretages første gang i 2006.*

Opfølgning

Det er afgørende for succesrig varetagelse af kommunens aktive ejerskab, at der sker en løbende opfølgning på og forankring af politik og strategier for aktiv ejerskab. Det vil først fremmest ske ved, at hver ny Borgerrepræsentation på baggrund af indstilling fra Økonomiforvaltningen genbehandler kommunens politik for aktivt ejerskab.

Samtidig forankres politikken for aktivt ejerskab gennem årlige redegørelser til Økonomiudvalget om arbejdet med aktivt ejerskab i de enkelte forvaltninger for så vidt angår kommunens deltagelse i større selskaber. Økonomiforvaltningen udarbejder på baggrund af de kriterier, der er opstillet i nærværende politik for aktivt ejerskab en række retningslinier for udarbejdelsen af en redegørelse til Økonomiudvalget.

- *at politikken for aktivt ejerskab i Københavns Kommune genbehandles i forbindelse med tiltrædelse af en ny Borgerrepræsentation. Første genbehandling sker i 2010.*
- *at Økonomiudvalget modtager og behandler en årlig redegørelse for arbejdet med aktivt ejerskab i de enkelte forvaltninger. Redegørelsen udarbejdes på baggrund af retningslinier givet af Økonomiforvaltningen, og skal første gang behandles af Økonomiudvalget senest i juni 2006.*

Oversigt over bilag

1. Rambøll Management, Analysebidrag vedr. Aktivt Ejerskab, (2005)
2. Uddrag af Budget- og regnskabshåndbogen, afsnit 7.5., (2003)
3. Rapport fra arbejdsgruppe om Københavns Kommunes deltagelse i selskaber (2000)
4. Udpeget af kommunen, KL & Københavns Kommune
5. Oversigt over større selskaber