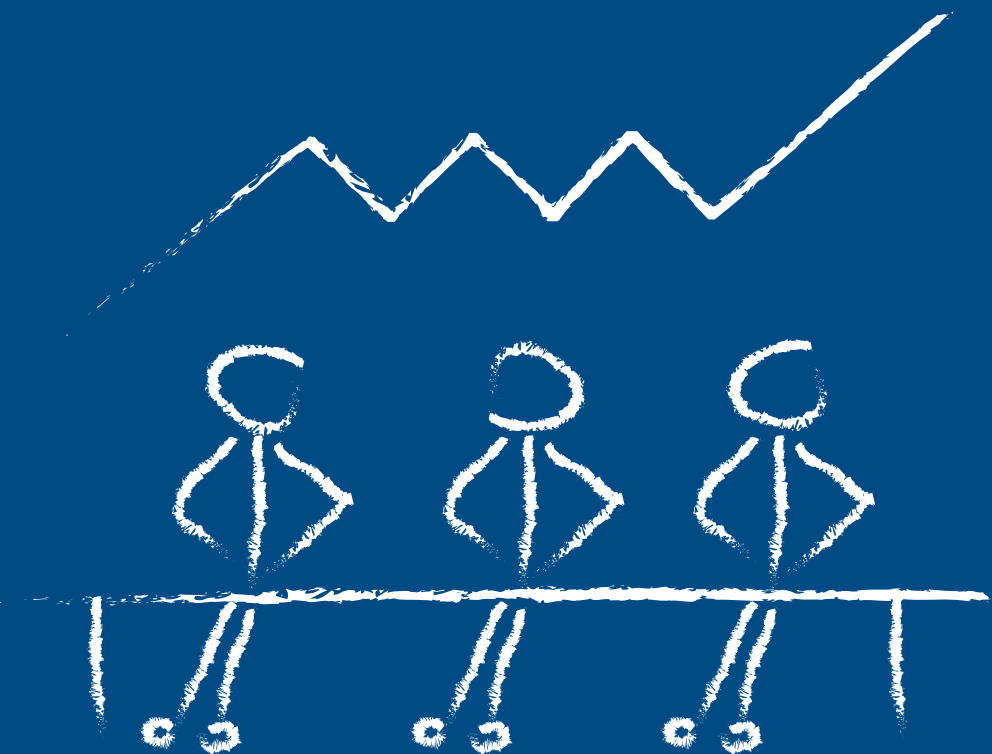
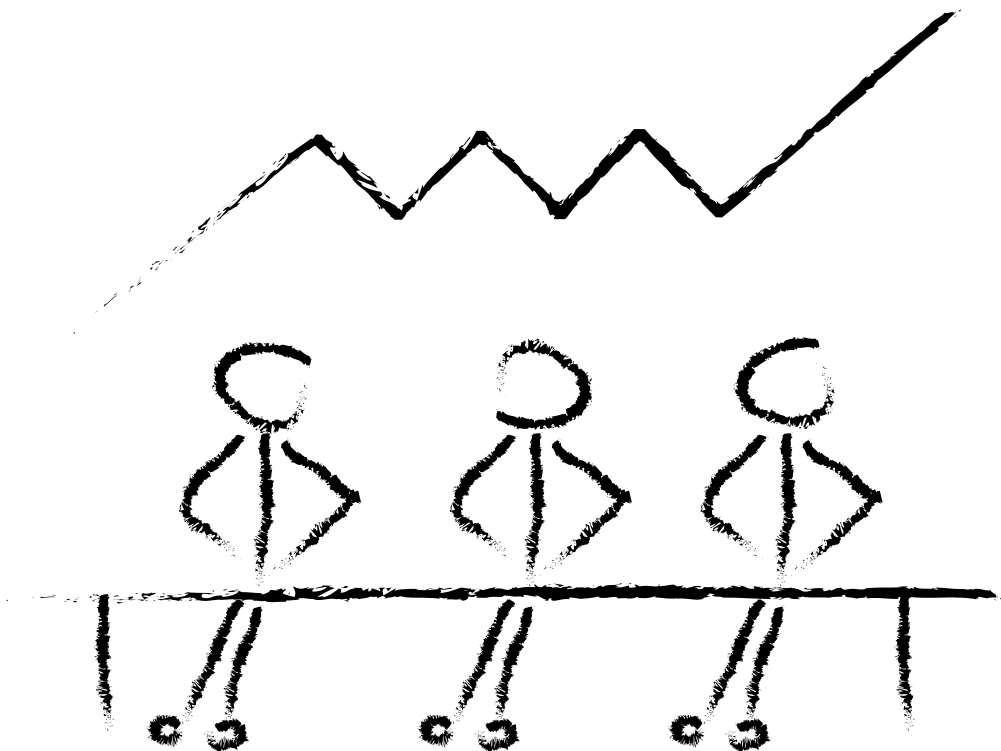


Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber



December 2006

Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber



December 2006

Udgivet af: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Publikationen kan bestilles hos:
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
E-mail: fvjur@im.dk

Publikation

Foto: Kenn Mathiesen
Tryk: Schultz Grafisk A/S
Oplag: 700 stk.
Pris: gratis
ISBN-nr: 978-87-7601-206-9

Elektronisk publikation

Produktion: Schultz Grafisk A/S
ISBN-nr: 978-87-7601-207-6

Publikationen kan hentes på Indenrigs- og Sundhedsministeriets hjemmeside: www.im.dk

Indhold

| | |
|--|----|
| Kapitel 1. Indledning | 5 |
| A. Udvalgets nedsættelse og kommissorium | 5 |
| B. Udvalgets sammensætning | 7 |
| C. Udvalgets arbejde | 8 |
| Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger | 9 |
| A. Klarlægning af fakta vedrørende repræsentationen i helt eller delvist kommunalt ejede aktie- og anpartsselskabers bestyrelser. | 9 |
| B. De styringsmæssige relationer m.v. mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet. | 12 |
| C. Inhabilitet | 16 |
| D. Muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem | 20 |
| E. Principper om god selskabsledelse | 22 |
| Kapitel 3. Baggrund vedrørende kommuners mulighed for deltagelse i aktie- og anpartsselskaber samt kommunale fællesskaber | 35 |
| A. Indledning vedr. generelle juridiske spørgsmål..... | 35 |
| B. Den kommunale styrelseslov og kommunalfuldmagtsreglerne..... | 37 |
| C. Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (lov nr. 548 af 8. juni 2006) | 39 |
| D. Regulering af kommuners selskabsdannelse i særlovgivningen | 44 |
| 1. Elforsyning | 44 |
| 2. Naturgas..... | 44 |
| 3. Varmeforsyning | 45 |
| 4. Trafik | 45 |
| 5. Erhvervsudviklingsaktiviteter | 47 |
| 6. Ørestadsloven | 48 |
| E. Kommuners adgang til at indgå aftaler om samarbejder mellem kommuner efter § 60 i lov om kommunernes styrelse..... | 49 |
| F. Sammenligning mellem den kommunale og statslige deltagelse i selskaber..... | 52 |
| 1. Aktie- og anpartsselskaber | 53 |
| 2. Fonde/selvejende institutioner | 54 |

| | |
|---|-----|
| 3. Kommunale fællesskaber og fælleskommunale selskaber, herunder interessentskaber | 55 |
| G. Kommunalbestyrelsens adgang til at udpege medlemmer af en bestyrelse efter § 68 a i lov om kommunernes styrelse..... | 56 |
| H. Særligt om reglerne vedrørende kommunalbestyrelsens valg eller indstilling af bestyrelsesmedlemmer | 57 |
| Kapitel 4. De styringsmæssige relationer m.v. i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet | 63 |
| A. Indledning | 63 |
| B. Generelle rammer – Kommunalbestyrelsens pligter til som aktionær at varetage kommunens økonomiske og sektorpolitiske interesser | 64 |
| 1. Det statslige område | 64 |
| 2. Det kommunale område | 69 |
| 2.1. Generelle regler om kommunalbestyrelsens retlige ansvar..... | 69 |
| 2.2. Kommunalbestyrelsens pligter som aktionær..... | 72 |
| 3. Udvalgets overvejelser | 75 |
| C. Styring i konkrete sager – instruktion | 75 |
| 1. Det statslige område – ministerens instruktionsbeføjelse..... | 75 |
| 2. Det kommunale område – kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse | 77 |
| 2.1. I forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer | 77 |
| 2.2. I forhold til kommunalt ansatte..... | 82 |
| 2.3. I forhold til eksterne repræsentanter, der er udpeget af kommunalbestyrelsen | 82 |
| 3. Tilrettælgelse af samarbejdet mellem bestyrelsesmedlem og kommune | 83 |
| 4. Udvalgets overvejelser | 85 |
| 4.1. Overvejelser om gældende ret | 85 |
| 4.2. Udvalgets overvejelser om den fremtidige retstilstand | 87 |
| D. Inhabilitet | 88 |
| 1. Sikring mod uvedkommende interesser | 88 |
| 2. Kommunens interesse..... | 89 |
| 3. Aktie- og anpartsselskabets interesse | 91 |
| 4. Beskrivelse af det retlige grundlag | 93 |
| 4.1. Lov om kommunernes styrelse..... | 94 |
| 4.2. Forvaltningsloven | 94 |
| 4.2.1. Forarbejderne til forvaltningsloven | 96 |
| 4.3. Den såkaldte kommunalretlige modifikation | 99 |
| 4.3.1. Afgrænsningen af den kommunalretlige modifikation | 99 |
| 4.3.2. Den kommunalretlige modifikation og aktieselskaber..... | 100 |

| | |
|--|-----|
| 4.3.2.1. Statslige aktieselskaber | 100 |
| 4.3.2.2. Selskaber, der er delvist kommunalt ejede | 101 |
| 4.3.2.3. Selskaber, der er fuldt ud kommunalt ejede | 105 |
| 4.4. Myndighedsinhabilitet | 110 |
| 5. Udvalgets overvejelser | 111 |
| 5.1. Myndighedsinhabilitet | 111 |
| 5.2. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et delvist kommunalt ejet aktieselskab | 112 |
| 5.3. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab med flere kommunale ejere | 115 |
| 5.4. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab med én ejer | 117 |
| E. Muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem | 118 |
| 1. Indledning | 118 |
| 2. Kommunalbestyrelsesmedlemmers og borgmestres adgang til at oppebære vederlag for andre bestyrelseshverv. | 119 |
| 3. Regler for fastsættelse af vederlag til bestyrelsesmedlemmer i selskaber .. | 127 |
| 3.1. Aktieselskabsloven | 127 |
| 3.2. Elforsyningsloven | 128 |
| 3.3. Lov om naturgasforsyning | 129 |
| 3.4. Lov om varmforsyning | 129 |
| 3.5. Lov om trafikkselskaber | 130 |
| 3.6. Haveloven | 130 |
| 3.7. Kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse | 132 |
| 4. Andre regler i særlovgivningen om vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer for varetagelsen af kommunale hverv | 133 |
| 5. Åbenhed om vederlag | 135 |
| 6. Reglerne for beskatning af honorarer, der modtages i tilknytning til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, herunder bestyrelseshonorarer | 137 |
| 7. Resultater af udvalgets undersøgelse af betydning for spørgsmålet om vederlag. | 139 |
| 8. Udvalgets overvejelser | 149 |
| Kapitel 5. Principper om god selskabsledelse | 152 |
| A. Indledning | 152 |
| B. God selskabsledelse i offentligt regi | 153 |
| C. Generelle anbefalinger | 164 |
| 1. Overvejelser om selskabsdeltagelsen | 165 |
| 1.1. Udvalgets overvejelser | 166 |

| | |
|--|-----|
| 2. Overordnede principper for god selskabsledelse | 167 |
| 2.1. Udvalgets overvejelser | 168 |
| 3. Den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer .. | 169 |
| 3.1. Udvalgets overvejelser | 172 |
| 4. Bestyrelsens sammensætning og virke | 173 |
| 4.1. Udvalgets overvejelser | 176 |
| D. Specifikke anbefalinger | 178 |
| 5. Offentliggørelsen af hændelser af væsentlig betydning | 178 |
| 5.1. Udvalgets overvejelser | 180 |
| 6. Bestyrelsens arbejdsform | 181 |
| 6.1. Udvalgets overvejelser | 184 |
| 7. Samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet | 185 |
| 7.1. Udvalgets overvejelser | 190 |
| 8. Åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets interessenter | 193 |
| 8.1. Udvalgets overvejelser | 195 |
| E. Specifikke anbefalinger vedrørende større aktieselskaber med kommunal deltagelse | 197 |
| 9. Regnskabsmæssig afrapportering | 197 |
| 9.1. Udvalgets overvejelser | 200 |

Kapitel 1. Indledning

A. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Den 1. september 2005 udpegede indenrigs- og sundhedsministeren et udvalg vedrørende de styringsmæssige relationer mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber.

Der var fastlagt følgende kommissorium for udvalgets arbejde:

"Baggrund

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at: *"Regeringen vil endvidere fremlægge forslag, der klarlægger de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og de kommunale selskaber."*

Der er ikke på det kommunale område gennemført en systematisk afdækning af styringsmæssige problemstillinger i forholdet mellem kommunalbestyrelser og de kommunale selskaber, herunder vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmers og kommunalt ansattes varetagelse af bestyrelseshverv i aktieselskaber og kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser i den forbindelse. Ej heller har de kommunale parter opstillet håndfaste anbefalinger for området i form af f.eks. principper for sammensætning af bestyrelserne og krav til åbenhed og gennemsigtighed.

Baggrunden for den foreliggende opgave er bl.a. den mulige dobbeltrolle, der kan opstå som følge af kommunalbestyrelsesmedlemmers og kommunalt ansattes varetagelse af bestyrelseshverv i aktieselskaber, og de habilitetsmæssige problemstillinger, der muligvis kan opstå i forbindelse hermed. Således er kommunalbestyrelsesmedlemmet og den ansatte en del af kommunen, der varetager en række myndighedsopgaver i forhold til selskaber beliggende i kommunen. Hertil kommer, at kommunen evt. er udbudsmyndighed og samtidig sidder i et kommunalt ejet aktieselskabs bestyrelse med interesser inden for det pågældende område. Tilsvarende problemstillinger gør sig gældende i forhold til kommunalt ejede anpartsselskaber.

Det findes endvidere væsentligt tillige at overveje mulige principper for god selskabsledelse i selskaber med kommunal ejerandel. Behovet for mulige principper for god selskabsledelse gælder i forhold til alle selskaber uanset organisationsform, dvs. inkl. kommunale fællesskaber oprettet i henhold til § 60 i lov om kommunernes styrelse. Det må i den forbindelse overvejes, om der afhængig af selskabets organisationsform er behov for forskellige principper for god selskabsledelse.

På det statslige område er der gennem flere år taget forskellige initiativer med henblik på at klarlægge styringen og ansvaret for statslige aktieselskaber ved at adskille statens forskellige målsætninger og roller i forbindelse med udøvelsen af ejerskabet af aktieselskaber, jf. den tværministerielle publikation "Staten som aktionær" og publikationen "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring".

Udover den almindeligt gældende regel, hvorefter ministre og medlemmer af Folketinget ikke deltager i bestyrelser for selskaber, hvor staten er hel eller delvis ejer, har regeringen således taget et yderligere skridt i retning af at adskille det politiske niveau fra det forretningsmæssige. Det indebærer, at der nu som hovedregel ikke udpeges embedsmænd til bestyrelser i selskaber med statslig deltagelse. Formålet med denne beslutning har bl.a. været at sikre en klarere rollefordeling mellem minister og bestyrelse ved statens udøvelse af ejerskabet af aktieselskaber. Der er herudover lagt særlig vægt på at sikre kompetente bestyrelser i statslige aktieselskaber. Hovedformålet med at organisere forretningsmæssig virksomhed i aktieselskabsformen er at øge fokus på kommercielle forhold og økonomisk værdiskabelse. Såfremt aktiviteten varetages i selskabsform, bør bestyrelsen derfor bestå af personer, som har særlige kompetencer mht. den pågældende aktivitet.

Med det foreslåede udvalgsarbejde er det ambitionen at afdække de problemstillinger, som allerede er behandlet i statsligt regi, samt at foreslå konkrete løsninger herpå, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt.

Opgaver

Udvalget har til opgave at

- Klarlægge den nuværende brug af kommunalpolitikere og embedsmænd i helt eller delvist kommunalt, herunder indirekte kommunalt, ejede aktieselskabers og anpartsselskabers bestyrelser, dvs. hvem sidder i bestyrelsen samt, hvilke selskaber (opgaver og størrelse) er der tale om.

- Klarlægge gældende ret for så vidt angår de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet, dvs. kommunalbestyrelsesmedlemmernes og de kommunale ansattes habilitet og kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelser over for kommunalbestyrelsesmedlemmerne og de ansatte.
- Overveje mulige forslag til principper for god selskabsledelse af kommunale selskaber, uanset organisationsform. Det må i den forbindelse overvejes, om der afhængig af selskabets organisationsform er behov for forskellige principper for god selskabsledelse.
- Overveje behovet for lovgivning på området.

Sammensætning af udvalget og tidsplan for arbejdet

Der nedsættes et udvalg bestående af Indenrigs- og Sundhedsministeriet (formand), Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Justitsministeriet samt ARF, KL og Københavns og Frederiksberg Kommuner. Andre myndigheder m.fl. kan inviteres til at deltage i arbejdet efter behov.

Sekretariatsbetjeningen forankres i Indenrigs- og Sundhedsministeriet med deltagelse af Finansministeriet.

Udvalgets arbejde skal afsluttes senest i marts 2006.”

B. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende medlemmer:

Formand:

Kontorchef Pernille Christensen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Medlemmer:

Kontorchef Hans Otto Jørgensen, indstillet af KL

Juridisk chefkonsulent Birgitte Sørensen, indstillet af Amtsrådsforeningen.

Chefjurist Vibeke Iversen, indstillet af Københavns og Frederiksberg Kommuner.

Kontorchef Elisabeth Hvas, indstillet af Finansministeriet.

Kontorchef Jens-Christian Bülow, indstillet af Justitsministeriet.

Chefkonsulent Lars Bunch, indstillet af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Kontorchef Peter Brixen, Finansministeriet, har endvidere deltaget i udvalgets møder.

Sekretariatsbetjeningen af udvalget har været varetaget af Forvaltningsjuridisk kontor i Indenrigs- og Sundhedsministeriet i samarbejde med Center for offentlige selskaber og Administrationspolitisk Center i Finansministeriet.

Udvalgets sekretariat har bestået af specialkonsulent Christina Ekmann, Indenrigs- og Sundhedsministeriet (sekretær indtil den 1. august 2006), specialkonsulent Christian Vigh, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, fuldmægtig Sabine Calmer Braad, Finansministeriet, og fuldmægtig Thomas Broeng Jørgensen, Finansministeriet.

C. Udvalgets arbejde

Udvalget har i perioden fra den 6. september 2005 til den 6. december 2006 afholdt 8 møder.

Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

Udvalgets drøftelser har navnlig vedrørt følgende emner:

- Klarlægning af fakta vedrørende repræsentationen i helt eller delvist kommunalt ejede aktie- og anpartsselskabers bestyrelser
- Kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse
- Inhabilitet
- Muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem
- Principper om god selskabsledelse

Udvalgets overvejelser, herunder forslag og anbefalinger, kan sammenfattes som følger:

A. Klarlægning af fakta vedrørende repræsentationen i helt eller delvist kommunalt ejede aktie- og anpartspartsselskabers bestyrelser.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udarbejder årligt en redegørelse til Folketinget om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber. Redegørelsen indeholder oplysninger dels om deltagelse i selskaber, der er omfattet af den såkaldte lov 384,¹ dels om kommunal erhvervsudøvelse på andet grundlag. Kun erhvervsdrivende virksomheder med en omsætning på over henholdsvis 1 mio. kroner

¹ Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. (lov nr. 384 af 20. maj 1992 med senere ændringer, senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 608 af 28. juni 1996). Det bemærkes, at loven 1. januar 2007 erstattes af lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (lov nr. 548 af 8. juni 2006), jf. kapitel 3, afsnit C.

for virksomheder omfattet af L 384 og over 2 mio. kroner for virksomheder, der ikke er omfattet af L 384, er omfattet af redegørelsen.

Redegørelsen for 2005 viser, at kommunerne deltog i 291 selskaber, der var omfattet af indberetningspligten til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Størrelsen af selskaber med kommunal deltagelse varierer meget. De fleste selskaber med kommunal deltagelse har imidlertid en omsætning på under 50 mio. kr. De tre største grupper af selskaber fordeler sig på 1) energi/varme/gas, 2) renovation og 3) trafik, som også er traditionelle kommunale opgaveområder.

Udvalget har oktober 2005 gennemført en høring af amtskommuner og kommuner. I høringen bedes bl.a. oplyst, i hvilket omfang kommunalpolitikere og kommunale embedsmænd har bestyrelsesposter i helt eller delvist kommunalt ejede aktie- og anpartsselskaber, samt i hvilket omfang de kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer modtager et honorar fra selskabet og i givet fald størrelsen af dette honorar. Undersøgelsen omfatter – i modsætning til, hvad der er omfattet af indberetningspligten til Erhvervs- og selskabsstyrelsen – kun aktie- og anpartsselskaber. Undersøgelsen omfatter til gengæld alle sådanne selskaber, uanset størrelsen af den årlige omsætning.

Udvalget har modtaget besvarelser fra 222 kommuner, alle amtskommuner samt KL og Amtsrådsforeningen.

Det fremgår, at kommunerne, amtskommunerne, KL og Amtsrådsforeningen har bestyrelsesrepræsentanter eller deltager finansielt i 148 aktie- og anpartsselskaber.

Repræsentanter for kommunerne, amtskommunerne, KL og Amtsrådsforeningen varetager i alt 419 bestyrelsesposter i bestyrelser i aktie- og anpartsselskaber.

Der oppebæres honorar for 248 ud af de i alt 419 bestyrelsesposter.² Det gennemsnitlige honorar for alle bestyrelsesposter, dvs. incl. bestyrelsesposter, hvor der ikke oppebæres honorar, er 16.366 kr. årligt. Det gennemsnitlige honorar for vederlagte bestyrelsesposter er 34.608 kr. årligt. Det gennemsnitlige honorar for (amts)borgmestrenes bestyrelsesposter er 31.730 kr. årligt.

² Der mangler oplysninger om honoraret for 13 bestyrelsesposter.

Det gennemsnitlige årlige honorar fordelt på karakteren af hvervet³ for alle bestyrelsesposter, dvs. incl. bestyrelsesposter, hvor der ikke oppebæres honorar, kan opgøres som følger:

| Menige | Næstformænd | Formænd |
|------------|-------------|------------|
| 13.950 kr. | 31.935 kr. | 41.751 kr. |

Det gennemsnitlige honorar for vederlagte bestyrelsesposter fordelt på karakteren af hvervet kan opgøres som følger.

| Menige | Næstformænd | Formænd |
|------------|-------------|------------|
| 23.533 kr. | 49.500 kr. | 70.746 kr. |

Af de udpegede repræsentanter er 79 % kommunalbestyrelsesmedlemmer (22 % er borgmestre, 4 % er viceborgmestre, 8 % er udvalgsformænd og 45 % er menige kommunalbestyrelsesmedlemmer), 11 % er kommunalt ansatte og 10 % er eksterne repræsentanter. En nærmere gennemgang af de eksterne repræsentanternes baggrund viser imidlertid, at 21 bestyrelsesposter af de i alt 42 bestyrelsesposter, hvortil der er udpeget eksterne repræsentanter, kan henføres til tidligere medlemmer af den pågældende kommunalbestyrelse eller til personer, der har været opstillet som kandidater ved kommunalvalget eller tilhører partiforeninger o. lign. Sammenlagt er op mod halvdelen af de repræsentanter, der betegnes som eksterne, således kommunalpolitikere.

Af de udpegede bestyrelsesmedlemmer varetager 18 % en formandspost i selskabsbestyrelsen, 10 % besidder næstformandsposter, mens 62 % er menige bestyrelsesmedlemmer.⁴

³ Der mangler oplysninger om karakteren af 42 bestyrelsesposter. Hertil kommer, at der for yderligere 13 bestyrelsesposter, hvor karakteren af bestyrelsesposten er kendt, mangler oplysninger om honoraret.

⁴ Der mangler oplysninger om karakteren af 42 bestyrelsesposter (10 %).

B. De styringsmæssige relationer m.v. mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet.

Adgangen til at udpege kommunalbestyrelsesmedlemmer/kommunalt ansatte til bestyrelsen for et aktie- eller anpartsselskab med kommunal deltagelse

På det statslige område deltager aktive politikere – og embedsmænd – som hovedregel ikke i bestyrelserne for selskaber, hvor staten er hel eller delvis ejer, mens kommunalbestyrelserne i meget vid udstrækning indsætter kommunalpolitikere (79% af repræsentanterne) og kommunalt ansatte (11 % af repræsentanterne) i bestyrelserne for de mere end 300 selskaber, der har kommunal deltagelse. Det vil således have vidtrækkende konsekvenser, hvis kommunerne – der samlet udpeger mere end 400 bestyrelsesrepræsentanter – ikke måtte indsætte kommunalpolitikere og kommunalt ansatte. Anvendelse af udelukkende eksterne repræsentanter ville givet selskabernes opgaver og størrelse næppe heller være hensigtsmæssigt. Kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber finder således sted i selskaber, som sammenholdt med de statslige selskaber er forholdsvis små. De fleste aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse har en omsætning på under 50 mio. kr., mens ca. 1/3 af de kommunale selskaber har en omsætning på over 50 mio. kr. Til sammenligning var omsætningen i det næstmindste af de statslige aktieselskaber, Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S, i 2005 på 58 mio. kr.

Udvalget har drøftet, hvorvidt kommunalbestyrelsens adgang til at udpege kommunalbestyrelsesmedlemmer og kommunalt ansatte til bestyrelsen for et aktie- eller anpartsselskab med kommunal deltagelse generelt bør afskæres. Dette vil imidlertid fravige kommunalbestyrelsens almindelige adgang til frit at udpege repræsentanter.

Udvalget finder det dog vigtigt at påpege, at det væsentlige i forbindelse med udpegningen af kommunale bestyrelsesrepræsentanter bør være hensynet til, at der sammensættes en kompetent bestyrelse. Der henvises i den forbindelse til udvalgets anbefalinger om god selskabsledelse, for så vidt angår spørgsmålet om bestyrelsens sammensætning og virke, hvori udvalget bl.a. har tilkendegivet, at sammensætningen af bestyrelsen bør ske således, at bestyrelsens samlede kompetenceprofil tegnes bedst muligt.

Udvalget skal i tilknytning hertil anbefale, at kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens grupper i forbindelse med udpegningen konkret overvejer begrundelsen og behovet for at udpege de enkelte repræsentanter blandt politikere, kommunalt ansatte og eksterne repræsentanter.

Udpegning af kommunalt ansatte giver dog efter udvalgets opfattelse anledning til særskilte problemstillinger.

Der kan for kommunalt ansatte i tilknytning til varetagelsen af bestyrelshvervet opstå væsentlig uklarhed vedrørende den ansattes pligter og rettigheder i forhold til kommunalbestyrelsen. Uklarheden udspringer af, at den ansatte ved varetagelsen af bestyrelshvervet ikke er underlagt den instruktion, som normalt gælder i forhold til de opgaver, den pågældende udfører. Der kan derfor ikke udarbejdes et mandat, som den pågældende skal arbejde ud fra. Imidlertid er det frit for kommunalbestyrelsen at udtrykke sin holdning til generelle eller konkrete spørgsmål direkte overfor det kommunalt ansatte bestyrelsesmedlem, hvilket i praksis kan gøre det svært at skelne mellem uforbindende holdningstilkendegivelser og en formel instruktion i strid med instruktionsbeføjelsen. Selv om kommunalt ansatte ikke har en tjenstlig pligt til at varetage bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber, kan der i konkrete tilfælde opstå uklarheder i relation til deres kommunale ansættelse. Således har den kommunalt ansatte næppe den samme faktiske mulighed som andre bestyrelsesmedlemmer for at udtræde af bestyrelsen, fordi bestyrelshvervet varetages samtidig med et ansættelsesforhold. Udtræden af bestyrelsen kan bl.a. være forudsætningen for at undgå straf- og erstatningsansvar for den kommunalt ansatte, ligesom det kan være en løsning i tilfælde af væsentlig uenighed med ejeren. Samme betænkeligheder har på det statslige område ført til, at der ikke udpeges statsansatte til bestyrelserne i statslige aktie- og anpartsselskaber. Der henvises i den forbindelse til udvalgets behandling af spørgsmålet om kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens grupper i forbindelse med en udpegning i særlig grad overvejer om de ulemper, der er forbundet med udpegning af en ansat, står mål med fordelene – typisk den ansattes faglige og øvrige kompetencer.

Styring i konkrete sager – instruktion.

Udvalget har overvejet indholdet af gældende ret. Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens kompetence ikke omfatter en adgang til at instruere kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab. Tilsvarende gælder eksterne repræsentanter i aktie- og anpartsselskabsbestyrelser, der er udpeget af kommunalbestyrelsen.

Udvalget finder således, at det almindelige selskabsretlige udgangspunkt i disse situationer går forud for det udgangspunkt, der normalt gælder i kommunalretten.

Når det drejer sig om kommunalt ansatte, der er udpeget som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, er der efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkelige retskildemæssige holdepunkter for, at fravige det selskabsretlige udgangspunkt om, at der ikke er adgang til instruktion. Det er således udvalgets opfattelse, at det almindelige selskabsretlige udgangspunkt, hvorefter der ikke er adgang til instruktion, i denne situation – som i de situationer, hvor det er kommunalbestyrelsesmedlemmer eller eksterne repræsentanter, der er udpeget til selskabsbestyrelsen – går forud for det udgangspunkt, der normalt gælder i kommunalretten.

På det statslige område er det fastslået, at retstilstanden, for så vidt angår ansatte, giver anledning til en grundlæggende konflikt mellem den ansattes tjenstlige loyalitetsforpligtelse i forhold til ministeren og den loyalitetsforpligtelse, der gælder for bestyrelsesmedlemmer i henhold til selskabsretten. Statsansatte, som ministeren har instruktionsbeføjelse over for, indsættes derfor som hovedregel ikke som medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab. Udvalget bemærker i tilknytning hertil, at fraværet af kommunalbestyrelsens mulighed for at udøve instruktion kan skabe tvivl om, hvilke pligter og rettigheder en kommunalt ansat, der varetager et bestyrelseshverv, har i forhold til kommunalbestyrelsen, idet der ikke kan forelægges et mandat, som den pågældende kan handle ud fra. Hvor en kommunalt ansat udpeges til bestyrelsesposter, er det således afgørende, at kommunalbestyrelsen gør sig klart, at den pågældende ikke kan instrueres, som det ellers vil gælde i forhold de opgaver, den pågældende udfører som kommunalt ansat. Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at der ikke kan antages at bestå en pligt for den kommunalt ansatte til at påtage sig bestyrelseshvervet. Dette har sammenhæng med, at varetagelsen af bestyrelseshvervet dels kan medføre en økonomisk risiko – erstatningsansvar – dels kan medføre risici af mere personlig karakter, f.eks. strafferetligt ansvar og tab af anseelse m.v.

På baggrund af den gennemgang af de selskabsretlige regler, der er gennemført i tilknytning til rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" finder udvalget det endvidere ikke muligt at opretholde den undtagelse fra forbuddet mod instruktion, der har udviklet sig på det kommunale område, for så vidt angår kommunale repræsentanter, der er udpeget til bestyrelser i aktie- og anpartsselskaber på baggrund af bestemmelse herom i selskabets vedtægter. Det vil sige, at der ikke er grundlag for at sondre mellem kommunale repræsentanter, der er udpeget til besty-

relser i aktie- og anpartsselskaber på baggrund af bestemmelse herom i selskabets vedtægter, og kommunale repræsentanter, der er valgt til bestyrelsen på generalforsamlingen på selskabets vedtægter.

Med hensyn til aktieselskaber følger det af aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt., at et bestyrelsesmedlem til enhver tid kan afsættes af den, som har valgt eller udpeget den pågældende. Hvis et bestyrelsesmedlem er valgt af generalforsamlingen, vil bestyrelsesmedlemmet således til enhver tid kunne afsættes af generalforsamlingen. Efter aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. pkt., kan offentlige myndigheder eller andre i vedtægterne tillægges ret til at udpege ét eller flere medlemmer af bestyrelsen. Når en offentlig myndighed i selskabets vedtægter er tillagt ret til at udpege ét eller flere medlemmer af selskabets bestyrelse, vil det efter bestemmelsen i aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt., være den pågældende offentlige myndighed, som til enhver tid kan afsætte det eller de bestyrelsesmedlemmer, som myndigheden har udpeget.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ifølge vedtægterne for det pågældende aktieselskab er tillagt ret til at udpege et bestyrelsesmedlem, jf. aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. pkt., følger det således af reglerne i aktieselskabsloven, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan afsætte det pågældende bestyrelsesmedlem. Uanset, at kommunalbestyrelsens valg af bestyrelsesmedlemmet som udgangspunkt efter § 17, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, vil kommunalbestyrelsen således efter reglerne i aktieselskabsloven til enhver tid kunne afsætte det pågældende bestyrelsesmedlem.

Hvis kommunalbestyrelsen ifølge vedtægterne for det pågældende aktieselskab er tillagt ret til at udpege mere end ét medlem af selskabets bestyrelse, vil udpegningen af bestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt være sket ved forholdstalsvalg, jf. nedenfor. I så fald vil det være den gruppe i kommunalbestyrelsen, der har udpeget et bestyrelsesmedlem, der efter bestemmelsen i aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt., til enhver tid kan afsætte den pågældende.

Udvalget bemærker endelig, at det kan være hensigtsmæssigt for kommunalbestyrelsen at tegne en bestyrelsesansvarsforsikring for de udpegede medlemmer, såfremt det pågældende selskab ikke allerede har tegnet en sådan. Spørgsmålet om tegning af en bestyrelsesansvarsforsikring må generelt vurderes ud fra risikoen for erstatningsansvar ved det pågældende selskabs virksomhed.

Udvalget har endvidere overvejet den fremtidige retstilstand. Den gældende retstilstand, hvorefter kommunalbestyrelsens kompetence ikke omfatter en adgang til at instruere kommunalbestyrelsesmedlemmer, ansatte eller eksterne repræsentanter, der er udpeget som medlemmer i en bestyrelse i et aktieselskab eller et anpartsselskab, er efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssig. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå ændringer heraf.

Resultatet af udvalgets undersøgelse viser, at den praktiske anvendelse af instruktion fra kommunalbestyrelsens side muligvis er noget større, end de retlige rammer efter udvalgets opfattelse giver mulighed for. Udvalget anbefaler derfor, at der gives information til landets kommunalbestyrelser om den manglende adgang til instruktion fra kommunalbestyrelsen/kommunen, f.eks. i forbindelse med dette udvalgs rapportafgivelse.

C. Inhabilitet.

Myndighedsinhabilitet

Udvalget har overvejet indholdet af gældende ret. Udvalget finder ikke, at kommunalbestyrelsens rolle som aktionær i sig selv fører til, at kommunalbestyrelsen som sådan må anses som myndighedsinhabil, når en beslutning vedrører et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab. Selv hvis myndighedsinhabilitet helt undtagelsesvist måtte antages at foreligge, ville substitution imidlertid ikke være mulig. Udvalget finder således ikke, at beslutninger, der skal træffes af en kommunalbestyrelse som led i varetagelsen af rollen som aktionær, kan overlades til en anden kommune.

Udvalget har endvidere overvejet den fremtidige retstilstand. Retstilstanden, hvorefter en kommunalbestyrelses rolle som aktionær ikke sig selv fører til, at kommunalbestyrelsen må anses som myndighedsinhabil, er efter udvalgets opfattelse klar og hensigtsmæssig. Der er efter udvalgets opfattelse derfor ikke anledning til at præcisere retstilstanden ved lov. Udvalget bemærker, at det kan være hensigtsmæssigt at informere kommunerne om reglerne på dette område, f.eks. i forbindelse med afgivelsen af udvalgets rapport.

Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab

Udvalget har overvejet indholdet af gældende ret. Udvalget lægger til grund, at et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktio-

ner fra kommunalbestyrelsen. Udvalget lægger endvidere til grund, at ledelsen i et aktieselskab eller anpartsselskab har en særlig loyalitetsforpligtelse i forhold til selskabet.

Udvalget lægger videre til grund, at et kommunalbestyrelsesmedlem, når en sag behandles i kommunalbestyrelsen, sagligt kan varetage mange forskellige interesser i en sag. Som medlem af bestyrelsen i et aktieselskab kan vedkommende kun varetage aktieselskabets mere snævre interesser. Da denne begrænsning imidlertid kun gælder beslutninger, der træffes i selskabsbestyrelsen, finder udvalget ikke holdepunkter for at antage, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, vil være bundet af disse begrænsninger, når medlemmet deltager i beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen. Uanset, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem kun har begrænsede muligheder for at varetage kommunens interesser i selskabsbestyrelsen, har kommunalbestyrelsesmedlemmet således i kommunalbestyrelsen juridisk set den samme mulighed som altid for at varetage brede interesser, selvom sagen drejer sig om det selskab, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen. En kommunalt ansat vil på samme måde have mulighed for at inddrage alle saglige hensyn i behandlingen af en sag, selvom sagen drejer sig om et selskab, hvor den pågældende er medlem af bestyrelsen.

Af særlig betydning for vurderingen af inhabilitet i tilfælde, hvor der er tale om et fuldt ud kommunalt ejet aktie- eller anpartsselskab har udvalget drøftet anvendelsen af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, har karakter af en opsamlingsbestemmelse i forhold til § 3, stk. 1, nr. 1-4, og § 3, stk. 1, nr. 3, vedrører efter sin ordlyd alene private juridiske personer.

Udvalget finder ikke holdepunkter for at antage, at opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, uden at der foreligger yderligere konkrete omstændigheder, kan anvendes på situationer, der ikke kan henføres til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, dvs. i forhold til fuldt ud kommunalt ejede aktie- eller anpartsselskaber.

Det selskabsretlige udgangspunkt i tilfælde, hvor én kommune er eneaktionær i et aktie- eller anpartsselskab, er, at kommunalbestyrelsen heller ikke i disse tilfælde kan give selskabets ledelse, herunder bestyrelsens medlemmer instruktion. Udvalget finder imidlertid, at et kommunalbestyrelsesmedlem, en kommunalt ansat eller en eksternt repræsentant, der er udpeget til bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, hvor

kommunen er ene ejer, vanskeligt kan være udpeget til bestyrelsen for dér at varetage andre interesser end kommunens interesser.

Udvalget har noteret sig, at Justitsministeriets repræsentant i udvalget har givet udtryk for, at der ved vurderingen af spørgsmålet om inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen for et delvist kommunalt ejet selskab, må lægges vægt på forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og det, som er anført i forarbejderne til bestemmelsen.

Justitsministeriets repræsentant har i den forbindelse fremhævet, at det af bemærkningerne til bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3, fremgår, at et kommunalbestyrelsesmedlem, som af kommunalbestyrelsen er valgt eller indstillet til bl.a. selskabsbestyrelser for dér at varetage kommunale interesser, ifølge den kommunalretlige modifikation ikke i almindelighed er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvor vedkommende selskab er part eller i øvrigt er berørt af.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, bygger således på, at den kommunalretlige modifikation indebærer, at der i de omhandlede tilfælde ikke i almindelighed foreligger inhabilitet.

På det statslige område er retstilstanden klar. Her foreligger der ikke i almindelighed inhabilitet, når en ansat som led i tjenesten deltager i bestyrelsen i et aktieselskab med statslig deltagelse, fordi statens interesser som aktionær som hovedregel anses for sammenfaldende med selskabets, hvorfor der ikke foreligger en loyalitetskonflikt. Dette forhold taler for, at der i almindelighed heller ikke foreligger inhabilitet, når en kommunalt ansat eller et kommunalbestyrelsesmedlem behandler sager af særlig interesse for selskabet. Når den selskabsretlige loyalitetsforpligtelse ikke tillægges betydning på det statslige område, bør den samme loyalitetsforpligtelse heller ikke tillægges betydning på det kommunale område.

Det er herefter udvalgets opfattelse, at det ved forvaltningslovens vedtagelse har været udgangspunktet, at kommunalbestyrelsesmedlemmer eller kommunalt ansatte, der er udpeget eller indstillet af kommunalbestyrelsen som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke anses som inhabile.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed normalt lægger ressortministeriets retsopfattelse til grund.

I visse konkrete situationer kan der efter omstændighederne være grund til at fravige udgangspunktet. Det drejer sig typisk om situationer, hvor 1) kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit bestyrelseshverv, 2) kommunalbestyrelsen udøver tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet, 3) kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser, og 4) kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler. De kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer kan i disse situationer efter omstændighederne blive anset som inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, 4 eller 5.

Udvalget har endvidere overvejet den fremtidige retstilstand. Det er udvalgets opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis der er forskel i retstilstanden ved deltagelse i bestyrelsen af i statslige aktieselskaber og ved deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse.

Udvalget har også tillagt det vægt, at et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke er bundet af sin loyalitetspligt til aktieselskabet eller anpartsselskabet, når medlemmet deltager i beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen/kommunen.

Udvalget anbefaler derfor en fremtidig retstilstand på det kommunale område, hvorefter der ikke i almindelighed foreligger inhabilitet i kommunalbestyrelsen som følge af deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. I de fire ovennævnte typesituationer, hvor 1) kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit bestyrelseshverv, 2) kommunalbestyrelsen udøver tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet, 3) kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser, og 4) kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler, kan der i overensstemmelse med gældende ret efter omstændighederne fortsat være anledning til at statuere inhabilitet.

D. Muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem

Det er udvalgets opfattelse, at den undersøgelse af kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber, som er gennemført af udvalget, har afkræftet antagelsen om, at bestyrelsesposter i selskaber med kommunal deltagelse aflønnes med høje vederlag. Mange bestyrelseshverv aflønnes således slet ikke, og de fleste andre bestyrelseshverv aflønnes med relativt begrænsede beløb. Særligt gælder for kommunalt ansatte, der varetager bestyrelseshverv, at de kun helt undtagelsesvist modtager honorar.

Hertil kommer, at vederlæggelsen er udtryk for en honorering af en personlig indsats, hvor de pågældende bestyrelsesmedlemmer på baggrund af offentlige interesser er udpeget til at deltage i et specifikt afgrænset forum.

Det bemærkes også, at der vanskeligt kan argumenteres for en opretholdelse af adgangen til at udpege kommunalbestyrelsesmedlemmer til bestyrelseshverv samtidig med, at der indføres et forbud mod at modtage særskilt vederlag herfor.

Udvalget finder derfor ikke grundlag for at opstille et generelt forbud mod at oppebære vederlag ud over de vederlag, der oppebæres for varetagelsen af hvervene i kommunalbestyrelsen/amtsrådet.

Udvalget har overvejet, om denne vurdering bør være anderledes i forhold til fuldtidslønnede kommunalpolitikere, dvs. borgmestre og rådmænd. Overvejelserne har omfattet en sammenligning med embedsmænd, den ekstra arbejdsbyrde, der er forbundet med varetagelsen af de pågældende hverv, og det udbytte, der kan opnås i kraft af varetagelsen af sådanne bestyrelseshverv. Sammenholdt med det forholdsvis beskedne antal bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse, der bestrides af borgmestre, og da udvalgets undersøgelse har vist, at bestyrelseshverv, der varetages af borgmestre, aflønnes med få og relativt beskedne honorarer, der normalt kan begrundes med den ekstra arbejdsbyrde, der er forbundet med bestyrelseshvervet, finder udvalgets flertal ikke aktuelt behov for at regulere adgangen for borgmestre til at modtage sådanne vederlag i lovgivningen.

Et mindretal i udvalget (Vibeke Iversen) finder som repræsentant for Københavns Kommune, at der bør skabes lovhjemmel for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at fuldtidslønnede borgmestre og rådmænd ikke kan modtage andre vederlag i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv, end vederlaget for hvervet som borgmester og rådmand. Alle andre vederlag, som borgmestrene og rådmændene måtte

modtage gennem lønnede hverv og tillidsposter, som de er udpeget til af kommunalbestyrelsen, skal i så fald tilfalde kommunekassen.

Når udvalgets flertal ikke kan støtte mindretallet, skyldes det bl.a., at mindretalsudtalelsen bryder med princippet om, at det er det enkelte kommunalbestyrelses-medlem, der selv har rådighed over modtagne vederlag. I visse tilfælde er det endda pligtmæssigt at modtage vederlag for varetagelsen af kommunale hverv. Forslaget indebærer også, at kommunalbestyrelsen gives adgang til at træffe en beslutning, der efter gældende regler får skattemæssige virkninger for den enkelte borgmester. Samtidig vurderer udvalgets flertal, at når der ikke er grundlag for generelt at afskære borgmestere for at modtage særskilt vederlag, er det heller ikke hensigtsmæssigt, at et lokalt politisk flertal kan vedtage en sådan afskæring.

Udvalgets flertal finder på den baggrund, at det forslag om åbenhed, der er nærmere beskrevet nedenfor, i tilstrækkeligt omfang imødekommer ønsket om kontrol med borgmestres og rådmænds vederlag.

Udvalget finder endvidere ikke behov for at regulere adgangen for ansatte til at modtage vederlag. Udvalgets undersøgelse viser, at der kun er ét tilfælde, hvor honoraret tilfalder en kommunalt ansat personligt.

Udvalget vil derimod anbefale, at kommunerne ved lov forpligtes til at offentliggøre størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte modtager for varetagelsen af bestyrelseshverv i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Ved fuld åbenhed om disse vederlag undgås mytedannelse og misforståelser om omfanget og størrelsen af vederlagene.

Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at forpligtelsen til offentliggørelse også omfatter størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer oppebærer for varetagelsen af de øvrige hverv, hvortil de er udpeget af kommunalbestyrelsen, f.eks. vederlag for at deltage i bestyrelsen i kommunale fællesskaber.

Udvalget har drøftet, men forkastet, andre mulige anbefalinger, herunder at der fastsættes 1) et indtægtsloft, 2) et loft over antallet af vederlagte hverv, der kan vederlægges ved siden af hvervet i kommunalbestyrelsen, og 3) et system svarende til det, der kendes fra de kommunale fællesskaber, hvor vederlaget bl.a. fastsættes på baggrund af det konkret anvendte timeforbrug. Fordelene ved, at der i kraft af de nævnte

forslag kan opnå en vis kontrol med størrelsen af de vederlag, der kan oppebæres, står imidlertid overfor de rent administrative ulemper, der er forbundet hermed. Udvalget har vurderet, at eventuelle urimeligt høje vederlag vil blive reguleret allerede på baggrund af den foreslåede forpligtelse til offentliggørelse.

E. Principper om god selskabsledelse

Overordnet set omhandler god selskabsledelse, hvordan et selskab bedst drives til fordel for såvel dets ejere som for øvrige interessenter. God selskabsledelse vedrører således mere end blot bestyrelsesprocesser og procedurer, men retter også et særligt fokus på relationerne mellem en virksomhed, dens ejere og dens interessenter. Dermed sættes fokus på hensyn som bl.a. åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed.

For offentlige myndigheder er disse hensyn væsentlige, uanset om der er tale om aktiviteter, der udføres inden for forvaltningen eller i juridiske enheder, der i større eller mindre grad er udskilt fra forvaltningen. Det er således afgørende for borgernes tillid, at den offentlige sektor opleves som åben, gennemsigtig og ansvarlig.

Som en konsekvens heraf finder udvalget, at det er væsentligt, at kommunerne forholder sig aktivt til god selskabsledelse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at udarbejdelsen af anbefalinger for god selskabsledelse for kommunerne kan bidrage til at skabe mere tillid til kommunernes deltagelse i selskaber på privatretligt grundlag. Dertil kommer, at et øget fokus på rammerne for kommunernes deltagelse i selskaber og selskabsledelsens arbejde meget vel kan betyde, at kvaliteten af kommunalbestyrelsens deltagelse og selskabsledelsens arbejde generelt løftes.

Der er imidlertid en række forskelle mellem den kommunale og den statslige selskabsdeltagelse, der betyder, at de krav og forventninger, der var resultatet af statens overvejelser om god selskabsledelse, ikke nødvendigvis direkte kan overføres til alle former for kommunal selskabsdeltagelse.

Alt i alt er det udvalgets opfattelse, at kommuner som offentlige myndigheder generelt er forpligtede til at inddrage hensyn som åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed i udøvelsen af deres forvaltning. Det gælder også i forhold til kommunernes selskabsdeltagelse.

Udvalget finder endvidere, at det for de af de kommunale selskaber mv., der driver egentlig forretningsmæssig virksomhed, og hvor kommunerne har en eksplicit ejerrolle, med fordel kan tages udgangspunkt i de krav, forventninger og anbefalinger, som er opstillet i forhold til de statslige selskaber. Dette gælder også for de selskaber, hvor et antal kommuner i fællesskab ejer eller har aktiemajoriteten et sådant selskab.

Derimod finder udvalget, at det er nødvendigt at foretage tilpasninger af anbefalingerne for den øvrige del af den kommunale selskabsdeltagelse, dvs. hvor selskaberne ikke udøver forretningsmæssig virksomhed, eller hvor der som f.eks. i forhold til fonde ikke er tale om et kommunalt ejerskab.

På den baggrund har udvalget med udgangspunkt i anbefalingerne i rapporten "Staten som aktionær"⁵ drøftet hensigtsmæssigheden af anbefalinger på følgende områder:

1. Overvejelser om selskabsdeltagelsen
2. Overordnede principper for selskabsdeltagelsen
3. Den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer
4. Bestyrelsens sammensætning og virke
5. Offentliggørelse af hændelser af væsentlig betydning
6. Bestyrelsens arbejdsform
7. Samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet
8. Åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets interessenter
9. Regnskabsmæssig rapportering

Af disse områder indeholder de første fire generelle anbefalinger. Dvs. at de er aktuelle uanset den selskabsmæssige organisering af aktiviteten. For områderne under punkt 5 til 8 er anbefalingerne specifikke, i den forstand at der er ved udarbejdelsen af anbefalingerne er taget hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for de forskellige former for kommunal selskabsdeltagelse.

Overvejelserne under punkt 9 vedrører alene større selskaber med kommunal deltagelse.

Udvalget finder som udgangspunkt, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis samtlige kommunalbestyrelser udarbejder en samlet politik for, hvilke principper og procedurer

⁵ *Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, januar 2004*

der skal følges i forhold kommunens selskabsdeltagelse. Omfanget og ambitionsniveauet for en sådan ejerpolitik må naturligvis tage udgangspunkt i omfanget og karakteren af den enkelte kommunes deltagelse i selskabslignende konstruktioner.

Generelle anbefalinger

1. Overvejelse af selskabsdeltagelsen

Udvalget finder det væsentligt, at kommunalbestyrelsen inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer aktivt overvejer den bedst mulig organisering af kommunens aktiviteter.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at forvaltningen som led i den almindelige ledelsesinformation efter hvert kommunalvalg informerer den nye kommunalbestyrelse om kommunens deltagelse i kommunale fællesskaber og i selskaber og virksomheder mv. på privatretligt grundlag samt om kommunens ejerpolitik, såfremt en sådan er udarbejdet.

Udvalget finder, at der som udgangspunkt skal være vægtige grunde - f.eks. et ønske om at få offentlige opgaver ud på et privat marked – før en kommunal aktivitet udskilles i et selskab eller lignende på privatretligt grundlag, eller en kommune på anden vis engagere sig i et selskab. Det bemærkes, at der i medfør af lovgivningen allerede er betydelige restriktioner på omfanget af kommunal selskabsdeltagelse, mens det i andre tilfælde er et lovkrav at aktiviteter drives i selskabsform.

På den baggrund anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen foretager en grundig afvejning af fordele og ulemper ved at varetage en given aktivitet på privatretligt grundlag, i et kommunalt fællesskab eller eventuelle alternative organisationsformer, der kan være til at varetage en aktivitet på privatretligt grundlag.

Udvalget finder endeligt, at kommunalbestyrelsen løbende bør overveje, om de begrundelser der lå til grund for den oprindelige beslutning om at deltage i et selskab, fortsat er gældende, eller om den kommunale selskabsdeltagelse bør afvikles f.eks. via en privatisering.

2. Overordnede principper for god selskabsledelse

Det er udvalgets opfattelse, at det ligeledes må være et sigtepunkt for kommunalbestyrelsen, at udøvelsen af ejerskabet i selskaber og virksomheder mv. bør være baseret på de fem overordnede principper om troværdighed og legitimitet, respekt for be-

styrelsens kompetencer, aktivt ejerskab, åbenhed og gennemsigtighed samt hensyn til eventuelle andre aktionærers interesser, som gør sig gældende på det statslige område.

Principperne som helhed er kun relevante i forhold til selskaber, hvor kommunen har en egentlig ejerrolle, mens de ellers vurderes at kunne finde anvendelse uanset et selskabs størrelse og karakter samt kommunens ejerandel.

For kommuners deltagelse i selskaber, hvor selskabets aktiviteter udøves på forretningsmæssigt grundlag som f.eks. på forsyningsområdet, anbefaler udvalget, at det gøres til en målsætning, at de drives professionelt, således at det vil muligt at inddrage private medaktionærer, uden at dette dog er et mål i sig selv.⁶ Denne målsætning er naturligvis ikke relevant i forhold til selskaber, hvis primære formål ikke er at drive forretningsmæssig virksomhed, da det i disse tilfælde hverken vil være hensigtsmæssigt eller muligt at inddrage private medaktionærer.

Det må endvidere med hensyn til kommunale fællesskaber forudsættes, at de enkelte deltagende kommuner handler i overensstemmelse med de offentligretlige regler, der gælder for fællesskabets virksomhed.

3. Den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer

Det er udvalgets opfattelse, at kommunen har en væsentlig interesse i at sikre, at kommunens repræsentanter har det bedst mulige grundlag for at varetage kommunens interesser i et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab. Hensynet til anvendelsen af kommunens ressourcer kan imidlertid indebære, at det ikke er hensigtsmæssigt at give bestyrelsesmedlemmet en adgang til forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra den kommunale administration. Kommunalbestyrelsen kan desuden vurdere, at det af hensyn til kommunalbestyrelsens styring af kommunens ejerinteresser er mest hensigtsmæssigt, at bestyrelsesmedlemmet ikke har en sådan adgang eller kun har en sådan adgang efter kommunalbestyrelsens konkrete beslutning herom.

⁶ Der skelnes i det følgende mellem kommunale selskaber, der drives på et forretningsmæssigt grundlag, og resten. Med et forretningsmæssigt grundlag menes i denne sammenhæng, at selskabets indtægter altovervejende kommer fra salg af produkter eller ydelser til kunder, der således dækker de fulde omkostninger ved produktionen af de pågældende produkter eller ydelser. Denne skelnen finder anvendelse uanset selskabernes organisationsform.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at den enkelte kommunalbestyrelse drøfter, om og i hvilket omfang samt på hvilken måde bestyrelsesmedlemmer i et selskab eller et kommunalt fællesskab skal have adgang til at forlange oplysninger og bistand fra den kommunale administration i forbindelse med varetagelsen af bestyrelseshvervet.

Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at en adgang til at forlange oplysninger eller teknisk bistand fra den kommunale administration er hensigtsmæssig, anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinjer herfor. Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at der vil kunne være saglig grund til at opstille forskellige retningslinjer for bestyrelsesmedlemmer i forskellige selskaber og kommunale fællesskaber. Udvalget forudsætter dog – hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der bør gives adgang til at forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra den kommunale administration – at flere bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunen til ét bestemt selskab eller kommunalt fællesskab, får en lige adgang til at forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra administrationen.

Udvalget skal i tilknytning hertil påpege, at et bestyrelsesmedlem kun vil være berettiget til at videregive oplysninger om selskabet til den kommunale administration, hvis den samlede bestyrelse har godkendt dette, og at sådanne oplysninger vil blive omfattet af reglerne om aktindsigt.

4. Bestyrelsens sammensætning og virke

Udvalget finder som udgangspunkt, at sammensætningen af bestyrelsen i selskaber med kommunal deltagelse bør ske således, at bestyrelsen har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets aktuelle situation.

Udvalget finder, at kommunalbestyrelsen som ejer derfor skal arbejde for, at bestyrelsen har de nødvendige forretningsmæssige og ledelsesmæssige kompetencer i forhold til selskabets karakter og aktuelle situation.

På den baggrund anbefaler udvalget, at der bør tegnes en kompetenceprofil for det enkelte selskabs bestyrelse, der kan indeholde krav om faglig indsigt, personlige egenskaber, evt. bestyrelses- eller ledelseserfaring m.v. Denne kompetenceprofil bør lægges til grund i forbindelse med såvel sammensætning som udpegning af bestyrelsesmedlemmer.

I selskaber, hvor en kommune ejer majoriteten, kan kommunalbestyrelsen vælge at kræve en kompetenceprofil udarbejdet af bestyrelsen, mens sikringen af bestyrelsens

samlede kompetenceniveau må ske i samarbejde med de øvrige ejere i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke ejer majoriteten.

Kommunalbestyrelsens flertal har i tilfælde, hvor kommunen kun skal udpege ét medlem til en bestyrelse, mulighed for ved udpegningen af det pågældende medlem at søge at tilgodese hensynet til, at bestyrelsens samlede sammensætning sker i overensstemmelse med selskabets kompetenceprofil. Udvalget anbefaler, at kommunalbestyrelsen i sådanne tilfælde arbejder for, at bestyrelsen har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets karakter og aktuelle situation, herunder forretningsmæssige og ledelsesmæssige kompetencer.

Med hensyn til kommunalbestyrelsens udpegning af to eller flere medlemmer til en bestyrelse sætter den kommunale styrelseslov visse begrænsninger for kommunalbestyrelsens muligheder for at sikre en bestemt sammensætning af en bestyrelse i et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab. Det er i den forbindelse udvalgets anbefaling, at interessen i at sikre, at bestyrelsen sammensættes i overensstemmelse med selskabets kompetenceprofil, nøje bør afvejes over for hensynet til, at kommunalbestyrelsens mindretal som udgangspunkt må have frihed til at besætte pladser i bestyrelsen efter mindretallets eget valg. Det er desuden en forudsætning for en eventuel flertalsbeslutning i kommunalbestyrelsen om, at bestemte, navngivne personer skal udpeges til bestyrelsen, at beslutningen er sagligt begrundet.

Udvalget anbefaler endvidere, at hensynet til bestyrelsens effektivitet indgår i forbindelse med udarbejdelsen af vedtægterne for et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab, og at det bl.a. på baggrund af dette hensyn overvejes, hvilken overgrænse der skal sættes for antallet af bestyrelsesmedlemmer. Hensynet til antallet af selskabsdeltagere vil også naturligt indgå i sådanne overvejelser.

Specifikke anbefalinger

5. Offentliggørelse af hændelser af væsentlig betydning

Aktie- og anpartsselskaber

For så vidt angår offentliggørelsen af væsentlige begivenheder, anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen – i det omfang det er muligt via ejerskabet – stiller krav om offentliggørelse af væsentlige begivenheder f.eks. i kraft af bestemmende indflydelse i selskabet eller gennem tilføjelse i selskabets vedtægter.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at indberetningen tilgår ejerkommunalbestyrelsen med henblik på offentliggørelse på ejerkommunens hjemmeside. I tilfælde, hvor flere kommuner er sammen om ejerskabet, bør offentliggørelsen ske på alle ejerkommuners hjemmesider.

Erhvervsdrivende fonde

Udvalget finder, at fondsretlige grundsætninger indebærer, at der ikke kan stilles krav om generelle regler og procedurer for indberetning af væsentlige begivenheder. Sådanne krav kan dog evt. indskrives i vedtægterne ved stiftelsen af den erhvervsdrivende fond.

Kommunale fællesskaber

For de kommunale fællesskaber, der udøver egentlig forretningsmæssig virksomhed som på f.eks. forsyningsområdet, anbefaler udvalget, at oplysninger om væsentlige begivenheder offentliggøres på ejerkommunernes hjemmeside på samme måde, som det anbefales for aktie- og anpartsselskaberne.

Det er udvalgets opfattelse, at offentlighedens interesse i forhold til de øvrige kommunale fællesskabers virksomhed er tilgodeset med de gældende regler i offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsens styringsbeføjelser over for det kommunale fællesskab giver endvidere efter udvalgets opfattelse tilfredsstillende rammer for at sikre, at kommunalbestyrelsen kan få de oplysninger fra fællesskabet, som kommunalbestyrelsen har behov for. Udvalget har på den baggrund ikke fundet behov for at anbefale en offentliggørelse af væsentlige begivenheder i disse kommunale fællesskaber. Udvalget kan dog anbefale, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinjer for, hvilke oplysninger kommunens repræsentant skal meddele kommunalbestyrelsen.

6. Bestyrelsens arbejdsform

Aktie- og anpartsselskaber

Udvalget finder det hensigtsmæssigt, at der med henblik på at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af en bestyrelses arbejde bør udarbejdes en forretningsorden. Udvalget anbefaler, at forretningsordenen som minimum bør indeholde en række nærmere angivne elementer.

Udvalget har overvejet brugen af selvevaluering af bestyrelse og direktion samt brugen af bestyrelsens evaluering af direktionen. Grundet bredden i de omfattede sel-

skaber i undersøgelsen, vurderer udvalget, at brugen af selvevaluering og evaluering bør fastsættes ud fra det konkrete tilfælde.

Erhvervsdrivende fonde

Udvalget finder, at ovenstående anbefalinger for forretningsordenen også er hensigtsmæssigt for selskabsformer, hvor der ikke i lovgivningen stilles krav herom. Dette gælder bl.a. for erhvervsdrivende fonde.

Kommunale fællesskaber

Med hensyn til kommunale fællesskaber vil en række regler om bestyrelsens funktion typisk være fastsat i samarbejdsaftalen, dvs. i vedtægten for det kommunale fællesskab, der godkendes af tilsynsmyndigheden. Det gælder bl.a. regler om bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed og retningslinjer for arbejdsdelingen mellem bestyrelsen, et evt. repræsentantskab og den daglige ledelse. Det gælder endvidere regler om proceduren for vedtagelse af fællesskabets årsbudget, aflæggelse af årsregnskab til revisionen samt om afgørelser med hensyn til revisionens bemærkninger og regnskabet godkendelse, hvor den kommunale styrelseslovs regler som udgangspunkt finder anvendelse.

Udvalget kan dog anbefale, at bestyrelsen for det kommunale fællesskab overvejer – om der udover de kompetencebestemmelser, der fremgår af samarbejdsaftalen – er behov for nærmere bestemmelser om bestyrelsens virksomhed, som kan fastsættes i en forretningsorden.

7. Samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet

Udvalgets undersøgelse har vist, at det hovedsagligt er medlemmer af kommunalbestyrelsen/amtsrådet, herunder borgmestre, viceborgmestre og udvalgsformænd, der udpeges som kommunernes og amtskommunernes bestyrelsesrepræsentanter. Dette giver en forventning om, at der er en vis kommunikation mellem bestyrelsen og kommunalbestyrelsen, men det er ingen garanti for, at der rent faktisk er klare kommunikationsstrømme mellem bestyrelsesrepræsentanten og kommunalbestyrelsen. I mangel af klare retningslinier vil karakteren af kommunikationsstrømmen formodentligt være meget personafhængig.

Bl.a. på den baggrund anbefaler udvalget, at der etableres retningslinier for kommunikationen mellem selskabet og kommunalbestyrelsen med henblik på, at kommunalbestyrelsen kan udøve et aktivt ejerskab.

Udvalget anbefaler endvidere, at bestyrelsens adgang til at videregive oplysninger til kommunalbestyrelsen, udover hvad der følger af den naturlige information fra selskabet til dets ejere af ordensmæssige hensyn, bør fremgå af selskabets vedtægter

Muligheden for at indhente information vil dog afhænge af den selskabsform, som selskabsdeltagelsen er organiseret i, samt kommunens ejerandel.

Muligheden for at indhente information i *aktie- og anpartsselskaber* afhænger af den kommunale ejerandel, idet dette i praksis sætter grænser for karakteren af de oplysninger, som kan indhentes. Samtidig skal aktieselskabslovens bestemmelser om ligebehandling af aktionærene iagttages.

Det er udvalget opfattelse, at retningslinierne fra det statslige område om principper for kommunikation bør gælde for eneejede selskaber, hvor der ikke er et hensyn til ligebehandlingen af de øvrige medejere, som skal varetages. Dvs. der gives eneejere vidtgående muligheder for at indhente de oplysninger, ejeren måtte ønske. Udvalget finder tillige, at anbefalingerne bør gælde for de fuldt kommunalt ejede selskaber, som er kendetegnet ved, at flere kommuner ejer selskabet i fællesskab. Det vil kræve, at det fastlægges procedurer, som sikrer, at alle kommunale ejere får stillet samme information til rådighed.

Da kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber på privatretligt grundlag spænder over såvel økonomisk og politisk tunge selskaber som meget små selskaber med begrænset økonomisk vægt, vurderes det hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen tager stilling til, hvilke retningslinier for kommunikationen der skal gælde i det konkrete tilfælde.

For øvrige aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kun adgang til samme information, som de øvrige aktionærer og anpartshavere i selskabet med evt. fortrolighedsklausuler tilknyttet. For aktie- og anpartsselskaber med en meget begrænset ejerkreds vurderes det imidlertid hensigtsmæssigt, at de enkelte kommunalbestyrelser arbejder aktivt for, at der fastsættes retningslinier mellem ejerne.

For *erhvervsdrivende fonde* anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinier for kommunikation mellem fonden og kommunalbestyrelsen. Sådanne retningslinier skal fastsættes i fondens vedtægter således, at der ikke er tvivl om bestyrelsens uafhængighed af stifteren. Der bør i den forbindelse være en begrundelse for,

hvorfor sådanne retningslinier er nødvendige i det konkrete tilfælde. Kommunalbestyrelsen bør ved tilrettelæggelse af sådanne regler lægge vægt på det udelukkende orienterende aspekt.

Udvalget anbefaler for *kommunale fællesskaber*, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinjer for, hvilke oplysninger kommunens repræsentant skal meddele kommunalbestyrelsen. Udvalget kan endvidere anbefale, at det i forbindelse med indgåelsen af samarbejdsaftalen overvejes, om der er oplysninger, som kommunalbestyrelsen ønsker forelagt, inden der træffes beslutning i det kommunale fællesskabs bestyrelse med henblik på, at et krav herom kan indarbejdes i samarbejdsaftalen.

8. Åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets interesser

Udvalget finder, at en udbredt åbenhed og gennemsigtighed bør være et væsentligt sigtepunkt for de kommunale ejere, da det dels er en forudsætning for, at kommunalbestyrelsen kan udøve et aktivt ejerskab, dels giver øvrige interesser mulighed for at følge udviklingen i de pågældende selskaber.

På denne baggrund har udvalget taget stilling til, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen stiller krav om, at selskaber og virksomheder med kommunal deltagelse udarbejder en informations- og kommunikationspolitik, herunder stiller krav om, hvilke oplysninger der som minimum bør offentliggøres om selskaberne, f.eks. via selskabernes hjemmeside.

Som for de foregående forhold er udgangspunktet, at kommunalbestyrelsens muligheder for at stille sådanne krav i *aktie- og anpartsselskaber* afhænger af ejerandelen, idet sådanne krav kun kan gennemføres egenhændigt, såfremt kommunen har bestemmende indflydelse. Hvis dette ikke er tilfældet, må kommunen søge tilslutning hertil hos de øvrige aktionærer og anpartshavere.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at kommunerne over for de selskaber, hvor de har bestemmende indflydelse stiller krav om, at selskaberne skal udarbejde en informations- og kommunikationspolitik. Da nogle selskaber imidlertid er af en så begrænset størrelse, at omkostninger ved at udarbejde en informations- og kommunikationspolitik muligvis ikke står mål med nytten heraf, finder udvalget det endvidere hensigtsmæssigt, at kommunerne for hvert enkelt selskab foretager en vurdering af, hvorvidt udarbejdelsen heraf vil være formålstjenlig. Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelserne ved denne vurdering bør vægte hensynet til varetagelsen af et aktivt ejerskab meget højt.

Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsen for hvert *kommunalt fællesskab* bør vurdere, hvorvidt udarbejdelsen af en kommunikations- og informationspolitik vil være hensigtsmæssig. Hensigtsmæssigheden heraf vil efter udvalget opfattelse i vidt omfang afhænge af det kommunale fællesskabs størrelse og virksomhed, idet relevansen af en formuleret kommunikations- og informationspolitik vurderes størst for de større kommunale fællesskaber, der driver egentlig forretningsmæssig virksomhed inden for f.eks. forsyningsområderne. Kommunalbestyrelsen vil i forbindelse med udarbejdelsen af samarbejdsaftalen kunne overveje, om og i givet fald hvilke oplysninger fællesskabet efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør offentliggøre. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der er oplysninger, som det kommunale fællesskab bør offentliggøre, anbefaler udvalget, at der fastsættes regler herom i fællesskabets vedtægter.

Specifikke overvejelser vedrørende store aktieselskaber med kommunal deltagelse

9. Regnskabsmæssig afrapportering

Udvalget har overvejet, om anvendelsen af den internationale regnskabsstandard IAS/IFRS bør anbefales for de større aktieselskaber med kommunal deltagelse. De fleste af disse vil være omfattet af årsregnskabslovens klasse C, og samtidig kan der i det konkrete tilfælde gennem vedtægterne sikres, at selskabet aflægger årsregnskab efter IAS/IFRS, såfremt der skabes det nødvendige flertal herfor på generalforsamlingen.

Udvalget vurderer således parallelt med statslige aktieselskaber, at det ikke er nødvendigt at pålægge kommunale aktie- og anpartsselskaber en lovbestemt pligt til at aflægge regnskab efter den internationale regnskabsstandard IAS/IFRS. Det skal ses i lyset af, at der vurderes at medgå et væsentligt ressourceforbrug ved regnskabsaflæggelse efter IAS/IFRS.

Hvad angår offentliggørelse af kvartals- eller halvårsregnskaber, vurderer udvalget, at det kan være hensigtsmæssigt for visse selskaber. Samtidig er det dog udvalgets holdning, at der ikke bør være et fast krav om offentliggørelse, idet merværdien af dette krav ikke altid vil stå mål med omkostningerne. Det bør således af kommunalbestyrelsen besluttes i det enkelte tilfælde, om offentliggørelse af kvartals- eller halvårsregnskaber kan være hensigtsmæssigt. Det skal bemærkes, at for statslige aktieselskaber er det i henhold til aktieselskabsloven et lovkrav at aflægge halvårsreg-

skaber, mens der kan aflægges kvartalsrapporter. Udvalget finder i den forbindelse, at offentlighedens adgang til informationer om virksomheden bør vægtes højt.

Endelig har udvalget overvejet, om der bør stilles krav om indholdet af den regnskabsmæssige afrapportering (fx krav om miljøregnskab, vidensregnskab, etisk og socialt ansvar, arbejdsmiljø mv.). Udvalget finder, at sådanne indholdskrav i mange tilfælde vil være et bestyrelsesanliggende. Derudover finder udvalget, at bredden af de berørte aktieselskaber med kommunal deltagelse kan gøre det vanskeligt at fastsætte centrale krav til indhold af den regnskabsmæssige afrapportering.

Det kan derudover for den enkelte kommunalbestyrelse overvejes at stille andre regnskabsmæssige krav til visse særlige selskaber. Det kunne f.eks. være forsyningselskaber, som alt andet lige må vurderes at have en vis miljøpåvirkning, og som kunne aflægge et miljøregnskab.

Kapitel 3. Baggrund vedrørende kommuners mulighed for deltagelse i aktie- og anpartsselskaber samt kommunale fællesskaber

A. Indledning vedr. generelle juridiske spørgsmål

Grundloven indeholder følgende bestemmelse:

”§ 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.”

Det følger af Grundlovens § 82, at bindende regler i forhold til kommunerne og amtskommunerne^{7 8} alene kan udstedes ved lov eller med hjemmel i lov. Der er derfor ikke mulighed for at regulere forhold i kommunerne uden en sådan lovhjemmel. Tjenestebefalinger – f.eks. i form af cirkulæreskrivelser - har ikke bindende virkning i forhold til kommunerne, fordi der ikke er et almindeligt over-/underordningsforhold mellem centraladministrationen og kommunerne.

Kommunerne er i lovgivningen tillagt en række opgaver. Visse af disse opgaver er obligatoriske (kommunen skal), mens andre er fakultative (kommunen kan).

Når en opgave er henlagt til kommunerne ved lov, er kommunerne forpligtede til at handle i overensstemmelse med loven. En opgave, der er pålagt en kommune ved lov, kan ikke – uanset det kommunale selvstyre – opgives eller ændres af en kommunalbestyrelse. Kommunerne kan som udgangspunkt heller ikke varetage opgaver, medmindre der er hjemmel i lovgivningen til at varetage opgaven, ligesom kommunerne ikke må varetage opgaver, der strider mod lov. Det følger af det almindelige legalitetsprincip, som kommunerne også er omfattet af.

Lovgivningsmagten kan udover at pålægge kommunerne at varetage en opgave tillade kommunerne at varetage en opgave eller udelukke en kommune fra at varetage en opgave.

Der kan også i lovgivningen fastsættes regler om, hvordan kommunerne skal løse deres opgaver.

På nogle områder er rammerne for opgavevaretagelsen ganske vide, idet lovgivningsmagten ikke har fundet anledning til at begrænse kommunernes frihed til at beslutte, hvorledes de vil udføre opgaven, udover hvad der følger af almindelige offent-

⁷ Udtrykket *kommune* omfatter i det følgende både kommuner og amtskommuner, hvor intet andet er anført. Udtrykket *kommunalbestyrelse* omfatter i det følgende både kommunalbestyrelse og amtsråd, hvor intet andet er anført.

⁸ Amtskommunerne nedlægges pr. 1. januar 2007. Fem nye regioner får herefter i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder, opgaver inden for sundhedsområdet, regional udvikling, det sociale område, undervisningsområdet, trafikområdet og visse begrænsede opgaver inden for miljøområdet. Regionerne kan ikke varetage andre opgaver. Det indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed.

ligretlige grundsætninger om bl.a. saglig forvaltning og lighed samt forvaltningsloven og offentlighedsloven. Det gælder f.eks. inden for store dele af kulturområdet.

På andre områder er det kommunalpolitiske råderum mere begrænset. Det gælder særligt inden for det sociale område, hvor der stilles krav om ensartethed og ligebehandling af borgerne i kommunernes afgørelser.⁹

Ved siden af de lovbestemte opgaver kan kommunen efter eget valg påtage sig visse afgrænsede ulovbestemte opgaver. Om disse kommunale opgaver, der ikke er reguleret ved skrevne retsregler, bruges normalt betegnelsen kommunalfuldmagten.

Kommunalfuldmagten giver ikke adgang til at foretage indgreb over for borgerne, f.eks. påbud og forbud eller opkrævning af skat og lign. Den giver heller ikke adgang til at meddele dispensationer og lign. fra lovgivningen. Sådanne afgørelser kræver sædvanlig hjemmel i lov eller tilsvarende grundlag. Kommunalfuldmagten omfatter alene det forhold, at kommuner i et vist omfang kan disponere økonomisk uden hjemmel i lov.¹⁰

I det følgende redegøres for kommunernes mulighed for at deltage i selskaber – dels i medfør af den kommunale styrelseslov og kommunalfuldmagtsreglerne og dels i medfør af bestemmelser i anden lovgivning herom. De pågældende lovbestemmelser indeholder både eksempler, hvor det er obligatorisk, at kommunens opgavevaretagelse sker i selskabsform, og eksempler, hvor opgavevaretagelse i selskabsform blot er én af flere muligheder.

B. Den kommunale styrelseslov og kommunalfuldmagtsreglerne

Kommuner har, hvor den skrevne særlovgivning ikke regulerer spørgsmålet, en vis adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der er dog i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis knyttet en række betingelser til denne adgang.

Lovgivningen må ikke være til hinder for, at opgaven udføres uden for det kommunale system. Det indebærer primært, at myndighedsopgaver, herunder navnlig den virksomhed, der går ud på at træffe afgørelser, ikke uden lovhjemmel kan overlades til f.eks. aktieselskaber eller anpartsselskaber Baggrunden herfor er, at det normalt er

⁹ Der henvises til vejledning nr.192 af 28. juni 2001 om regeludstedelse i forhold til kommunerne, afsnit 3.

¹⁰ Der henvises til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv.*, 2005, side 20.

forudsat i lovgivningen, at myndighedsbeføjelser skal udøves af kommunalbestyrelsen.

Det er for det andet efter kommunalfuldmagtsreglerne en betingelse for kommunal deltagelse i en privatretlig selskabsdannelse, at selskabet udelukkende varetager opgaver, som de deltagende kommuner selv kan varetage. Kommunen kan således ikke udvide sit lovlige opgaveområde ved at deltage i et aktieselskab. Betingelsen indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste. Sikring heraf kan i praksis ske ved, at der i vedtægterne indføres en bestemmelse om, at der ikke kan udbetales højere udbytte, end hvad der svarer til almindelig forretning af den investerede kapital.¹¹

”Den almindelige forrentning af den indskudte kapital” skal ses i sammenhæng med § 44 i lov om kommunernes styrelse, hvilket indebærer, at et aktieselskab med kommunal deltagelse alene må udbetale udbytte svarende til det beløb, kommuner i almindelighed kan få ved anbringelse af midler i sådanne obligationer eller investeringsbeviser, i hvilke fondes midler kan anbringes.

Det er for det tredje normalt en betingelse, at én kommune ikke har bestemmende indflydelse i selskabet. Baggrunden herfor er, at kommunal virksomhed som udgangspunkt skal udøves i overensstemmelse med det styrelsessystem, der er fastlagt i den kommunale styrelseslov. Kommunens anliggender styres således af kommunalbestyrelsen, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, der er kommunens øverste myndighed med det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. En kommunalbestyrelse kan derfor ikke lade en opgave varetage i selskabsform og samtidig bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. Kommunalbestyrelsen ville herved bringe sin virksomhed uden for reglerne i den kommunale styrelseslov og den øvrige lovgivning, der gælder for kommunal forvaltning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven. Derimod vil flere kommuner tilsammen kunne udøve bestemmende indflydelse i et selskab, uden at dette vil være i strid med lov om kommunernes styrelse.

Enkelte opgavetyper kan løses i selskabsform, hvor en kommunalbestyrelse bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen. Det drejer sig om kommunal forsyningsvirksomhed og salg af biprodukter fra kommunal virksomhed. Baggrunden herfor er, at

¹¹ Der henvises til Inger Mogensen og Dario Silic, *Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis*, 2004, s. 179ff., og Karsten Revisbech, *Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv.*, 2005, side 196ff.

der tale om opgavetyper, der har mindre sammenhæng med den øvrige kommunale virksomhed, og for hvilke hensynet til en forretningsmæssig ledelse af opgavevaretagelsen er fremtrædende.

Kommunalbestyrelsen kan efter den kommunale styrelseslovs § 68 a udpege medlemmer til bestyrelsen m.v. for selskaber, der helt eller delvist varetager ikke-kommunale opgaver, jf. herom neden for i afsnit G.

C. Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (lov nr. 548 af 8. juni 2006)

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, der blev vedtaget i juni 2006, bygger på regeringsgrundlaget "Nye mål" fra 2005, hvoraf det fremgår, at *"regeringen ønsker at stramme og præcisere reglerne for kommunernes adgang til at agere på markedet"*. Loven, der træder i kraft den 1. januar 2007, indeholder på den baggrund en række stramninger af det gældende regelsæt.

Loven betyder, at lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. og lov om kommuners og amtskommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder ophæves, og at området fremover reguleres i én lov, der administreres af Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Som følge af kommunalreformen blev lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber m.v. ændret således, at amtskommuner blev skrevet ud af loven med virkning fra januar 2007, hvor kommunalreformen træder i kraft. Regionerne blev ikke i samme forbindelse skrevet ind i loven. Det blev imidlertid i forbindelse med udarbejdelsen af den nye lov fundet hensigtsmæssigt, at regionerne får mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne inden for sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område.

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber giver kommuner og regioner adgang til at udøve visse former for erhvervsvirksomhed i selskabsform. Kommunal/regional erhvervsaktivitet i selskabsform efter denne lov skal bygge på kommunal/regional viden.

Efter lovens § 2 er det som hidtil en betingelse, at det drejer sig om en opgave, kommunen lovligt kan løse for sig selv, at opgaven, hvis den overstiger en af økonomi- og

erhvervsministeren fastsat værdi (500.000 kr.), forinden har været udbudt, og at den udførende kommune har foretaget en kalkulation af de samlede omkostninger ved varetagelse af opgaven.

Kommuner kan fortsat udføre mindre opgaver for hinanden op til en grænse, uden at der stilles krav om selskabsdannelse. Grænsen er fastsat til EU's udbudsgrænse for tjenesteydelser. Tærskelværdien er i 2006 og 2007 på 1.570.203 kr.

Overstiger den enkelte opgaves værdi EU's udbudsgrænse for tjenesteydelser, vil der alene være mulighed for at udføre opgaver for andre i selskabsform.

Kommunen må ikke ved sin deltagelse i selskaber efter loven opnå *bestemmende indflydelse* i selskabet.

§ 1. Denne lov finder anvendelse på kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder samt kommuners og regioners deltagelse i selskaber, medmindre andet er bestemt i anden lovgivning.

§ 2. Kommuner kan udføre sådanne opgaver for andre offentlige myndigheder, som kommunerne kan løse for sig selv. Dette gælder dog ikke, hvis en opgaves værdi overstiger den for kommuner gældende tærskelværdi for offentlige tjenesteydelser i direktivet om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler.

Stk. 2. Kommuner kan kun udføre opgaver som nævnt i stk. 1 for andre offentlige myndigheder, hvis opgaverne forinden har været udbudt. En kommune kan endvidere kun få udført sådanne opgaver af andre kommuner, hvis disse opgaver forinden har været udbudt.

Stk. 3. Stk. 2 gælder dog ikke, hvis opgavens værdi ikke overstiger et beløb, der fastsættes af økonomi- og erhvervsministeren.

Stk. 4. Kommunalbestyrelser skal, forinden de afgiver tilbud på og indgår aftale om udførelse af en opgave for en anden offentlig myndighed, foretage en beregning af de samlede omkostninger, der vil være forbundet med kommunens varetagelse af opgaven. Kommunalbestyrelser må ikke afgive tilbud på eller indgå aftale om udførelse af opgaver, der indebærer en betaling, som er lavere end det beregnede beløb.

Stk. 5. Stk. 1 finder ikke anvendelse på opgaver, som kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, udfører for de kommuner, der deltager i fællesskabet.

Stk. 6. Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter efter forhandling med indenrigs- og sundhedsministeren regler om kommuners adgang til at udføre opgaver efter stk. 1 for andre offentlige myndigheder og om kommuners adgang til at få udført sådanne opgaver af andre

kommuner, herunder om udbud, jf. stk. 2 og 3, og om omkostningsberegning, jf. stk. 4

§ 3. Kommuner og regioner kan efter bestemmelserne i §§ 4-6 deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der driver virksomhed med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, som bygger på kommunal eller regional viden, der er oparbejdet i kommunen eller regionen i forbindelse med løsning af kommunale eller regionale opgaver, eller videreudvikling af sådan viden. Regionerne må dog alene deltage i selskaber, som bygger på regional viden, der er oparbejdet i regionen i forbindelse med løsning af regionale opgaver inden for sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område. Den kommunale eller regionale opgave som nævnt i 1. pkt. må kommunalbestyrelsen eller regionsrådet ikke tidligere have overladt til private, medmindre særlige omstændigheder taler herfor.

Stk. 2. De selskaber, hvori der foretages indskud efter stk. 1, kan ud over den i stk. 1 nævnte viden afsætte dermed nært sammenhængende privat viden samt produkter og tjenesteydelser, der bygger på sådan viden, men må ikke derudover drive anden virksomhed.

Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren kan give tilladelse til, at kommuner og regioner kan deltage i selskaberne indirekte via de kommunale henholdsvis regionale organisationer og selskaber m.v., herunder via kommunale fællesskaber oprettet i henhold til § 60 i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 4. En kommune eller region må ikke ved sin deltagelse i selskaber efter denne lov opnå bestemmende indflydelse.

Stk. 5. Kommuner og regioner kan kun deltage finansielt og ledelsesmæssigt i aktieselskaber, anpartsselskaber og andre virksomheder med begrænset ansvar.

Stk. 6. Kommuner og regioner kan ikke efter stk. 1 indskyde midler i selskaber omfattet af loven, hvis vedtægter giver andre end selskabsorganerne ret til at udpege medlemmer af selskabernes ledelse.

Ud over de generelle betingelser for kommuners og regioners deltagelse i selskabet, som følger af lovens § 3, er der efter § 4 endvidere et krav om privat deltagelse i selskaber oprettet med hjemmel i denne lov, således at de private ejere skal besidde mindst 25 pct. af såvel selskabets aktiekapital som stemmerettighederne i selskabet.

§ 4. I selskaber omfattet af loven skal der være private ejere, som besidder minimum 25 pct. af selskabets kapital og stemmerettigheder.

Stk. 2. Den forholdsmæssige kommunale og regionale andel af kapitalen og stemmerettighederne i et selskab omfattet af loven kan ikke forøges.

Stk. 3. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om, at visse typer af selskaber er undtaget fra kravene i stk. 1 og 2.

Stk. 4. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan under ganske særlige omstændigheder give et selskab tilladelse til at fravige stk. 1 og 2.

I ganske særlige tilfælde kan der dog være behov for, at kommunen eller regionen kan indgå i selskaber, der alene har en offentlig ejerkreds. Loven indeholder derfor hjemmel til, at økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage visse typer selskaber for dette krav. Bemyndigelsen påtænkes udnyttet i forbindelse med lovens ikrafttræden.

Endvidere kan der i ganske særlig tilfælde undtages fra kravet om privat deltagelse, eksempelvis hvis det kan godtgøres, at der ikke findes private ejere, der vil deltage i det pågældende selskab.

I henhold til lovens bemærkninger er formålet med loven, at kommuners og regioners deltagelse i fælles selskaber med private skal medvirke til, at offentlige opgaver, der tidligere har været varetaget af det offentlige, kommer ud på markedet.

Efter § 5 skal den kommunale part derfor afhænde sin ejerandel i et selskab, hvis over 25 pct. af selskabets omsætning stammer fra salg til andre end kommuner, ligesom en regional part på tilsvarende vis skal trække sig ud af et selskab, hvis over 25 pct. af selskabets omsætning stammer fra salg til andre end regioner.

§ 5. I selskaber omfattet af loven, hvor der deltager kommuner, må højst 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år stamme fra salg til andre end kommuner. I selskaber omfattet af loven, hvor der deltager regioner, må højst 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år stamme fra salg til andre end regioner. I selskaber omfattet af loven, hvor der deltager kommuner og regioner, må højst 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år stamme fra salg til andre end kommuner og regioner.

Stk. 2. Hvis mere end 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over 3 år stammer fra salg til andre, jf. stk. 1, skal en kommune eller region afhænde sine ejerandele i selskabet. En eller flere af de private ejere, jf. § 4, stk. 1, har ret til at bestemme, at kommunen eller regionen skal lade sig indløse af disse ejere. De private ejere i et selskab, jf. § 4, stk. 1, skal købe kommunen eller regionens ejerandele, hvis det ikke har været muligt for kommunen eller regionen at afhænde sine ejerandele på anden måde, medmindre der træffes beslutning om opløsning af selskabet.

Stk. 3. Indløsningen i medfør af stk. 2, 2. og 3. pkt., skal ske til markedspris. Hvis der ikke kan opnås enighed om indløsningskursen, fastsættes denne af en uvildig, sagkyndig vurderingsmand, jf. aktieselskabslovens § 6 b. Vurderingsmandens afgørelse kan indbringes for domstolene. Sag herom skal være anlagt senest 3 måneder efter modtagelsen af vurderingsmandens erklæring.

Stk. 4. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om, at visse typer af selskaber er undtaget fra kravene i stk. 1-3.

Stk. 5. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan under ganske særlige omstændigheder give et selskab tilladelse til at fravige stk. 1-3.

Inden for visse typer selskaber kan der være et særligt perspektiv i, at kommunen eller regionen fortsat kan deltage i selskabet, uanset at selskabets salg til andre overstiger den fastsatte procentgrænse på 25 pct. af selskabets omsætning.

Efter § 5, stk. 4, indeholder loven derfor mulighed for, at økonomi- og erhvervsministeren generelt kan undtage visse typer selskaber fra kravet om afhændelse. Denne bemyndigelse påtænkes udnyttet i forbindelse med lovens ikrafttræden. Efter § 5, stk. 5, kan Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i ganske særlige tilfælde konkret undtage et selskab fra kravet om afhændelse. Hermed sikres der fleksibilitet i forhold til dette krav.

I henhold til den nye lov kan der ikke ske en forøgelse af det kommunale eller regionale engagement, dvs. kommunernes eller regionernes andel af kapitalen og stemmerettigheder, uden en tilsvarende forøgelse af det private engagement. De private parter kan derimod øge deres engagement uden en tilsvarende forøgelse af det offentlige engagement. I ganske ekstraordinære tilfælde kan der undtages fra dette krav, for eksempel hvis den private aktionær går konkurs eller på anden vis opløses.

D. Regulering af kommuners selskabsdannelse i særlovgivningen

1. Elforsyning

Reglerne om selskabsdannelse er fastsat i lov om elforsyning (lovbekendtgørelse nr. 286 af 20. april 2005 som senest ændret ved § 1 i lov nr. 520 af 7. juni 2006). Produktions-, transmissions- og netvirksomheder drives i henhold til loven efter et bevillings-system, hvorefter transport- og energiministeren udsteder bevilling til de virksomheder, der opfylder elforsyningslovens bestemmelser. Lov om elforsyning indeholder visse krav til selskabsmæssig adskillelse, således at det som hovedregel ikke er muligt at drive netvirksomhed og transmissionsvirksomhed i samme selskab. Bevilling kan dog gives til samme selskab, såfremt transport- og energiministeren vurderer, at dette kan ske uden, at det er til hinder for en forsvarlig varetagelse af de bevillingspligtige aktiviteter, og så længe aktiviteterne holdes regnskabsmæssigt adskilt.

For så vidt angår aktiviteter, som ligger uden for bevillingen, herunder produktion eller handel med el, skal disse udøves i selskaber med begrænset ansvar, dvs. aktieselskab, anpartsselskab eller andelsselskab.

For kommunerne gælder det, at de kan varetage netvirksomhed og produktion af el ved forbrænding af affald. Disse former for kommunal virksomhed kan udøves, uden der stilles krav til organisering af virksomheden. Herudover kan kommuner deltage i virksomhed, som beskæftiger sig med produktion, handel og levering af elektricitet, såfremt virksomheden udøves på kommercielle vilkår og i selvstændige selskaber med begrænset ansvar. Kommunerne kan tillige deltage i anden virksomhed, som har tilknytning til virksomhed efter loven. Virksomheden skal i dette tilfælde udøves på kommercielle vilkår og i selvstændige selskaber med begrænset ansvar.

2. Naturgas

Der gælder også på naturgasområdet et krav om selskabsdannelse i henhold til lov om naturgasforsyning (lovbekendtgørelse nr. 287 af 20. april 2005 som ændret ved §

2 i lov nr. 520 af 7. juni 2006). Forsyningen af naturgaskunder sker gennem fem regionale naturgasselskaber, hvoraf tre ejes af kommuner og drives som kommunale fællesskaber. Efter loven kan kommunerne alene stå for distributionsvirksomhed, hvis det sker i form af et kommunalt fællesskab, som udelukkende udøver distributionsvirksomhed. Hvis kommunerne inden for rammerne af de kommunalretlige regler ønsker at deltage i transmissions-, forsynings- og oplagingsvirksomhed, kan dette som udgangspunkt alene ske i selskaber med begrænset ansvar. Efter loven kan transport- og energiministeren dog tillade, at en eller flere kommuner selv direkte eller indirekte deltager i distributionsvirksomhed i en anden organisationsform end i et kommunalt fællesskab. Endeligt kan ministeren tillade, at et kommunalt fællesskab direkte eller indirekte udøver andet end distributionsvirksomhed.

3. Varmeforsyning

Reglerne om selskabsdannelse på varmforsyningsområdet reguleres af lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 som senest ændret ved § 3 i lov nr. 520 af 7. juni 2006. Der er i loven som udgangspunkt ikke fastsat krav til den kommunale organisering af opgaven. Der er alene krav om, at driften af anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp, skal udøves i et selvstændigt selskab, hvis anlægget ikke ejes af en eller flere kommuner, af de forbrugere der er tilsluttet anlægget, eller af kommuner og forbrugere i forening. Ligeledes skal driften udøves i et selvstændigt selskab, såfremt kommuner, forbrugere eller disse i forening ikke ejer alle ejerandele i en virksomhed, der ejer fremføringsanlægget. Selskabet, som driften af fremføringsanlægget skal udøves i, må ikke varetage anden virksomhed, medmindre dette sker i et andet selvstændigt selskab, jf. § 23 g i lov om varmforsyning.

4. Trafik

Kollektiv persontrafik kan drives i selskabsform, men det er ikke lovpligtigt i henhold til lov om den lokale og regionale kollektive personbefordring uden for hovedstadsområdet.¹² Der er i loven fastsat bestemmelse om, at amtsrådet og mindst 1/3 af kommunalbestyrelserne i amtet – under forudsætning af, at befolkningstallet i disse kommuner udgør et flertal af indbyggerne i amtskommunen – kan træffe beslutning om i fællesskab at oprette en trafikvirksomhed, der udfører almindelig rutekørsel i amtskommunen.

¹² Lovbekendtgørelse nr. 493 af 16. juni 1995 med senere ændringer

Som et led i kommunalreformen er vedtaget lov om trafikskaber.¹³ Lov om trafikskaber gør det obligatorisk for regionerne at oprette trafikskaber. Alle kommuner skal deltage i et trafikskab, og ingen kommuner må deltage i mere end ét trafikskab. I Regions Sjælland og Region Hovedstaden etableres ét samlet trafikskab, der dækker de to regioners område, bortset fra Bornholm. Trafikskaberne etableres som kommunale fællesskaber efter § 60 i lov kommunernes styrelse.

Det vil som følge af lov om trafikskaber ikke længere være muligt for kommunerne selv at varetage opgaver vedrørende offentlig servicetrafik, bortset fra Bornholms Regionskommune. Ansvar for al offentlig servicetrafik i form af almindelige rutekørsel vil herefter være samlet i trafikskaberne.

Privatbaner organiseret som aktieselskaber har traditionelt haft deltagelse af kommuner og amtskommuner uden lovhjemmel. Amtskommunernes deltagelse i sådanne privatbaner er nu reguleret i henholdsvis amtstrafikloven og HT-loven. Det følger heraf, at amtskommunerne kan have bestemmende indflydelse i disse selskaber, forudsat at de alene udfører koncessioneret virksomhed eller anden jernbanetrafik udført som offentlig service.

Amtstrafikloven og HT-loven ophæves ved ikrafttræden af lov om trafikskaber, hvorefter forberedelsesudvalgene for regionerne skal etablere et eller flere trafikskaber. Lov om trafikskaber giver trafikskaberne hjemmel til uanset reglerne om kommunal deltagelse i selskaber at erhverve og besidde aktiemajoriteten i privatbaneselskaber. Det er i forbindelse med de delingsaftaler, der er indgået mellem amtskommunerne, regionerne, kommunerne og staten om fordelingen af amtskommunernes aktiver og passiver m.v., aftalt, at trafikskaberne overtager privatbanerne.

Trafikskaberne kan i henhold til lov om trafikskaber deltage uden bestemmende indflydelse i selskaber, der forvalter jernbaneinfrastruktur, driver jernbanevirksomhed eller udfører anden virksomhed i tilknytning til jernbanedrift. Trafikskabet på Sjælland kan deltage med bestemmende indflydelse i selskaber, der forvalter jernbaneinfrastruktur, driver jernbanevirksomhed bortset fra udførelse af godstransport eller udfører anden virksomhed i tilknytning til jernbanedrift. I privatbaneselskaber, der alene udøver virksomhed i henhold til koncession eller som har været drevet i henhold til koncession udstedt i medfør af anlægsloven for den pågældende jernbane, eller alene udøver anden jernbanetrafik udført som offentlig service, kan et trafikskab ud-

¹³ Lov nr. 582 af 24. juni 2005

øve bestemmende indflydelse. Et trafikselskab kan ligeledes udøve bestemmende indflydelse i et selskab, der inden for trafikselskabets område eller mellem et forretningssted i trafikselskabets område og nærmeste afleverings- eller afhentningssted udfører anden virksomhed i tilknytning til jernbanedrift.

Havne har traditionelt haft deltagelse af kommuner på grundlag af uskrevne kommunalfuldmagsregler. Området er i dag reguleret ved havneloven.¹⁴ Loven giver mulighed for, at havne, der ejes af kommuner, kan organiseres enten som kommunale havn, herunder som et kommunalt fællesskab, kommunale selvstyrehavne, et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab, jf. § 6 i lov om havne.¹⁵

5. Erhvervsudviklingsaktiviteter

Kommuner og regioner kan i medfør af lov om erhvervsfremme¹⁶ finansiere og iværksætte erhvervsudviklingsaktiviteter inden for nærmere afgrænsede områder, f.eks. udviklingsaktiviteter i yderområderne. De pågældende erhvervsudviklingsaktiviteter skal for regionernes vedkommende og kan for kommunernes vedkommende gennemføres i regi af selvstændige juridiske enheder, jf. § 9, stk. 5, og § 13, stk. 2, i lov om erhvervsfremme. Dette kan ifølge forarbejderne til loven bl.a. være aktie- og anpartsselskaber.

Lov om erhvervsfremme erstatter blandt andet lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter. I henhold til denne lovs § 2 kunne kommuner og amtskommuner alene eller i samarbejde med andre iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, erhvervsudviklingsprojekter, forskerparker og anden erhvervsmæssig service, som blev stillet til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen eller amtskommunen. Lovens § 3 fastsatte, at kommuner og amtskommuner endvidere med henblik på eksport kunne afhænde viden, som var oparbejdet i kommunen eller amtskommunen i forbindelse med løsning af kommunale eller amtskommunale opgaver.

¹⁴ Lov nr. 326 af 28. maj 1999 som senest ændret ved lov nr. 586 af 24. juni 2005

¹⁵ Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udg., s. 739, og Karsten Revisbech, *Kommunernes opgaver - Kommunalfuldmagten m.v.*, 2005, side 281ff.

¹⁶ Lov nr. 602 af 24. juni 2005. Det er i bekendtgørelse nr. 1208 af 12. december 2005 fastsat, at § 4, stk. 1, §§ 5-8, § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, og stk. 2, § 11 og § 23, stk. 2, træder i kraft den 1. januar 2006. Lovens øvrige bestemmelser træder i kraft den 1. januar 2007. Samtidig ophæves lov om erhvervsfremme, jf. lovbekendtgørelse nr. 992 af 8. december 2003 med senere ændringer, og lov om kommuners og amtskommuners deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter, jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 6. marts 1996 med senere ændringer.

Kommuner og amtskommuner kunne desuden forarbejde og videreudvikle denne viden med henblik på salg til eksport. Denne eksport af viden kunne blandt andet finde sted gennem danske virksomheder.

Kommuner og amtskommuner kunne endeligt i medfør af denne lov samarbejde med andre offentlige og private parter om etablering og gennemførelse af regionale erhvervsudviklingsprogrammer, der havde til formål at udvikle infrastruktur og at fremme erhvervsudvikling i et større geografisk område.

6. Ørestadsloven

Der findes tillige eksempler på selskaber med kommunal deltagelse, som er oprettet ved særskilt oprettelseslov. Et eksempel herpå er Ørestadsselskabet I/S.

I medfør af lov om Ørestaden mv. blev Ørestadsselskabet I/S oprettet i 1992 som et interessentskab mellem Københavns Kommune (55 pct.) og Staten ved Finansministeriet (45 pct.), jf. lov nr. 477 af 24. juni 1992. Statens ejerskab i Ørestadsselskabets er senere blev overført til Trafikministeriet (nu Transport- og Energiministeriet).

Selskabets formål i medfør af loven er at forestå udviklingen af Ørestaden, herunder sælge arealer fra Ørestaden. Selskabet skal tilvejebringe en helhedsplan for Ørestaden. Selskabet skal endvidere i samarbejde med Frederiksbergbaneselskabet I/S og Østamagerbaneselskabet I/S forestå opførelse og driften af Københavns Metro, jf. lovens §§ 2-3 og 6.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår en række krav til den interessentskabsaftale, der skal indgås mellem parterne. Bl.a. skal det af aftalen fremgå, at deltagerne i selskabet hæfter direkte, personligt og solidarisk for selskabets forpligtelser, og at deltagerne i det indbyrdes forhold hæfter i forhold til den andel, hvori disse ejer selskabet. Eventuelt overskud af selskabet udbetales til interessenterne og fordeles i det forhold, hvori disse ejer selskabet.

Selskabet ledes af en bestyrelse og direktion. Bestyrelsen har det overordnede ansvar for selskabet, herunder for en økonomisk forsvarlig drift. Bestyrelsen ansætter en direktion, som varetager den daglige ledelse. Bestyrelsen for Ørestadsselskabet I/S består af seks medlemmer, heraf tre udpeget af Københavns Kommune og tre udpeget af finansministeren (nu transport- og energiministeren), jf. loven § 1, stk. 4-7. Bestyrelsens formand udpeges af finansministeren (nu transport- og energiministeren) blandt bestyrelsens medlemmer, og bestyrelsens næstformand udpeges af Køben-

havns Kommune på samme måde. Deltagerne kan til enhver tid erstatte de af denne deltager udpegede bestyrelsesmedlemmer med andre, jf. interessentskabskontrakten § 6, stk. 2-5.

Bestyrelsen skal sørge for en forsvarlig organisation af selskabets ledelse, og at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres tilfredsstillende, jf. interessentskabskontrakt § 7, stk. 3.

De nærmere regler for selskabets styrelse, budget og regnskab samt revision fastsættes i vedtægter, der vedtages af bestyrelsen og godkendes af finansministeren (nu transport- og energiministeren), jf. lovens § 1. stk. 6.

I medfør af lov om ændring af lov om Ørestaden mv. opløses Østamagerselskabet I/S per 1. januar 2007, jf. lov nr. 310 af 19. april 2006. Østamagerbaneselskabet ejes af Københavns Amtskommune (45 pct.) og Ørestadsselskabet I/S (55 pct.), og opløsningen sker som følge af, at amtskommunerne nedlægges pr. 1. januar 2007. Lovforslaget indebærer tillige, at Ørestadsselskabet I/S overtager Østamagerbaneselskabet I/S' aktiviteter og passiver, rettigheder og forpligtelser pr. 1. januar 2007.

E. Kommuners adgang til at indgå aftaler om samarbejder mellem kommuner efter § 60 i lov om kommunernes styrelse

Bestemmelsen i § 60 i lov om kommunernes styrelse er affattet således:

§ 60. Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra den eller de statsamtænd, der efter § 47, stk. 2, varetager tilsynet med de deltagende kommuner.

Stk. 2. Aftaler af den i stk. 1 omhandlede karakter kan ophæves, dersom deltagerne er enige herom. Ophævelse kan endvidere ske efter en deltagers anmodning, når vedkommende statsamtmand, jf. § 47, stk. 1, finder rimelig grund dertil.

Stk. 3. Vilklårene for aftalens ophævelse skal godkendes af vedkommende statsamtmand, jf. § 47, stk. 3, og skal fastsættes af denne i tilfælde af uenighed mellem deltagerne.

§ 60 i den kommunale styrelseslov giver således adgang til, at der mellem kommuner indgås aftaler om samarbejde, som vil medføre en indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser. Hvis aftalen indebærer, at der etableres et

selvstændigt styrelsesorgan, hvortil kompetence overføres, betegnes samarbejdet som et kommunalt fællesskab.¹⁷

Ved overførslen af kompetence fra kommunalbestyrelsen til et kommunal fællesskab sker der et brud med grundprincippet om, at kommunalbestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighed for alle kommunens anliggender. Sådanne aftaler skal derfor godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed. Det sikres på den måde, at kommunallovgivningens regler ikke vilkårligt tilsidesættes gennem aftaler om samarbejde.

Uden for bestemmelsen i § 60 i den kommunale styrelseslov falder andre fælleskommunale selskaber, hvor der ikke er sket en kompetenceoverførsel fra kommunerne til selskabet, og alle selskaber, der har andre deltagere end kommuner.

Kommunale fællesskaber kan ikke etableres som aktie- eller anpartsselskaber, da reglerne i selskabslovgivningen ikke er forenelige med reglerne i den kommunale styrelseslovgivning. Et kommunalt fællesskab kan heller ikke etableres som en selvejende institution.

Den mest normale samarbejdsform i kommunale fællesskaber er interessentskabsformen, men samarbejdet kan f.eks. også etableres i et andelsselskab.

Kommunale fællesskaber er selvstændige, offentligretlige organer. De kommunale fællesskaber henregnes til den offentlige forvaltning og offentligretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, gælder for fællesskaberne og deres virksomhed, ligesom reglerne i den kommunale styrelseslov som udgangspunkt finder anvendelse på reguleringen af de interne forhold vedr. beslutningsprocedure m.v. i selskabet.

Det antages, at en kommunalbestyrelse ikke kan delegere beføjelser til et kommunalt fællesskab. Hvis et kommunalt fællesskab skal varetage kommunale opgaver, skal det derfor ske ved en overførsel af selve kompetencen i overensstemmelse med reglerne om oprettelse af et kommunalt fællesskab og de deraf følgende krav om tilsynsmyndighedens godkendelse. De opgaver, der henlægges til et kommunalt fællesskab, er således henlagt til selvstændig varetagelse.

¹⁷ *Betegnelsen kommunale fællesskaber i denne rapport anvendes som en fællesbetegnelse for alle samarbejder omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse.*

Der gælder ingen begrænsninger med hensyn til, hvilke kommunale opgaver og hvilken kompetence kommunalbestyrelsen kan tillægge kommunale fællesskaber, medmindre andet følger af lovgivningen.

For så vidt angår opgaver vedrørende myndighedsudøvelse, vil det dog normalt kræves, at der er holdepunkter i lovgivningen for at antage, at opgaven kan overføres til et kommunalt fællesskab.

Kravet om, at en kommune ikke må udskille sin virksomhed til et selskab og bevare den bestemmende indflydelse, som er gengivet oven for i afsnit 3, gælder ikke for deltagelse i et kommunalt fællesskab. Det skyldes, at kommunalbestyrelsen ikke ved at overføre opgaver til et kommunalt fællesskab bringer opgaveløsningen uden for reglerne i den kommunale styrelseslovgivning og den øvrige offentligtretlige lovgivning, der gælder for kommunen. En kommune vil således kunne have bestemmende indflydelse i et kommunalt fællesskab. Tilsynsmyndigheden vil ved godkendelsen af det kommunale fællesskab påse, at alle de deltagende kommuner har en rimelig indflydelse i fællesskabet.

Det er udgangspunktet, at styrelsesorganet i kommunale fællesskaber – dvs. repræsentantskabet eller bestyrelsen – vælges af og blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser. Det skyldes, at den kommunale styrelseslovs § 2 – der ligesom de øvrige regler i den kommunale styrelseslov som udgangspunkt gælder for de interne forhold i det kommunale fællesskab – forudsætter, at organer, der udelukkende består af kommunalbestyrelsesmedlemmer har kompetencen til at træffe beslutning i kommunale anliggender. Kommunalbestyrelsen kan dog vælge andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer til styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, herunder kommunalt ansatte eller eksterne repræsentanter. Det er dog en forudsætning, at de pågældende er undergivet kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse. Et medlem af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab kan derfor ikke være direkte udpeget af andre end en af de deltagende kommunalbestyrelser, medmindre den pågældende kun har observatørstatus i bestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen har ved instruktion af kommunens repræsentanter i det kommunale fællesskab adgang til at bestemme, hvordan kommunalbestyrelsen ønsker kommunens interesser varetaget af styrelsesorganet. Kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse gælder også i forhold til medlemmer af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, der er udpeget ved forholdstalsvalg af et mindretal i kommunalbestyrelse.

Det er kommunalbestyrelsens beslutning, i hvilke konkrete sager kommunalbestyrelsens repræsentant i styrelsesorganet skal være forpligtet til ved stemmeafgivningen i styrelsesorganet at følge kommunalbestyrelsens vedtagelse (bundet mandat). Kommunalbestyrelsen kan dog ikke give bundet mandat i sager vedrørende styrelsesorganets interne procedureforhold, f.eks. ved fastsættelse af styrelsesorganets mødetidspunkter. I praksis vil det særligt være aktuelt for kommunalbestyrelsen at meddele bundet mandat, når der er tale om varetagelse af interesser, der er af væsentlig betydning for den pågældende kommune.

F. Sammenligning mellem den kommunale og statslige deltagelse i selskaber

Af den årlige redegørelse fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om kommunernes deltagelse erhvervsdrivende selskaber til Folketinget fremgår det, at kommunerne i 2005 deltog i 291 selskaber, som de enten var eneejere af, eller som var ejet sammen med andre kommuner eller private virksomheder. Det bemærkes dog, at kun erhvervsdrivende virksomheder med en omsætning på henholdsvis over 1 mio. kr. (for virksomheder omfattet af L 384) og over 2 mio. kr. (for virksomheder der ikke er omfattet af L 384) har været omfattet af indberetningspligten. Det følger heraf, at blandt andet virksomheder, der endnu ikke har afsluttet den første regnskabsperiode, ikke er medtaget i redegørelsens statistiske materiale, uanset at der er foretaget indberetning for virksomheden. Udvalgets undersøgelse viser tillige, at der er et ikke ubetydeligt antal meget små selskaber, som ikke indgår i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens årlige redegørelse.

Det fremgår endvidere af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens redegørelse, at kommunerne som den mest foretrukne organisationsform benytter aktieselskaber, idet 83 ud af de 291 selskaber er organiseret som sådanne. Herefter følger interessentskaber og andelsselskaber med begrænset ansvar (a.m.b.a.), som anvendes i henholdsvis 79 og 56 tilfælde. De resterende selskaber er organiseret som fonde/selvejende institutioner og samejer.

Derudover er der en række store selskaber, som ikke indgår i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens årlige redegørelse. Det gælder bl.a. KMD, KommuneForsikring og Kommunernes Pensionskasse.

Til sammenligning hermed ejede staten ultimo 2006 aktier i 20 aktieselskaber, hvoraf ét var under solvent likvidation.¹⁸ Dertil kommer de to selvstændige offentlige virksomheder, DSB og Energinet.dk, som virker på aktieselskabslignende vilkår, samt statens deltagelse i Ørestadsselskabet I/S med en andel på 45 pct.

12 af de 20 selskaber er statslige aktieselskaber, hvilket er ensbetydende med, at staten ejer mere end 50 pct. af aktierne. DSB og Energinet.dk er endvidere fuldt ud ejet af staten. I de resterende seks aktieselskaber samt Ørestadsselskabet I/S ejede staten mellem 14 pct. og 50 pct. af kapitalen.

1. Aktie- og anpartsselskaber

Aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse findes på en række kommunale områder. De er særligt udbredt på de kommunale forsyningsområder.

Havneloven giver som beskrevet i afsnit D mulighed for, at havne kan organiseres som helt eller delvist kommunalt ejede aktieselskaber.

Der findes endvidere aktie- og anpartsselskaber på erhvervsfremmeområdet efter lov 383. Kommunerne har desuden adgang til at deltage finansielt og ledelsesmæssigt i aktieselskaber efter lov 384 om samarbejde med aktieselskaber.

Hertil kommer, at den kommunale styrelseslov og kommunalfuldmagtsreglerne i et vist omfang giver adgang til at oprette aktie- og anpartsselskaber med henblik på at løse kommunale opgaver.

Kommunale aktie- og anpartsselskaber vil uanset deres oprettelsesgrundlag være reguleret af både selskabslovgivningen og af den lovgivning, der udgør grundlaget for oprettelsen af selskabet.

Det bemærkes, at aktieselskabsloven tillige regulerer partnerskaber (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 ejerandele af den i selskabet indskudte aktiekapital. Komplementaren vil ofte være et aktieselskab.

1) Herudover var staten aktionær i ét selskab, der var under konkursbehandling – Det Danske Stålvalseværk under konkurs A/S.

2. Fonde/selvejende institutioner

Kommunernes relationer til fonde og selvejende institutioner består typisk i at støtte disse økonomisk ved driftstilskud og evt. at udpege repræsentanter til disses bestyrelser.

Fonde kan være reguleret af lov om erhvervsdrivende fonde, lov om fonde og visse foreninger eller af sektorlovgivning.

Fonde / selvejende institutioner anvendes særligt på det sociale område (eks. plejehjem og daginstitutioner), det kulturelle område (eks. musikskoler og festivaler) og til dels på boligområdet (eks. kollegier).

Juridisk set er en fond altid en selvejende institution, hvorimod det modsatte ikke nødvendigvis er tilfældet. Der findes således selvejende institutioner, der ikke er omfattet af fondslovgivningen.¹⁹ I det følgende behandles udelukkende fondsformen.

Fonde/selvejende institutioner er kendetegnet ved at eje sig selv.²⁰ Der er således ikke en ejer, der kan råde over midlerne i fonden/den selvejende institution. Fondens aktiver skal således være uigenkaldeligt adskilt fra stifterens formuesfære, og bestyrelsen skal være uafhængig af fondens stifter.

Kommunernes tilknytning til fonde/selvejende institutioner vil typisk være i form af en driftsoverenskomst og/eller vedtægtsbestemmelser, der giver kommunen ret til at udpege en eller flere repræsentanter til fondens/den selvejende institutions bestyrelse.

Adgangen til at lave ændringer af en fonds vedtægt (fundats) er reguleret af fondslovgivningen eller af almindelige fondsretlige grundsætninger. Der kan også være vedtægtsbestemmelser i den konkrete vedtægt, der har relevans for adgangen til at ændre vedtægten.

¹⁹ Jf. lov om fonde og visse foreninger (lovbekendtgørelse nr. 698 af 11. august 1992 som senest ændret ved lov nr. 552 af 24. juni 2005) og lov om erhvervsdrivende fonde (lovbekendtgørelse nr. 652 af 15. juni 2006).

²⁰ Det bemærkes dog, at betegnelsen selvejende institutioner på det statslige område også anvendes for en række institutioner, hvor staten reelt ejer institutionernes aktiver og passiver.

3. Kommunale fællesskaber og fælleskommunale selskaber, herunder interessentskaber

Interessentskabsformen benyttes i forbindelse med dels kommunale fællesskaber, som alene kan have kommuner som deltagere, jf. den kommunale styrelseslovs § 60, dels fælleskommunale selskaber, der kan være samarbejder mellem kommuner, men som ikke er omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60, eller samarbejder mellem kommunen og ikke-kommunale parter.

Kommunale miljøcentre, affaldsforbrændingsanlæg, affaldsmottagestationer og spildevandsanlæg vil typisk være kommunale fællesskaber. Derudover findes der en række kommunale fællesskaber på trafikområdet, biblioteksområdet og beredskabsområdet samt enkelte fællesskaber vedrørende familiecentre, museer og erhvervsudvikling.

Nogle af de områder, hvor der er kommunale fællesskaber, er karakteriseret ved, at det næsten er hele sektoren, der er organiseret i kommunale fællesskaber. Det gælder blandt andet affaldsmottagestationerne og affaldsforbrændingen. På andre områder eksisterer fællesskaber ved siden af andre organisationsformer.

Kommunale fællesskaber vil typisk være oprettet som interessentskaber. Kommunale fællesskaber kan imidlertid også være organiseret som andelsselskaber eller andels-selskaber med begrænset ansvar (amba), jf. kapitel 3, afsnit E.

Interessentskaber, der ikke er kommunale fællesskaber, findes særligt på forsyningsområderne. Interessentskaber er reguleret gennem lov om erhvervsdrivende virksomheder, men det er kun visse af lovens kapitler, der finder anvendelse. Den primære regulering af selskabet finder derfor sted gennem den konkrete vedtægt eller en overenskomst (aftale) mellem de deltagende parter. Dertil kommer f.eks. på forsyningsområderne, at de typisk er underlagt den sektorlovgivning, der gælder for alle virksomheder, der uanset organisationsform har aktiviteter på det pågældende område.

Kommunernes deltagelse i kommunale interessentskaber vil normalt være godkendt af tilsynsmyndigheden i medfør af lånebekendtgørelsens²¹ § 15, fordi deltagerne påtager sig en solidarisk hæftelse (et af kendetegnene ved et interessentskab).

²¹ Bekendtgørelse nr. 1102 af 12. december 2002 om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier mv. som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 1453 af 19. december 2005.

En kommunalbestyrelse kan således ikke uden tilsynsmyndighedens samtykke pådrage kommunen solidarisk hæftelse gennem indtræden i en forening, en institution et selskab eller lignende.

Eksempler på fælleskommunale selskaber er bl.a. kommunale vandværker, spildevandsrensningsanlæg, affaldsselskaber mv. Disse interessentskaber er typisk karakteriseret ved, at der ikke udelukkende er kommunale deltagere, men også andre – f.eks. private – deltagere. Disse selskaber er derfor ikke omfattet af den kommunale styrelseslovs § 60 om kommunale fællesskaber.

G. Kommunalbestyrelsens adgang til at udpege medlemmer af en bestyrelse efter § 68 a i lov om kommunernes styrelse

Bestemmelsen i § 68 a i lov om kommunernes styrelse er affattet således:

§ 68 a. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der varetager opgaver, som kommunen selv kan løse, uanset at selskabet, foreningen, fonden m.v. også varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, af foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan udpege et eller flere medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der udelukkende varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v. Kommunalbestyrelsen må ikke udpege et flertal af medlemmerne i en sådan bestyrelse.

Stk. 3. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der er udpeget i medfør af stk. 1, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet, for så vidt angår varetagelsen af opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, eller i det omfang dette i øvrigt følger af den lovgivning, der gælder for vedkommende selskab, forening, fond m.v. Et medlem af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der er udpeget i medfør af stk. 2, er ikke undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger ved udøvelsen af hvervet.

§ 68 a i lov om kommuners styrelse giver kommunalbestyrelsen hjemmel til at udpege medlemmer af bestyrelsen for et selskab, en forening, en fond m.v., der varetager opgaver, som kommunen selv kan løse, uanset at selskabet, foreningen, fonden m.v.

også varetager opgaver, som kommunen ikke selv kan løse, såfremt kommunen har en interesse i den virksomhed, der udøves af selskabet, foreningen, fonden m.v.

Der er ikke i medfør af bestemmelsen et krav om udpegning, men alene en ret, hvis selskabets vedtægter tillader kommunen at udpege medlemmer.

Bestemmelsen giver alene hjemmel til udpegning af medlemmer af bestyrelsen for selskaber, foreninger, fonde m.v., der tillige varetager ikke-kommunale opgaver. Bestemmelsen giver således ikke mulighed for, at kommunen herudover lovligt kan yde støtte til et selskab, en forening eller en fond eller være aktionær i et selskab. Dette spørgsmål må afgøres efter lovgivningens øvrige regler herom, herunder kommunalfuldmagtsreglerne.²²

H. Særligt om reglerne vedrørende kommunalbestyrelsens valg eller indstilling af bestyrelsesmedlemmer

Udpegning af medlemmer til udvalg, kommissioner eller bestyrelser og lignende, hvor kommunalbestyrelsen eller kommunen i henhold til andre bestemmelser skal være repræsenteret, sker efter valg i kommunalbestyrelsen, jf. § 17, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Bestemmelsen omfatter alle tilfælde, hvor repræsentationen ikke udelukkende beror på kommunalbestyrelsens egen beslutning, dvs. tilfælde, hvor kommunalbestyrelsens eller kommunens pligt til at være repræsenteret i organet følger af lov, bindende retsforskrift eller en anden for kommunalbestyrelsen bindende bestemmelse.

Bestemmelsen omfatter således tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen som aktionær i et aktieselskab skal udpege medlemmer til generalforsamlingen eller i henhold til vedtægterne for aktieselskabet skal udpege medlemmer til selskabets bestyrelse.

Valget af medlemmer til udvalg, kommissioner eller bestyrelser og lignende finder sted på det konstituerende møde umiddelbart efter valg af formand, næstformand, økonomiudvalg og stående udvalg. Valget har virkning for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. § 17, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Det kan dog følge af hvervets tidsbegrænsede karakter eller af de bestemmelser, der i øvrigt gæl-

²² Der henvises til Thomsen, Christensen og Schønau, *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1. udgave, s. 544ff., og Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 23. december 2003 (j.nr. 2003-2117-151).

der for det pågældende organ, at valget kun gælder for en kortere periode. I løbet af funktionsperioden kan bestyrelsesmedlemmet i øvrigt kun fritages fra hvervet, hvis medlemmet selv begærer det, og kommunalbestyrelsen skønner, at der er en rimelig grund til at fritage den pågældende. Kommunalbestyrelsen kan således normalt ikke afsætte et bestyrelsesmedlem, der er udpeget af kommunalbestyrelsen efter § 17, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, i løbet af kommunalbestyrelsens funktionsperiode imod dennes vilje. Fritagelse kan dog ske uden anmodning fra det pågældende bestyrelsesmedlem selv, hvis bestyrelsesmedlemmet er valgt til udadtil at varetage kommunens interesser og udviser grov forsømmelighed, eller hvis den pågældende ikke længere opfylder de betingelser, der stilles for udøvelsen af hvervet.²³

Med hensyn til aktieselskaber følger det af aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt., at et bestyrelsesmedlem til enhver tid kan afsættes af den, som har valgt eller udpeget den pågældende. Hvis et bestyrelsesmedlem er valgt af generalforsamlingen, vil bestyrelsesmedlemmet således til enhver tid kunne afsættes af generalforsamlingen. Efter aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. pkt., kan offentlige myndigheder eller andre i vedtægterne tillægges ret til at udpege ét eller flere medlemmer af bestyrelsen. Når en offentlig myndighed i selskabets vedtægter er tillagt ret til at udpege ét eller flere medlemmer af selskabets bestyrelse, vil det efter bestemmelsen i aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt., være den pågældende offentlige myndighed, som til enhver tid kan afsætte det eller de bestyrelsesmedlemmer, som myndigheden har udpeget.

I tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ifølge vedtægterne for det pågældende aktieselskab er tillagt ret til at udpege et bestyrelsesmedlem, jf. aktieselskabslovens § 49, stk. 2, 2. pkt., følger det således af reglerne i aktieselskabsloven, at kommunalbestyrelsen til enhver tid kan afsætte det pågældende bestyrelsesmedlem. Uanset, at kommunalbestyrelsens valg af bestyrelsesmedlemmet som udgangspunkt efter § 17, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, vil kommunalbestyrelsen således efter reglerne i aktieselskabsloven til enhver tid kunne afsætte det pågældende bestyrelsesmedlem.

Hvis kommunalbestyrelsen ifølge vedtægterne for det pågældende aktieselskab, er tillagt ret til at udpege mere end ét medlem af selskabets bestyrelse, vil udpegningen af bestyrelsesmedlemmerne som udgangspunkt være sket ved forholdstalsvalg, jf. nedenfor. I så fald vil det være den gruppe i kommunalbestyrelsen, der har udpeget et bestyrelsesmedlem, der efter bestemmelsen i aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt.,

²³ Der henvises til *Lov om kommunernes styrelsen med kommentarer*, side 114f.

til enhver tid kan afsætte den pågældende. Med hensyn til kommunale fællesskaber er det udgangspunktet, at styrelsesorganet (bestyrelsen eller repræsentantskabet) vælges af og blandt medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan dog vælge andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer til styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab, herunder kommunalt ansatte eller eksterne repræsentanter. Det er dog en forudsætning, at de pågældende er undergivet kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse. Et medlem af styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab kan derfor ikke være direkte udpeget af andre end en af de deltagende kommunalbestyrelser, medmindre den pågældende kun har observatørstatus i bestyrelsen, jf. kapitel 3, afsnit E.

Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende udpege andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer til bestyrelsen for privatretlige selskaber, medmindre andet fremgår af de bestemmelser, der gælder for det pågældende selskab.

Valg af ét medlem til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lign. sker ved flertalsvalg, jf. § 24, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Hvis flere kandidater er foreslået, og der ikke er absolut flertal (d.v.s. mere end halvdelen af de tilstedeværende medlemmers stemmer) for en bestemt kandidat ved 1. afstemning, foretages ny afstemning. Nye kandidater kan foreslås til 2. afstemning. Hvis der heller ikke ved 2. afstemning opnås absolut flertal, foretages der bundet valg mellem de to kandidater, der ved 2. afstemning har fået flest stemmer. Hvis to eller flere har fået lige mange stemmer ved 2. afstemning, trækkes lod om, hvilke to kandidater der skal gå videre til 3. afstemning. Til det bundne valg ved 3. afstemning kan der ikke foreslås nye kandidater. Står stemmerne lige ved 3. afstemning træffes afgørelsen ved lodtrækning mellem de to kandidater.

§ 24 finder alene anvendelse i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen skal foretage et valg, derimod ikke i de tilfælde, hvor der alene skal afgives indstilling om besættelse af et hverv.

Afgivelse af indstilling af en eller flere personer til et hverv beslutes ved almindelig flertalsafstemning, jf. § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter beslutninger træffes ved stemmeflertal.

I tilfælde, hvor en indstilling anses for fyldestgørende, selv om den kun omfatter det antal personer, der skal vælges, antages der at gælde en almindelig formodning for, at indstillingen ikke er bindende, idet et modsat resultat ville indebære, at valget reelt

blev foretaget af den indstillende myndighed. Hvis det (undtagelsesvist) må antages, at en indstilling er bindende, selv om den alene omfatter det antal personer, der skal vælges, skal der anvendes forholdstalsvalg, da valget i så fald reelt foretages af kommunalbestyrelsen.²⁴

Ved valg af to eller flere medlemmer til et udvalg, kommissioner, bestyrelser eller lignende foretages ved et forholdstalsvalg for hvert udvalg for sig, jf. § 25, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Forholdstalsvalg i henhold til lov om kommunernes styrelse afholdes på grundlag af d'Hondts metode, jf. § 24, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsens medlemmer deles herefter i grupper, der anmelder, at de vil stemme sammen.

Anmeldelse af valggrupper i forbindelse med forholdstalsvalg skal ske forud for det pågældende valg. Anmeldelse af en valggruppe til et valg er ikke bindende ved senere valg til andre udvalg m.v. Ved valg af medlemmer til økonomiudvalget og de stående udvalg kræves det dog, at der foretages samme gruppeanmeldelse.

En gruppe kan dannes af et, to eller flere politiske partier. Endvidere kan enkeltpersoner fra et politisk parti danne gruppe med et andet politisk parti eller enkeltpersoner herfra. Forholdstalsvalgmåden sikrer, at også mindretal i kommunalbestyrelsen bliver repræsenteret i bestyrelser m.v., hvortil kommunalbestyrelsen udpeger medlemmer.

²⁴ Jf. Thomsen, Christensen og Schønau, *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 2004, side 159.

Et eksempel vil illustrere fremgangsmåden, der skal følges efter d'Hondts metode²⁵:

En kommunalbestyrelse på 19 medlemmer skal vælge et udvalg på 5 medlemmer. Der anmeldes følgende grupper: A 9 medlemmer, B 6 medlemmer og C 4 medlemmer.

Fordelingen bliver herefter:

| A | B | C |
|-------------------|-------------------|-----------------|
| 9 ¹⁾ | 6 ²⁾ | 4 ⁴⁾ |
| 4,5 ³⁾ | 3 ⁵⁾ ? | 2 |
| 3 ⁵⁾ ? | 2 | 1,33 |

Gruppe A vil således få plads nr. 1 og 3, gruppe B nr. 2, gruppe C nr. 4, mens der om den 5. plads må ske lodtrækning mellem gruppe A og B.

Forholdstalsvalgmetoden kan kun fraviges, hvis der er enighed herom i kommunalbestyrelsen. I praksis foretages valgene ofte i enighed og uden afstemning efter den anmeldte gruppeinddeling, d.v.s. at pladserne fordeles til de enkelte grupper og besættes af disse. Der skal dog afholdes skriftlig afstemning, såfremt blot ét medlem begærer dette, jf. § 10, stk. 4, i normalforretningsordenen.

Den kommunale styrelseslovs regler om forholdstalsvalg ved udpegning af to eller flere medlemmer til bestyrelsen for et kommunalt fællesskab eller et selskab indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke ved en flertalsbeslutning kan tilsidesætte forholdsmæssigheden i udpegningen ved at bestemme, at visse hverv skal besættes efter indstilling fra en myndighed, organisation m.v., eller at alle eller nogle af de bestyrelsesmedlemmer, som kommunalbestyrelsen skal udpege, skal besidde bestemte kvalifikationer. Kommunalbestyrelsen kan dog – hvis der er saglige grunde til det – ved en flertalsbeslutning bestemme, at borgmesteren eller en udvalgsformand skal være født medlem af en bestyrelse. Borgmesteren eller udvalgsformandens plads regnes i så fald for en af de pladser, der kan tilkomme den gruppe inden for kommunalbestyrelsen, som vedkommende ved forholdstalsvalget har anmeldt at tilhøre, jf. den kommunale styrelseslovs § 25, stk. 2. Hvis borgmesteren eller udvalgsformanden ved det

²⁵ Jf. Thomsen, Christensen og Schønau, *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 2004, side 156.

pågældende valg tilhører en valggruppe, som ikke i kraft af sit medlemskab er berettiget til en plads, indebærer bestemmelsen om født medlemskab en tilsidesættelse af forholdsmæssigheden i udpegningen.

Kommunalbestyrelsen kan også i andre tilfælde, hvor der er saglige grunde hertil, bestemme, at bestemte, navngivne personer skal være medlemmer af en bestyrelse.

Grupperne skal straks meddele formanden, hvilke personer der udpeges til de pladser, der tilfalder de enkelte grupper. I praksis oplyses navnene undertiden dog først senere. Kommunalbestyrelsen kan da fastsætte en frist for meddelelse af navnene.

Kapitel 4. De styringsmæssige relationer m.v. i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og aktieselskabet/anpartsselskabet

A. Indledning

Udvalgets opgave er beskrevet i kommissoriet for udvalgets arbejde. Udvalget skal som led i sit arbejde behandle de styringsmæssige problemstillinger, der er i forholdet mellem kommunalbestyrelser og helt eller delvist kommunalt ejede aktie- og anpartsselskaber.

De styringsmæssige problemstillinger opstår i forhold til forskellige situationer. Nogle styringsmæssige problemstillinger knytter sig til kommunalbestyrelsens rolle som aktionær/anpartshaver og de rammer, der gælder i den forbindelse. Andre styringsmæssige problemstillinger knytter sig til det enkelte bestyrelsesmedlems rolle som bestyrelsesmedlem og dermed indehaver af en dobbeltrolle som både bestyrelsesmedlem og kommunalbestyrelsesmedlem.

I dette kapitel har udvalget udpeget følgende retsområder, hvor de relevante problemstillinger behandles:

Afsnit B om kommunalbestyrelsens pligter til som aktionær at varetage kommunens økonomiske og sektorpolitiske interesser.

Afsnit C om instruktion vedrører også kommunalbestyrelsens rolle som aktionær.

Afsnit D om inhabilitet vedrører begge de beskrevne problemstillinger.

Afsnit E vedrører muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem.

B. Generelle rammer – Kommunalbestyrelsens pligter til som aktionær at varetage kommunens økonomiske og sektorpolitiske interesser

1. Det statslige område

De generelle regler om ministres ansvar er fastsat i ministeransvarlighedsloven. Ministeransvarlighedsloven fastslår imidlertid ikke udtrykkeligt, hvilke nærmere retlige pligter der gælder for en minister. Indholdet af de pligter, som påhviler ministeren efter § 5, stk. 1, i ministeransvarlighedsloven beror på den øvrige lovgivning samt på, hvad der kan anses for at påhvile ministeren efter "stillingens beskaffenhed".

I relation til ministerens varetagelse af sine pligter som aktionær i et statsligt aktieselskab følger det af almindelige retsgrundsætninger, at ministeren skal varetage statens økonomiske interesser.

Herudover kan der endvidere være pligt for ministeren til at varetage ejerskabet i overensstemmelse med eventuelle sektorpolitiske hensyn. Dette forudsætter dog, at det har været en retligt bindende forudsætning fra lovgivningsmagtens side, at der ved udøvelsen af ejerskabet skal varetages andre interesser end statens økonomiske interesser. Ofte vil sektorpolitiske hensyn imidlertid være indkapslet i sektorlovgivningen, servicekontrakter eller lignende, hvorfor varetagelsen af sektorpolitiske hensyn ikke indgår selvstændigt i overvejelser om ejerskabsudøvelsen.

I rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" fra september 2003 er bl.a. anført følgende om ministerens ansvar og tilsynsforpligtelse :

3.3. Problemafgrænsning

...

Oprettelse af et aktieselskab med statslig deltagelse såvel som en ministers opkøb af aktier i et eksisterende aktieselskab kræver bevillingsmæssig hjemmel. Denne hjemmel tilvejebringes i praksis i form af enten lov eller et aktstykke tiltrådt af Folketingets Finansudvalg. ...

Der kan i en lov, der opretter et statsligt aktieselskab (herefter benævnt oprettelsesloven), være fastsat bestemmelser, som udtrykkeligt pålægger en minister særlige pligter i forhold til det pågældende selskab. Sådanne pligter vil kunne gælde for såvel den minister, der på statens vegne ejer aktierne, som andre ministre, fx den minister, der har ressortansvaret på det pågældende område.

...

I det omfang en minister ved lov er pålagt særlige pligter i forhold til et aktieselskab, vil der være tale om en pligt, der følger af lovgivningen i [ministeransvarlighedslovens] § 5, stk. 1's forstand, og som ministeren vil kunne straffes for forsætligt eller groft uagtsomt at have tilsidesat. En sådan pligt vil som nævnt kunne gælde for såvel den minister, der på statens vegne ejer aktierne, som andre ministre.

De forskellige oprettelseslove er imidlertid kendetegnet ved, at de kun undtagelsesvist indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt pålægger ministeren særlige pligter i forhold til selskabet. Lovene indeholder derimod ofte andre bestemmelser vedrørende ministerens forhold til selskabet.

...

3.5.2. Pligt til at varetage statens aktionærinteresser forsvarligt

En aktionær har ingen handlepligter ifølge aktieselskabsloven. Loven pålægger således fx ikke en aktionær pligt til at føre tilsyn med det selskab, som vedkommende deltager i. Heller ikke aktionærer, der har en stor aktiepost, har efter aktieselskabsloven pligt til at påse, at virksomheden drives på lovlig og forsvarlig måde. Der følger derfor ikke umiddelbart af aktieselskabsloven retlige pligter for en minister, som på statens vegne er aktionær i et selskab.

Der kan imidlertid ... formuleres følgende pligt, der må antages at gælde for en minister, som på statens vegne er aktionær i et selskab:

Der påhviler en minister en generel retlig pligt "efter hans stillings beskaffenhed" til som aktionær i et aktieselskab med statslig deltagelse at varetage statens aktionærinteresser forsvarligt.

...

Som udgangspunkt vil statens aktionærinteresser være sammenfaldende med statens økonomiske interesser i det pågældende statslige aktieselskab, herunder navnlig at statens midler i selskabet bevares. Statens aktionærinteresser vil imidlertid herudover også kunne bestå i interesser, der kan betegnes som sektorpolitiske interesser, fx overordnede trafikale hensyn.

For så vidt angår det retlige grundlag for at antage, at det påhviler ministeren at varetage statens økonomiske interesser, kan der navnlig henvises til, at en sådan pligt må antages at være et aspekt af en mere generel norm, hvorefter en minister har pligt til at tage skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og den drift, som vedrører det pågældende ministerium og eventuelle underliggende styrelser.

Den nævnte generelle norm må antages at være forudsat ved rigsrevisorlovens § 3 og § 6 samt den praksis, der knytter sig hertil, navnlig i form af beretninger fra Rigsrevisionen. ...

Der kan endvidere til støtte for, at det påhviler ministeren at varetage statens økonomiske interesser, blandt andet henvises til advokatundersøgelsen om statens varetagelse af ejerskabet til Combust a/s, ...

Om en minister – udover pligten til at varetage statens økonomiske interesser – også har pligt til at varetage sektorpolitiske interesser, må bero på en konkret vurdering af den lovgivning, der gælder for det pågældende statslige aktieselskab.

Det retlige grundlag for en eventuel pligt for en minister til at varetage sektorpolitiske interesser må således bestå i, at det har været en retlig bindende forudsætning for lovgivningsmagtens side – der kan være fastsat udtrykkeligt i oprettelsesloven eller fremgår af forarbejderne til denne eller, hvor selskabsdeltagelsen beror på et aktstykke, af aktstykket – at der ved for-

valtningen af de statslige midler, der er indskudt i selskabet, varetages andre interesser end statens økonomiske interesser, jf. hertil bemærkningerne til rigsrevisorlovens § 4, stk. 2 (...).

...

3.5.2.1. Nærmere om pligten til forsvarlig varetagelse af statens økonomiske interesser

Pligten til at varetage statens økonomiske interesser forsvarligt betyder som nævnt ..., at den pågældende minister har pligt til at inddrage hensynet til statens økonomiske interesser i forbindelse med udøvelsen af sine aktionærbeføjelser i selskabet.

Aktieselskabsloven har henlagt nogle få, overordnede og ekstraordinære beslutninger til generalforsamlingen, navnlig valg af bestyrelse og revisor, godkendelse af årsregnskab og anvendelse af årsresultater, vedtægtsændringer og opløsning af selskabet. Pligten til at inddrage hensynet til statens økonomiske interesser gælder i forhold til alle disse beslutninger, men er ikke begrænset hertil.

...

Ministerens pligt til at varetage statens økonomiske interesser forsvarligt må således karakteriseres som et overordnet tilsynsansvar, der indebærer en pligt for ministeren til at følge den overordnede økonomiske udvikling i selskabet, og til – inden for de gældende retlige rammer, herunder aktieselskabsloven – at gribe ind over for en økonomisk udvikling, der truer statens midler i selskabet, ...

Det skal understreges, at denne tilsyns- og handlepligt gælder i relation til ministeransvaret, men ikke selskabsretligt, hvor statens ansvar som aktionær, i tilfælde hvor selskabet gennemgår en tabsforvoldende udvikling, som udgangspunkt vil kunne bedømmes efter de almindelige selskabsretlige regler.

...

3.5.2.2. Nærmere om pligten til en forsvarlig varetagelse af statens sektorpolitiske interesser

Ud over pligten til at varetage statens aktionærinteresser på økonomisk forsvarlig vis, kan en minister som nævnt have pligt til at varetage visse sektorpolitiske interesser i forbindelse

med udøvelsen af ejerskabet.

Som nævnt under afsnit 3.5.2. vil det retlige grundlag for en sådan eventuel pligt bestå i, at det har været en retligt bindende forudsætning fra lovgivningsmagtens side, at der ved udøvelsen af ejerskabet skal varetages andre interesser end statens økonomiske interesser.

Hvis det på baggrund af lovgivningen vedrørende et statsligt aktieselskab må lægges til grund, at der har været en sådan retlig forudsætning for lovgiver, vil den pågældende minister ved udøvelsen af sine aktionærbeføjelser have pligt til at inddrage ikke blot hensynet til statens økonomiske interesser, men også den eller de pågældende sektorpolitiske interesser.

...

Hensynet til statens økonomiske og sektorpolitiske interesser vil i en række tilfælde være i modstrid med hinanden. ...

... I den situation vil ministeren være forpligtet til at foretage en afvejning af de pligtmæssige hensyn, men vil på den anden side i almindelighed være frit stillet ved denne afvejning, ... Det vil således som udgangspunkt være op til ministerens at bestemme, hvilket af de to hensyn der skal vægtes højest, idet der dog i forbindelse med lovgivningen vedrørende de pågældende selskaber kan være taget stilling til vægtningen af de modsatrettede hensyn."

I rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" overvejes, hvad ministerens tilsynsforpligtelse indebærer. Det fremgår, at pligten til at varetage statens økonomiske interesser forsvarligt må karakteriseres som et overordnet tilsynsansvar. Dette antages at indebære en pligt til at følge den overordnede økonomiske udvikling. Ministeren vil i almindelighed kunne basere dette tilsyn på de ordinære oplysninger, som ministeren er i besiddelse af som aktionær. Denne tilsynsforpligtelse gør sig gældende uanset størrelsen af ejerandelen. Dvs. at forpligtelsen påhviler ministeren, uanset om der er tale om en mindre minoritetsaktiepost eller en kontrollerende majoritetsaktiepost.

Såfremt det på baggrund af de oplysninger, der tilgår ministeren, kan konstateres, at statens midler i selskabets er truet, kan ministeren efter omstændighederne have en pligt til at reagere over for selskabet med de midler, der står til rådighed, hvilket vil af-

hænge af ejerandelen. En minister, der er eneejer, vil bl.a. kunne ønske at få oplysninger uddybet og vurderet med henblik på opfølgning af bestyrelsens tiltag. På generalforsamlingen vil ministeren f.eks. kunne beslutte at afsætte enkelte bestyrelsesmedlemmer eller hele bestyrelsen, gennemføre iværksættelse af en granskning af selskabet efter reglerne i aktieselskabsloven eller træffe konkrete beslutninger om forholdene i selskabet. Det må dog understreges, at anvendelsen af disse reaktionsmuligheder kun vil være relevante i særlige tilfælde.

2. Det kommunale område

2.1. Generelle regler om kommunalbestyrelsens retlige ansvar

Det generelle udgangspunkt for et ansvar i kommunestyret er, at enhver indehaver af et kommunalt hverv har visse pligter, herunder en hel generel pligt til at overholde lovgivningen.²⁶

De generelle regler om kommunalbestyrelsens retlige ansvar er fastsat i lov om kommunernes styrelse. Bestemmelsen i § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvor efter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen, indebærer, at det overordnede ansvar for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen, som har pligt til at drage omsorg for og føre tilsyn med, at forvaltningen og dennes øverste leder, borgmesteren, virker tilfredsstillende. Ifølge § 18, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse har økonomiudvalget indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Kommunalbestyrelsens pligter med hensyn til revision og bogføring er nærmere præciseret i §§ 42 og 43 i lov om kommunernes styrelse, der også pålægger kommunalbestyrelsen pligt til at udarbejde et kasse- og regnskabsregulativ.

Kommunalbestyrelsen kan ifalde ansvar, hvis kommunalbestyrelsen slet ikke eller kun i utilstrækkelig grad opfylder de nævnte pligter. Hvis kommunalbestyrelsen derimod har sørget for at tilrettelægge den økonomiske forvaltning efter sædvanlige principper,

²⁶ Der henvises til betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 24. Betænkningen behandler ikke særskilt kommunalbestyrelsens pligter som aktionær.

kan et ansvar for medlemmerne af kommunalbestyrelsen kun blive aktuelt, hvis de undlader at reagere på signaler om, at der evt. er fejl i systemet.²⁷

Lov om kommunernes styrelse indeholder ikke en udtømmende gengivelse af, hvilke nærmere retlige pligter der gælder for en kommunalbestyrelse. Indholdet af de pligter, som påhviler kommunalbestyrelsen, beror desuden på den øvrige lovgivning, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Det er en kommunalretlig grundsætning, at en kommunalbestyrelse har en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Den kommunalretlige grundsætning afgrænser ikke præcist, hvilke dispositioner der er økonomisk uforsvarlige og dermed ulovlige. En kommunalbestyrelse har som udgangspunkt – i det omfang den skrevne lovgivning ikke regulerer spørgsmålet – et forholdsvis vidt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler til lovlige kommunale formål. Der tilkommer således kommunalbestyrelsen et betydeligt skøn ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig. I bedømmelsen må imidlertid også inddrages oplysninger om, hvorvidt kommunalbestyrelsen har fulgt almindelige anerkendte regler for økonomisk forvaltning. Afholdelse af udgifter til formål, der er kommunen uvedkommende, er uanset udgiftens størrelse ulovlig.

Det følger endvidere af den kommunalretlige grundsætning, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der ikke påføres kommunen tab, der kunne være undgået.²⁸

I lovgivningen kan herudover være pålagt kommunalbestyrelsen pligter, der er begrundet i sektorpolitiske interesser. I det omfang hensynet til sådanne sektorpolitiske interesser og hensynet til kommunens økonomiske interesser er modstridende, skal kommunalbestyrelsen – i lighed med andre offentlige myndigheder – foretage en afvejning af disse pligtmæssige hensyn. Kommunalbestyrelsen vil imidlertid i overensstemmelse med den almindelige antagelse om afvejningen af pligtmæssige hensyn være frit stillet ved afvejningen af, hvilket hensyn der skal veje tungest.²⁹

²⁷ Der henvises til betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 33.

²⁸ Der henvises til betænkning nr. 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration for kommunalbestyrelsen, revisionen, kommunaltilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

²⁹ Der henvises til Gammeltoft-Hansen, 2. udgave, 2002, side 358 f.

I tilknytning til kommunens opgaveløsning er kommunalbestyrelsesmedlemmernes pligter til at føre tilsyn og kontrol med den kommunale forvaltning generelt ikke særligt vidtgående. Kommunalbestyrelsens undersøgelsespligter er heller ikke vidtgående. Hvis der foreligger en redegørelse fra forvaltningen, må kommunalbestyrelsesmedlemmerne normalt kunne lægge denne til grund for deres stillingtagen, medmindre det er oplagt, at redegørelsen er forkert eller mangelfuld. Tilsvarende må kommunalbestyrelsesmedlemmerne normalt kunne lægge oplysninger fra advokater og revisorer til grund.³⁰

Kommunalbestyrelsens undersøgelsespligter har sammenhæng med den almindelige kommunalretlige grundsætning, hvorefter en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres af kommunalbestyrelsen ved en almindelig flertalsbeslutning.

Et kommunalbestyrelsesmedlem vil efter omstændighederne kunne blive ansvarligt, hvis vedkommende deltager i en beslutning på grundlag af et oplysningsmateriale, der er åbenbart utilstrækkeligt i forhold til beslutningens indhold.

Borgmesteren er forpligtet til at varetage en række opgaver, som ikke påhviler kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer. For det første har borgmesteren en række opgaver, der knytter sig til hvervet som formand for kommunalbestyrelsen, jf. § 30 i lov om kommunernes styrelse. I den forbindelse er borgmesteren forpligtet til at forberede, indkalde og lede kommunalbestyrelsens møder. Borgmesteren leder endvidere kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen. Borgmesteren har for det andet opgaver, der knytter sig til hvervet som formand for økonomiudvalget, jf. § 22 i lov om kommunernes styrelse. I den forbindelse er borgmesteren forpligtet til at forberede, indkalde og lede udvalgets møder og drage omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen. Borgmesteren er for det tredje den øverste daglige leder af kommunens administration. Borgmesteren har i den forbindelse det daglige ansvar for administrationens funktionsdygtighed, jf. § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Det følger endvidere af bestemmelsen, at borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg, påser sagernes ekspedition og om fornødent udfærdiger forskrifter

³⁰ Der henvises til lovbemærkningerne til § 61 c i lov om kommunernes styrelse som affattet ved lov nr. 210 af 16. maj 1984 (FT 1983-84, 2. saml., Tillæg A, sp. 1432f.) og Thomsen, Christensen og Schönau, 2004, side 437.

herom. Borgmesteren skal herudover sørge for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling.³¹

Også en udvalgsformand er tillagt visse opgaver, der ikke påhviler de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer. Blandt disse opgaver kan fremhæves, at det følger af § 22, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at udvalgsformanden forbereder, indkalder og leder udvalgenes møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

2.2. Kommunalbestyrelsens pligter som aktionær

Det må antages, at den kommunalretlige grundsætning om pligten til at handle økonomisk forsvarligt indebærer en forpligtelse for kommunalbestyrelsen til at handle økonomisk forsvarligt også som aktionær/anpartshaver. De pligter, der er forbundet med kommunalbestyrelsens varetagelse af rollen som aktionær eller anpartshaver, svarer på den baggrund til de pligter, der i øvrigt påhviler kommunalbestyrelsen.

Som på det statslige område må dette antages at indebære, at kommunalbestyrelsen har pligt til at udøve et overordnet økonomisk tilsyn med de selskaber, som kommunerne deltager i. Som udgangspunkt kan dette tilsyn tage udgangspunkt i de oplysninger, selskabet er forpligtet til at offentliggøre.

Endvidere må det antages, at kommunalbestyrelsen i lighed med det statslige område efter omstændighederne kan være forpligtet til at udnytte evt. særlige adgange til at skaffe sig yderligere oplysninger, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet. Yderligere informationer om den økonomiske udvikling skal i så fald iagttage ligebehandlingsprincippet i aktieselskabsloven.

Som det fremgår under afsnit B.1., kan der ikke udledes nogen handlepligter for aktionærerne af aktieselskabsloven. Aktieselskabsloven regulerer alene bestyrelsens og direktionens pligter. Hvis en kommune er aktionær i et selskab, er der således ikke i medfør af aktieselskabsloven fastsat retlige pligter for kommunalbestyrelsen om f.eks. tilsyn.

³¹ For yderligere oplysninger om borgmesterens opgaver henvises til betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, side 39-45, og Thomsen, Christensen og Schønau, 2004, side 183-192.

Kapitel 9 i aktieselskabsloven vedrører selskabets ledelse. Der er heri fastsat en række krav til bl.a. aktieselskabets bestyrelse og direktion. Disse krav gælder også, i det omfang kommunalbestyrelsen vælger eller udpeger medlemmer af aktieselskabets bestyrelse. For et aktieselskabs bestyrelse er det fastsat, at bestyrelsen skal ansætte en direktion, jf. aktieselskabslovens § 51. Herudover er der i § 52 fastsat myndighedskrav til bestyrelse og direktion. I henhold til § 53 gælder det, at de enkelte medlemmer af selskabets bestyrelse og direktion ved deres indtræden i bestyrelsen eller direktionen skal give meddelelse om deres aktier i selskabet, herunder aktier og anparter i selskaber i samme koncern. Hvis selskabet er børsnoteret skal både bestyrelsesmedlemmer og direktører lade deres aktier navnenotere. Det er endvidere fastsat, at bestyrelsesmedlemmer og direktører ikke må udføre eller deltage i spekulationsforretninger vedrørende aktier i selskaber, herunder aktier og anparter i selskaber i samme koncern.

Efter § 54 i aktieselskabsloven forestår bestyrelsen og direktionen i fællesskab ledelsen af selskabets anliggender. Det er bestyrelsen, der har den overordnede ledelse. Herunder skal bestyrelsen sørge for en forsvarlig organisation af selskabets virksomhed, f.eks. ved opstilling af generelle overordnede retningslinjer for direktionens daglige ledelse, fastlæggelse af selskabets firmapolitik, om fornødent udstedelse af konkrete anvisninger for bestemte sager, om fornødent udstedelse af bemyndigelse for direktionen til at foretage dispositioner i sager af usædvanlig art eller stor betydning samt tilsyn og kontrol med bestyrelsens arbejde. Direktionen varetager den daglige ledelse, dvs. beslutninger vedrørende den normale og løbende drift, og skal følge bestyrelsens retningslinjer. Bestyrelsen skal endvidere tage stilling til, om selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt set i forhold til selskabets drift. Bestyrelsen skal desuden påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en efter selskabets forhold tilfredsstillende måde. Direktionen skal sørge for, at selskabets bogføring sker under iagttagelse af lovgivningens regler herom, og at formueforvaltningen foregår på en betryggende måde.

Efter § 140 i aktieselskabsloven påhviler der endvidere stiftere, bestyrelsesmedlemmer og direktører en pligt til at erstatte skade, om de under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har påført selskabet. Der antages at være en ganske bred margin for fejlskøn.³² Tilsvarende påhviler der efter § 142 i aktieselskabsloven aktio-

³² Jf. *Werlauff's kommenterede aktieselskabslov*, 2. udgave, 2002, side 560. *Werlauff* anfører videre på side 562, at man kan fremdrage følgende udsagn til nærmere afgrænsning af, hvad der i henseende til tilsyn mv. kræves af bestyrelsen a) man må ikke i bestyrelsen være eftergivende og passiv, b) man skal i bestyrelsen

nærer en pligt til at erstatte tab, som den pågældende ved forsætligt eller groft uagtsomt at overtræde aktieselskabsloven eller selskabets vedtægter har tilføjet selskabet, andre aktionærer eller tredjemand.

Kapitel 6 i anpartsselskabsloven vedrører selskabets ledelse. Der er heri fastsat en række krav til bl.a. aktieselskabets bestyrelse og direktion. Disse krav gælder også, i det omfang kommunalbestyrelsen vælger eller udpeger medlemmer af anpartsselskabets bestyrelse. I henhold til anpartsselskabslovens § 19, stk. 1, er et anpartsselskab ikke forpligtet til at have både en bestyrelse og en direktion. Hvis anpartsselskabet kun har ét ledelsesorgan (direktion eller bestyrelse), udøver dette de samlede ledelsesopgaver, der tilkommer bestyrelse og direktion. Har selskabet begge organer, er bestyrelsen det øverste ledelsesorgan, der træffer beslutninger om dispositioner af usædvanlig art eller stor betydning, mens direktionen udøver den daglige ledelse. Det følger videre af § 19, stk. 1, 4. pkt., at de personer, der udgør selskabets ledelse, skal være myndige og ikke må være under værgemål efter værgemålslovens § 5 eller under samværgemål efter værgemålslovens § 7. Direktionen skal i henhold til § 20, stk. 1, i anpartsselskabsloven sørge for, at selskabets bogføring sker under iagttagelse af lovgivningens regler herom, og at formueforvaltningen foregår på en betryggende måde. Bestyrelsen skal påse, at bogføringen og formueforvaltningen kontrolleres på en efter selskabets forhold tilfredsstillende måde. Det er endvidere fastsat i § 20, stk. 2, i anpartsselskabsloven, at bestyrelsesmedlemmer og direktører ikke må udføre eller deltage i spekulationsforretninger vedrørende anparter i selskabet eller vedrørende anparter og aktier i selskaber inden for samme koncern. § 80 a og § 80 c i anpartsselskabsloven indeholder bestemmelser om erstatningsansvar for stiftere, bestyrelsesmedlemmer og direktører samt anpartshavere for skade, som de under udførelsen af deres hverv forsætligt eller uagtsomt har påført selskabet, andre anpartshavere eller tredjemand.

sørge for et effektivt tilsyn med ansatte, som disponerer over selskabets midler, men det må være berettiget, at bestyrelsen som udgangspunkt kan gå ud fra, at direktionen såvel som andre medarbejdere i selskabet loyalt varetager deres funktioner, og at de i hvert fald ikke bevidst giver urigtig eller ufuldstændig information til bestyrelsen, c) bestyrelsen har ikke pligt til nøje indseende med alle detaljer i komplicerede sager, d) bestyrelsen skal dog foretage de undersøgelser og den kontrol, som konkret er nødvendig, e) man må ikke forholde sig passiv over for noget, der kan indebære, at penge strømmer ud af selskabet, f) hvis der er alvorlig udstrømningsrisiko, skal man sikre selskabets midler og underrette aktionærerne, g) bestyrelsen skal generelt overvåge selskabet grundigt.

3. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets opfattelse, at en kommunalbestyrelse som aktionær er forpligtet til at varetage kommunens økonomiske interesser inden for de ret vide grænser, der er beskrevet i afsnit 2.1. Udvalget finder endvidere, at der – som for staten – er pligt til at varetage sektorpolitiske interesser i forhold til kommunens konkrete varetagelse af en given aktivitet. Denne forpligtelse består efter udvalgets opfattelse ikke i andre tilfælde. Som eksempel herpå kan henvises til lov om trafikkselskaber, jf. lov nr. 582 af 24. juni 2005. Af lovens § 5 fremgår, at et trafikkselskab inden for dets geografiske område bl.a. varetager koordinering og planlægning af offentlig servicetrafik. På den baggrund er trafikkselskaberne således forpligtede til at inddrage hensynet til en hensigtsmæssig organisering af den kollektive trafik og f.eks. koordinere køreplaner med jernbaneoperatørerne.

Som det er tilfældet for ministre på det statslige område, kan kommunalbestyrelsens rolle på det kommunale område karakteriseres som et overordnet tilsynsansvar, der indebærer en pligt til at følge den overordnede økonomiske udvikling i selskabet, og til – inden for de gældende retlige rammer, herunder aktieselskabsloven – at gribe ind over for en økonomisk udvikling, der truer kommunens midler i selskabet. Udvalget finder, at kommunalbestyrelsen i lighed med det statslige område efter omstændighederne kan være forpligtet til at indhente yderligere oplysninger hos selskabet, hvis de oplysninger om den økonomiske udvikling i selskabet, som er forelagt kommunalbestyrelsen, giver grund til at frygte, at kommunens midler i selskabet er truet.

Der kan være forskel på bedømmelsen af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ansvar alt afhængigt af vedkommendes rolle. Et kommunalbestyrelsesmedlem, som er medlem af bestyrelsen i et aktieselskab eller anpartsselskab, kan som beskrevet i afsnit 2.2. ifalde erstatningsansvar i medfør af aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven.

C. Styring i konkrete sager – instruktion

1. Det statslige område – ministerens instruktionsbeføjelse

Det fremgår af rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" fra september 2003, at spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister har instruktionsbeføjelse over for personer, der repræsenterer staten i bestyrelsen for et aktieselskab med statslig deltagelse, har givet anledning til betydelig tvivl.

Udvalget, der afgav rapporten, har formuleret sin vurdering af spørgsmålet på følgende måde, side 175ff:

Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en minister har instruktionsbeføjelse over for personer, der repræsenterer staten i bestyrelsen for aktieselskaber med statslig deltagelse, må der efter udvalgets opfattelse tages udgangspunkt i den almindelige selskabsretlige ordning, herunder bestemmelsen i aktieselskabslovens § 65, stk. 1, hvorefter aktionærenes ret til at træffe beslutninger i selskabet udøves på generalforsamlingen.

Bestemmelsen indebærer, at et medlem af en bestyrelse ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af bestemte instruktioner fra en aktionær, jf. FT 1972/1973, tillæg A, sp. 4490 f. ... Denne grundsætning fører umiddelbart til, at en minister selskabsretligt er afskåret fra at have instruktionsbeføjelse i forhold til statens repræsentanter i bestyrelsen. Der er ikke gjort undtagelse herfra for statslige aktieselskaber eller aktieselskaber med statslig deltagelse i øvrigt.

Det er udvalgets vurdering, at retstilstanden efter aktieselskabsloven er klar på dette punkt, ...

Heroverfor står, at det er et grundlæggende princip for forvaltningens organisering, at statsansatte står under instruks fra deres ministre. Ministeren kan således ikke ved aftale med den pågældende statsansatte frasige sig sin instruktionsbeføjelse. Her adskiller statsforvaltningen sig fra forholdene i den private sektor. Ministerens instruktionsbeføjelse kan dog i særlige tilfælde være afskåret ved lov. ...

Dette giver derfor efter udvalgets opfattelse anledning til en grundlæggende konflikt, når en statsansat er medlem af bestyrelsen i et aktieselskab.

...

5.5.4. Udvalgets anbefalinger

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at ministeren som udgangspunkt ikke indsætter statsansatte, som ministeren har instruktionsbeføjelse over for, som medlem af bestyrelsen for et aktieselskab med statslig deltagelse.

Udvalget havde forinden gennemgået aktieselskabslovgivningen, herunder aktieselskabslovens særlige regler om statslige aktieselskaber, og de øvrige kilder, der efter

udvalgets opfattelse måtte tillægges betydning for vurderingen af dette spørgsmål. Gennemgangen omfattede bl.a. lov om Dansk Olie og Naturgas, lov om ændring af rigsrevisorloven fra 1996 og en række oprettelseslove for aktieselskaber med statslig deltagelse. Gennemgangen omfattede endvidere Folketingets Ombudsmands udtalelse fra 1961 vedrørende statsrepræsentanter i SAS, litteraturen, herunder W. E. von Eyben, Poul Andersen, Erik Werlauff, og advokatundersøgelsen om statens varetagelse af ejerskabet i Combust A/S. Endelig omfattede gennemgangen beretninger fra rigsrevisor, udtalelser fra Justitsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigsministeriet og Trafikministeriet.³³

2. Det kommunale område – kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse

2.1. I forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer

Spørgsmålet om instruktion angår kommunalbestyrelsens rolle som aktionær, dvs. kommunalbestyrelsens mulighed for at instruere de bestyrelsesmedlemmer i selskaber, der er udpeget i kraft af kommunens stemmer.

Det selskabsretlige udgangspunkt vedrørende instruktion skal findes i aktieselskabslovens § 65, stk. 1.

§ 65. Aktionærernes ret til at træffe beslutning i selskabet udøves på generalforsamlingen.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 65, stk. 1, er anført følgende (FT 1972/73, tillæg A, sp. 4490f):

”Bestemmelsen indebærer, at aktionærer ikke juridisk kan yde indflydelse på selskabets virksomhed ved at rette henvendelse til bestyrelse eller direktion uden om generalforsamlingen, hvor alle aktionærer har lige ret og mulighed for at være til stede.”

Generalforsamlingen er herefter det – eneste – sted, hvor aktionærerne har ret til at træffe beslutning i selskabet. Det gælder også beslutninger truffet af et moderselskab, en hovedaktionær eller en eneaktionær, skønt et moderselskab typisk vil blande sig

³³ Der henvises til side 139-173 i udvalgets rapport.

mere aktivt i datterselskabets forhold, end blot ved at give møde på dets ordinære generalforsamling. En eneaktionær kan dog undlade at afholde generalforsamling, når blot de trufne beslutninger nedfældes skriftligt, idet eneejeren på egen hånd udøver de beføjelser, der ellers tilkommer generalforsamlingen.³⁴ Det er dog væsentligt at være opmærksom på den arbejdsdeling, der er mellem aktionærerne og selskabsledelsen.

Generalforsamlingen er omnipotent. Det betyder, at den er øverste myndighed i alle selskabets anliggender. Dette betyder dog ikke, at generalforsamlingen er kompetent til at beslutte hvad som helst. Den kan ikke vedtage bestemmelser i strid med gældende lov eller med selskabets vedtægter. Den kan heller ikke beslutte indgreb i 3. mands rettigheder over for selskabet.

Kompetencefordelingen mellem selskabets ledelse (bestyrelsen/direktionen) og generalforsamlingen er fastlagt på en sådan måde, at selskabslovene obligatorisk henlægger de for selskabet afgørende beslutninger til generalforsamlingen. Dette gælder blandt andet beslutninger om kapitalændringer og vedtægtsændringer, valg af bestyrelse og evt. revisor, godkendelse af regnskab og fastsættelse af udbytte samt beslutninger om selskabets ophør ved likvidation eller fusion.

Herudover kan en aktionær, som ejer minimum 1/10 af aktiekapitalen eller den mindre brøk, som vedtægterne måtte bestemme, forlange ekstraordinær generalforsamling afholdt til behandling af et bestemt angivet emne, jf. aktieselskabslovens § 70.

Bestemmelsen i § 65 indebærer, at et medlem af en bestyrelse i et aktieselskab ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktioner fra en aktionær.³⁵

Majoritetsaktionærer har således ikke en egentlig ledelsesret, som for eksempel indebærer, at der kan gives ordre direkte til selskabets ledelse. Majoritetsaktionæren er som nævnt ovenfor henvist til at udøve sin bestemmende indflydelse som aktionær og dermed sin indflydelse på ledelsen på generalforsamlingen. Selskabslovenes bestemmelser om ledelsen går ud på, at alle selskabers ledelser er autonome og alene varetager det pågældende selskabs interesse.

³⁴ Der henvises til Werlauff's kommenterede aktieselskabslov, 2. udgave, side 358 f.

³⁵ Tilsvarende gælder for så vidt angår anpartshaveres adgang til at instruere medlemmer af bestyrelsen i et anpartsselskab, jf. § 28 i lov om anpartsselskaber.

Der således ikke mulighed for at give en majoritetsaktionær lov til at gribe direkte og umiddelbart ind i et selskabs forhold og gennem konkrete instrukser tilsidesætte dets isolerede selskabsinteresser.

Heraf følger, at majoritetsaktionæren hverken mere indirekte må overtage styringen af selskabet ved at give instrukser m.v. eller mere direkte må blande sig i styringen, for eksempel ved en konstant tilstedeværelse på et selskabs bestyrelsesmøder eller direktionmøder.

Det anførte vedrørende indflydelsen på ledelsen gælder også, for så vidt angår eneaktionæren i forhold til et 100 % ejet selskab. Eneaktionæren må ikke tiltage sig egentlige ledelsesbeføjelser i selskabet. Det er fortsat bestyrelsen, der i henhold til aktieselskabslovens § 54 har den egentlige ledelse.

Aktionærernes erstatningsansvar er reguleret i aktieselskabslovens § 142, hvorefter erstatningsansvaret forudsætter forsæt eller grov uagtsomhed. Har en aktionær, for eksempel en eneaktionær, imidlertid udøvet den faktiske ledelse af et selskab, skal ansvaret bedømmes efter den almindelige culparegel i § 140 om stifteres, bestyrelsesmedlemmers og direktørers erstatningsansvar.

Det selskabsretlige udgangspunkt er således klart. Kommunalbestyrelsen kan som aktionær ikke give medlemmer af selskabets bestyrelse instruktion.

Det har i den kommunalretlige litteratur været anført, at der vil kunne være instruktionsbeføjelse for kommunalbestyrelsen, hvis en kommune direkte på grundlag af en bestemmelse herom i vedtægterne har udpeget et eller flere medlemmer til bestyrelsen, jf. § 49, stk. 2, 2. pkt. i aktieselskabsloven. Denne opfattelse har baggrund i en redegørelse af 19. august 1991 fra Justitsministeriet til Statsrevisoratet, hvori det antages, at der er en forskel på, om bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber med statslig deltagelse er berettigede til at videregive oplysninger om selskabets forhold til vedkommende minister afhængigt af, om det pågældende bestyrelsesmedlem efter selskabets vedtægt er et statsligt udpeget bestyrelsesmedlem eller er indvalgt i bestyrelsen på generalforsamlingen på statens aktier.

Denne sondring mellem bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget på baggrund af bestemmelse herom i selskabets vedtægter, og bestyrelsesmedlemmer, der er valgt på generalforsamlingen, er ikke taget med i rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring", hvor det er anført, at der ikke er gjort undtagelser fra grundsætnin-

gen om, at et medlem af en bestyrelse ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktioner fra en aktionær, for statslige aktieselskaber eller selskaber med statslig deltagelse i øvrigt.

Det selskabsretlige udgangspunkt gælder således også for bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af andre i kraft af selskabets vedtægter.

Efter *det almindelige kommunalretlige udgangspunkt* antages en kommunalbestyrelse, der har udpeget medlemmer til bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, en forening, en institution, et selskab m.v., at have adgang til at instruere om, hvorledes disse bestyrelsesmedlemmer skal stemme i sager.

Denne instruktionsbeføjelse tilkommer kommunalbestyrelsens flertal. Det gælder også i forhold til bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af et mindretal i kommunalbestyrelsen.

I det omfang en kommunalbestyrelse har instruktionsbeføjelse, omfatter beføjelsen i materiel henseende alle spørgsmål, hvor kommunens interesser ønskes varetaget.

Kommunalbestyrelsen afgør, om der i en konkret situation foreligger en sådan interesse for kommunen, at kommunalbestyrelsen vil pålægge kommunens repræsentant i bestyrelsen et bundet mandat. Kommunalbestyrelsen træffer i givet fald beslutning om, at kommunens repræsentanter i bestyrelsen skal være forpligtet til at stemme i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens pålæg.

Hvis baggrunden for, at kommunalbestyrelsen har udpeget medlemmer til en bestyrelse har været et ønske om at sikre lokalkendskab, særlig sagkundskab eller lignende i bestyrelsen, vil kommunalbestyrelsen dog som udgangspunkt være afskåret fra at meddele bundet mandat.

En kommunalbestyrelse kan heller ikke give kommunens bestyrelsesrepræsentanter et bundet mandat, i det omfang en forening, et selskab m.v. varetager opgaver, som ikke er kommunale. Kommunalbestyrelsen har således bl.a. ikke adgang til at udøve instruktionsbeføjelser over for bestyrelsesmedlemmet, når der er tale om beslutninger om blandede spørgsmål, altså spørgsmål, der tillige angår varetagelsen af ikke-kommunale opgaver. Som eksempel herpå kan nævnes beslutninger om selskabets

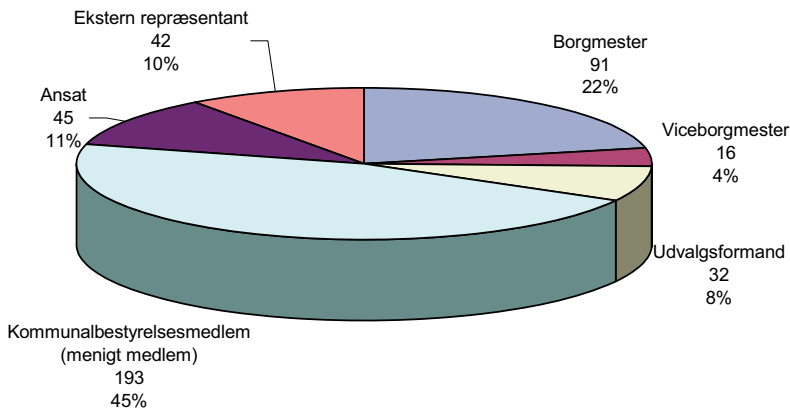
personale- og regnskabsforhold eller spørgsmål, der alene vedrører rent interne forhold i selskabet.³⁶

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis fraviges det kommunalretlige udgangspunkt, når det følger af selskabsretlige regler, at der ikke er adgang til instruktion. I tilfælde af konkurrence mellem den almindelige kommunalretlige grundsætning og særlovgivningen i form af aktieselskabsloven får særlovgivningen således forrang.

Kommunalbestyrelsens rolle som aktionær afviger på dette punkt således ikke fra andre aktionærers. Det enkelte bestyrelsesmedlem varetager derfor heller ikke bestyrelseshvervet som kommunens repræsentant i den forstand, at bestyrelsesmedlemmets stemmeafgivning er bundet af kommunalbestyrelsens beslutninger herom

Det fremgår af resultatet af udvalgets undersøgelse, at 79 pct. af de kommunalt udpegede repræsentanter, der sidder i bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab med kommunal deltagelse, er medlemmer af kommunalbestyrelsen, herunder borgmestere, viceborgmestere og udvalgsformænd.

Figur 1 – Hvem repræsenterer kommunen/amtskommunen?



³⁶ Der henvises til § 68 a, stk. 3 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises endvidere til Thomsen, Christensen og Schønau, *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1. udg. 2004, side 548f., og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, s. 740f.

2.2. I forhold til kommunalt ansatte

Det fremgår af resultatet af udvalgets undersøgelse, at 11 pct. af de kommunalt udpegede repræsentanter, der deltager i bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab med kommunal deltagelse, er kommunalt ansatte.

Det følger af § 2 i lov om kommunernes styrelse, at kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det er herved fastslået, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed. Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for og føre tilsyn med, at kommunens forvaltning organisatorisk og personalemæssigt fungerer tilfredsstillende. Det følger endvidere af § 17, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Bestemmelsen markerer, at administrationen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ.

Kommunalt ansatte, der af kommunalbestyrelsen er udpeget til at varetage et kommunalt hverv, er som udgangspunkt undergivet kommunalbestyrelsens instruktion. Den kommunale administration er således indrettet som et hierarkisk system.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har ikke haft forelagt konkrete sager, der angår den konflikt, der er beskrevet ovenfor mellem den ansattes rolle som medlem af bestyrelsen i et aktieselskab og den ansattes placering i et almindeligt hierarkisk overordnelsessystem. På det kommunale område er det i øvrigt ikke en problemstilling, der på samme måde, som det er tilfældet på det statslige område, har været genstand for retlige overvejelser fra andre kilder.

2.3. I forhold til eksterne repræsentanter, der er udpeget af kommunalbestyrelsen

Det fremgår af resultatet af udvalgets undersøgelse, at 42 bestyrelsesposter, dvs. 10 pct. af de kommunalt udpegede repræsentanter, der sidder i bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab med kommunal deltagelse, er besat med eksterne repræsentanter, dvs. ikke med medlemmer af kommunalbestyrelsen eller ansatte i den kommunale forvaltning. 14 af de i alt 42 bestyrelsesposter, hvortil der er udpeget eksterne repræsentanter, er knyttet til Københavns Kommune.

Det bemærkes i den forbindelse, at mindst 9 bestyrelsesposter af de i alt 42 bestyrelsesposter, hvortil der er udpeget eksterne repræsentanter, er besat af tidligere medlemmer af den pågældende kommunalbestyrelse eller det pågældende amtsråd. Her til kommer, at i hvert fald 10 bestyrelsesposter er besat af personer, der har været op-

stillet som kandidater ved kommunalvalget eller tilhører partiforeninger. To bestyrelsesposter, hvortil der er udpeget eksterne repræsentanter af et amtsråd, er besat af medlemmer af en kommunalbestyrelse.

Sammenlagt er op mod halvdelen af de eksterne repræsentanter således tidligere eller nuværende kommunalpolitikere.

For 14 af de i alt 42 bestyrelsesposter må det på baggrund af de indkomne oplysninger antages at det har været ønsket om at styrke bestyrelsens forretningsmæssige indsigt, der har været afgørende for udpegningen. Det drejer sig om bestyrelsesposter i nogle af de københavnske forsyningsselskaber, Ærøfærgerne A/S, Aalborg Havn A/S og Odderbanen. Disse poster er besat af direktører i virksomheder med tilknytning til de pågældende selskabers fagområder, ligesom der er udpeget en advokat til bestyrelsen for Odderbanen med det specifikke formål af sikre den forretningsmæssige indsigt.

Spørgsmålet om instruktionsbeføjelse følger det almindelige selskabsretlige udgangspunkt, hvorefter en aktionær er afskåret fra at meddele et bestyrelsesmedlem bundet mandat.

Der henvises til beskrivelsen under afsnit C.2.1.

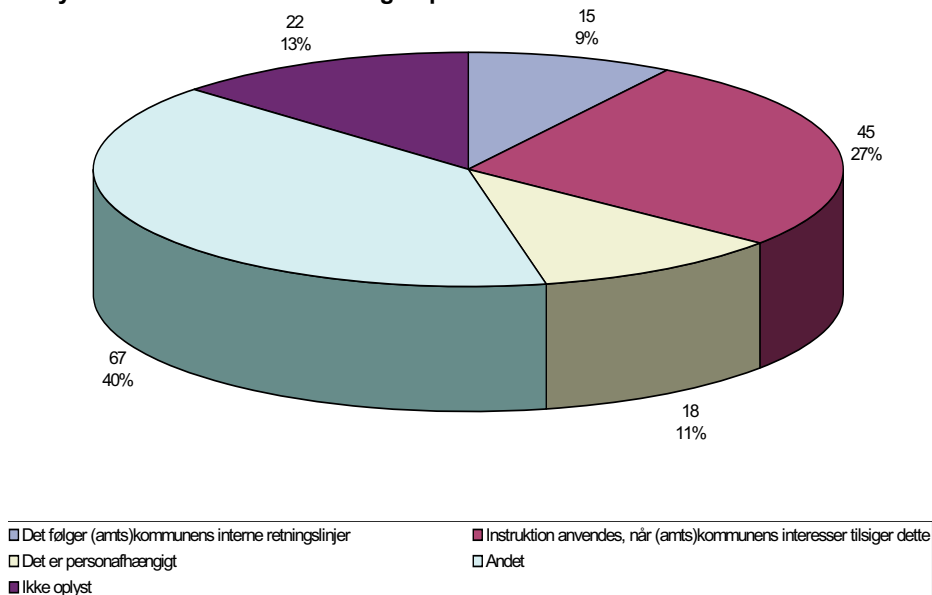
3. Tilrettelæggelse af samarbejdet mellem bestyrelsesmedlem og kommune

Udvalget har som led i sin undersøgelse bl.a. stillet samtlige kommuner, amtskommuner, KL og Amtsrådsforeningen følgende spørgsmål:

- D. Hvordan tilrettelægges samarbejdet ml. bestyrelsesmedlemmet og henholdsvis kommunalbestyrelsen og kommunens forvaltning?
- a) Det følger kommunens interne retningslinjer. Retningslinjerne bedes i givet fald vedlagt.
 - b) Kommunalbestyrelsen/udvalget/forvaltningen instruerer vedkommende, når kommunens interesser tilsiger dette.
 - c) Det er personafhængigt.
 - d) Andet – bedes angivet.

Svarene fordeler sig således:

Figur 2 – Kommuners og amtskommuners tilrettelæggelse af samarbejdet med bestyrelsesmedlemmer i aktie- og anpartsselskaber



Resultatet er opgjort på baggrund af antallet af aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse i bestyrelsen (ikke antallet af bestyrelsesposter³⁷). Det bemærkes, at flere kommuner kan være repræsenteret i bestyrelsen i det samme selskab og evt. besvare spørgsmålet forskelligt. Hver kommunes svar er medtaget i forbindelse med opgørelsen.

Svarmulighed a, hvorefter samarbejdet mellem kommunalbestyrelsen og bestyrelsesmedlemmerne i aktie- og anpartsselskaber følger kommunens interne retningslinjer, er benyttet i 9 % af tilfældene. Svarmuligheden er dog alene benyttet af Københavns Kommune.

I 27 pct. af tilfældene har kommuner svaret, at der benyttes instruktion, når kommunens interesser tilsiger dette (svarmulighed b). Det er ikke muligt at udlede af undersøgelsen, om der herved er tale om instruktion i form af et bundet mandat, som er

³⁷ Hvis kommune x har svaret a for så vidt angår selskab y, medregnes dette svar således kun én gang i opgørelsen af resultatet, uanset om kommune x har udpeget 5 bestyrelsesmedlemmer i selskab y. Hvis kommune z også deltager i selskab y medregnes kommune z's svar imidlertid også i resultatet på samme måde.

vedtaget i kommunalbestyrelsen. Anvendelsen af instruktion er ikke knyttet til bestemte kategorier af kommunale repræsentanter. Instruktion anvendes således over en bred kam i forhold til alle kommunalt udpegede repræsentanter, herunder borgmestre, kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte. Anvendelsen af instruktion kan eventuelt have sammenhæng med den hidtidige antagelse om, at der er adgang til instruktion i de tilfælde, hvor en kommune direkte på grundlag af en bestemmelse herom i vedtægterne har udpeget et eller flere medlemmer af bestyrelsen.

I 11 % af tilfældene har kommuner svaret, at tilrettelæggelsen af samarbejdet er personafhængigt.

Svarmulighed d "Andet" er benyttet i 40 % af tilfældene. Til denne svarmulighed er bl.a. henført de 14 % af tilfældene, hvor kommuner direkte har svaret, at kommunen ikke benytter sig af instruktion.

Det bemærkes særligt vedrørende ansatte, at ud af de 45 bestyrelsesposter, der varetages af kommunalt ansatte, kan de 28 bestyrelsesposter henføres til Københavns Kommune. Københavns Kommunes repræsentanter følger som udgangspunkt kommunens interne retningslinjer, idet kommunen bl.a. har vedtaget en politik om aktivt ejerskab, ligesom Miljø- og Forsyningsudvalget i Københavns Kommune har vedtaget en række ejermål for KE-selskaberne, som bestyrelserne skal arbejde efter.

4. Udvalgets overvejelser

4.1. Overvejelser om gældende ret

Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens kompetence ikke omfatter en adgang til at instruere kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab. Tilsvarende gælder eksterne repræsentanter i aktie- og anpartsselskabsbestyrelser, der er udpeget af kommunalbestyrelsen.

Udvalget finder således, at det almindelige selskabsretlige udgangspunkt i disse situationer går forud for det udgangspunkt, der normalt gælder i kommunalretten.

Når det drejer sig om kommunalt ansatte, der er udpeget som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, er der efter udvalgets opfattelse ikke tilstrækkelige retskildemæssige holdepunkter for at fravige det selskabsretlige udgangspunkt om, at der ikke er adgang til instruktion. Det er således udvalgets opfattelse, at det

almindelige selskabsretlige udgangspunkt i denne situation – som i de situationer, hvor det er kommunalbestyrelsesmedlemmer eller eksterne repræsentanter, der er udpeget til selskabsbestyrelsen – går forud for det udgangspunkt, der normalt gælder i kommunalretten. Dette skal også ses i sammenhæng med, at det er en almindelig selskabsretlig grundsætning, at et bestyrelsesmedlem til enhver tid kan afsættes af den, som har valgt eller udpeget den pågældende, se for eksempel aktieselskabslovens § 50, stk. 1, 3. pkt. Hvis et bestyrelsesmedlem således er valgt på generalforsamlingen, kan den pågældende afsættes på en ekstraordinær generalforsamling, hvis aktionæren for eksempel er uenig i den pågældendes dispositioner.

På det statslige område er det fastslået, at retstilstanden, for så vidt angår ansatte, giver anledning til en grundlæggende konflikt, der skyldes, at det selskabsretlige udgangspunkt i aktieselskabsloven, hvorefter der ikke er adgang til instruktion, bliver stillet over for det grundlæggende princip om forvaltningens organisering i et almindeligt over- underordnelsessystem, som det er beskrevet i afsnit C.1. Statsansatte, som ministeren har instruktionsbeføjelse over for, indsættes derfor som hovedregel ikke i bestyrelsen i et aktie- og anpartsselskab.

Udvalget bemærker i tilknytning hertil, at fraværet af kommunalbestyrelsens mulighed for at udøve instruktion kan skabe tvivl om, hvilke pligter og rettigheder en kommunalt ansat, der varetager et bestyrelseshverv, har i forhold til kommunalbestyrelsen, idet der ikke kan forelægges et mandat, som den pågældende kan handle ud fra. Hvor en kommunalt ansat udpeges til bestyrelsesposter, er det således afgørende, at kommunalbestyrelsen gør sig klart, at den pågældende ikke kan instrueres som det ellers vil gælde i forhold de opgaver, den pågældende udfører som kommunalt ansat. Det er endvidere væsentligt at være opmærksom på, at der ikke kan antages at bestå en pligt for den kommunalt ansatte til at påtage sig bestyrelseshvervet. Dette har sammenhæng med, at varetagelsen af bestyrelseshvervet dels kan medføre en økonomisk risiko – erstatningsansvar – dels kan medføre risici af mere personlig karakter, f.eks. tab af anseelse m.v.³⁸

På baggrund af den gennemgang af de selskabsretlige regler, der er gennemført i tilknytning til rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" finder udvalget det endvidere ikke muligt at opretholde den undtagelse fra forbuddet mod instruktion, der har udviklet sig på det kommunale område, for så vidt angår kommunale repræsentanter, der er udpeget til bestyrelser i aktie- og anpartsselskaber på bag-

³⁸ Der henvises til *Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring*, 2003, side 189.

grund af bestemmelse herom i selskabets vedtægter. Det vil sige, at der ikke er grundlag for at sondre mellem kommunale repræsentanter, der er udpeget til bestyrelser i aktie- og anpartsselskaber på baggrund af bestemmelse herom i selskabets vedtægter, og kommunale repræsentanter, der er valgt til bestyrelsen på generalforsamlingen. Resultatet, hvorefter kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelse i forhold til bestyrelsesmedlemmer i aktie- og anpartsselskaber, er således det samme, uanset hvilket grundlag de pågældende er udpeget til bestyrelsen på.

Udvalget bemærker, at det med henblik på at afveje disse forhold kan være hensigtsmæssigt for kommunalbestyrelsen at tegne en bestyrelsesansvarsforsikring for de udpegede medlemmer, såfremt det pågældende selskab ikke allerede har tegnet en sådan. Spørgsmålet om tegning af en bestyrelsesansvarsforsikring må generelt vurderes ud fra risikoen for erstatningsansvar ved det pågældende selskabs virksomhed.

4.2. Udvalgets overvejelser om den fremtidige retstilstand

Den gældende retstilstand, hvorefter kommunalbestyrelsens kompetence ikke omfatter en adgang til at instruere kommunalbestyrelsesmedlemmer, ansatte eller eksterne repræsentanter, der er udpeget som medlemmer i en bestyrelse i et aktieselskab eller et anpartsselskab, er efter udvalgets opfattelse hensigtsmæssig. Udvalget finder derfor ikke anledning til at foreslå ændringer heraf.

Udvalget finder, at det væsentlige i forbindelse med udpegningen af kommunale bestyrelsesrepræsentanter bør være hensynet til, at der sammensættes en kompetent bestyrelse.

Udvalget skal i tilknytning hertil anbefale, at kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens grupper i forbindelse med udpegningen konkret overvejer begrundelsen og behovet for at udpege de enkelte repræsentanter blandt politikere, kommunalt ansatte og eksterne repræsentanter.

Udpegning af kommunalt ansatte giver dog efter udvalgets opfattelse anledning til særskilte problemstillinger

I forbindelse med udpegningen af kommunalt ansatte bør det særskilt indgå i overvejelserne, at der for kommunalt ansatte i tilknytning til varetagelsen af bestyrelseshvervet kan opstå uklarhed vedrørende den ansattes pligter og rettigheder i forhold til kommunalbestyrelsen. Uklarheden udspringer af, at den ansatte ved varetagelsen af

bestyrelshvervet ikke er underlagt den instruktion, som normalt gælder i forhold til de opgaver, den pågældende udfører. Der kan derfor ikke udarbejdes et mandat, som den pågældende ansatte skal arbejde ud fra. Imidlertid er det frit for kommunalbestyrelsen at udtrykke sin holdning til generelle eller konkrete spørgsmål direkte overfor det kommunalt ansatte bestyrelsesmedlem, hvilket i praksis kan gøre det svært for den pågældende at skelne mellem uforbindende holdningstilkendelser og en formel instruktion i strid med instruktionsbeføjelsen. Selv om kommunalt ansatte ikke har en tjenstlig pligt til at varetage bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber, kan der i konkrete tilfælde opstå uklarhed i relation til deres kommunale ansættelse. Således oplever den kommunalt ansatte næppe at have den samme mulighed som andre bestyrelsesmedlemmer for at udtræde af bestyrelsen, fordi bestyrelshvervet varetages som led i et ansættelsesforhold. Udtræden af bestyrelsen kan bl.a. være forudsætningen for at undgå straf- og erstatningsansvar, ligesom det kan være en løsning i tilfælde af væsentlig uenighed med ejeren.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen og kommunalbestyrelsens grupper i forbindelse med en udpegning i særlig grad overvejer om de ulemper, der er forbundet med udpegning af en ansat, står mål med fordelene – typisk den ansattes faglige og øvrige kompetencer.

Resultatet af udvalgets undersøgelse viser, at den praktiske anvendelse af instruktion fra kommunalbestyrelsens side muligvis er noget større, end de retlige rammer efter udvalgets opfattelse giver mulighed for. Udvalget anbefaler derfor, at der gives information til landets kommunalbestyrelser om den manglende adgang til instruktion fra kommunalbestyrelsen/kommunen, f.eks. i forbindelse med dette udvalgs rapportafgivelse.

Udvalget skal samtidig understrege, at der ikke er noget til hinder for, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, som deltager i bestyrelsen i et selskab med kommunal deltagelse, søger råd og vejledning i den kommunale forvaltning, når vedkommende har behov herfor, jf. dog kapitel 5, afsnit C. 3.

D. Inhabilitet

1. Sikring mod uvedkommende interesser

Formålet med de regler om inhabilitet, der beskrives i det følgende, er at sikre, at kommunalbestyrelsens beslutninger ikke bliver påvirket af uvedkommende interesser.

Baggrunden for reglerne om inhabilitet er det grundlæggende krav om saglig forvaltning. Reglerne skal således medvirke til at forebygge, at der træffes konkrete afgørelser af usaglig karakter under indflydelse af særlige interesser. Det er den abstrakte risiko for, at afgørelserne bliver – eller kan se ud som om de bliver - påvirket af uvedkommende interesser, der har dannet grundlag for reglernes udformning. Det er i den forbindelse et væsentligt medvirkende hensyn at understøtte tilliden til den offentlige forvaltning.

Udvalget beskæftiger sig alene med de uvedkommende interesser, der kan knytte sig til deltagelse i aktie- og anpartsselskaber. Uvedkommende interesser i forhold til den beslutning, som kommunalbestyrelsen skal træffe, kan i det lys opstå på baggrund af kommunalbestyrelsens rolle som aktionær eller på baggrund af det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems ”dobbelrolle” som både kommunalbestyrelsesmedlem og bestyrelsesmedlem i et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab eller anpartsselskab.

Et væsentligt led i inhabilitetsvurderingen er at overveje, om kommunens interesse må antages at være sammenfaldende med eller at afvige fra det pågældende selskabs interesse.

2. Kommunens interesse

Den kommunale interesse er ikke en fast størrelse. Karakteren af kommunens interesse afhænger af, hvilket område kommunen agerer på.

I lovgivningen er der udpeget en lang række opgaver, som kommunen skal eller kan varetage. I relation til hver af disse opgaver vil der være nærmere bestemte kommunale interesser, som sagligt kan varetages. Kommunen har f.eks. en række opgaver i tilknytning til kommunens dagtilbud. Blandt formålene med dagtilbudene er det i lov om social service fastsat, at dagtilbudene i samarbejde med forældrene skal give omsorg og støtte til det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og at bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst. Ved ansættelsen af medarbejdere i kommunens daginstitutioner – som ved ansættelse i kommunen i øvrigt – er det en almindelige retsgrundsætning, at kommunen skal ansætte den bedst kvalificerede. I tilknytning hertil kan flere kriterier sagligt afvejes, f.eks. uddannelse, erfaring, personlig fremtræden m.v.

Som et andet eksempel på saglige kommunale interesser kan nævnes, at kommunerne i lov om offentlige veje er tillagt en række beføjelser som offentlig vejmyndighed. Blandt disse beføjelser er adgangen til at beslutte – i samråd med politiet – at der skal opkræves parkeringsafgift, hvor en begrænsning af adgangen til at parkere er ønskelig. I den forbindelse kan kommunen sagligt inddrage både trafik- og miljømæssige interesser.

På ulovbestemt grundlag kan en kommune kun udføre eller støtte en aktivitet, hvis der er en kommunal interesse forbundet med aktiviteten.

Interessekriteriet kan være vanskeligt at afgrænse. Hjælp kan hentes i traditionen og en udviklet praksis på kommunalfuldmagtsområdet.

Den kommunale interesse skal som udgangspunkt imødekomme et fælles behov i kommunen. Alle eller mange af kommunens borgere skal derfor i princippet dele den interesse – eller drage nytte af den aktivitet - som kommunen ønsker at varetage. Der er ikke noget, der hindrer, at kommunen foretager en afgrænsning af, hvilke aktiviteter og dermed hvilke grupper af borgere kommunen støtter, blot denne afgrænsning er saglig.

Blandt de interesser, som traditionelt har været anset som lovlige kommunale interesser, kan nævnes

- Opbygning og vedligeholdelse af kommunens infrastruktur
- Forsyning af kommunens borgere med basale goder som vand, varme, gas osv.
- Byplanmæssige og byudviklingsmæssige forhold
- Fremme af idrætslivet og kulturformål
- Fremme af folkesundheden
- Fremme af borgernes fritidsaktiviteter
- Fremme af turismen
- Miljømæssige hensyn

Opremsningen er langt fra udtømmende. Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at der til stadighed sker en udvikling i de samfundsmæssige behov og dermed også af, hvad der er relevante fælles behov i et lokalsamfund.³⁹

³⁹ Der henvises til Karsten Revsbech, *Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten m.v., 2005, side 45ff.*

Der kan endvidere tilføjes en negativ afgrænsning af den kommunale interesse. Den negative afgrænsning dækker over de formål, som normalt ikke kan anses som en lovlig kommunal interesse. Det kan af særlig relevans for dette udvalgsarbejde trækkes frem, at det er en almindelig antagelse, at der gælder en retsgrundsætning, hvorefter kommunal berigelse på den enkelte borgers bekostning er ulovlig. Grundsætningen har sammenhæng med den almindelige antagelse om, at kommuner normalt ikke må præstere ydelser med det formål at tjene penge. Hertil kommer, at det følger af den almindelige magtfordrejlslære, at kommunalbestyrelsen, når den træffer afgørelser, normalt ikke må forfølge finansielle hensyn.

Finansielle hensyn m.h.p. kommunal berigelse er derfor normalt ikke en lovlig kommunal interesse.

Som eksempel kan henvises til det hvile-i-sig-selv-princip, der efter tilsynsmyndighedernes praksis gælder for kommunal forsyningsvirksomhed medmindre andet er fastsat i lovgivningen på området. Hvile-i-sig-selv-princippet betyder, at der ikke over en årrække må oparbejdes et overskud i tilknytning til forsyningsvirksomheden, ligesom der heller ikke over en årrække må oparbejdes et underskud i den forbindelse.⁴⁰ Den lovlige kommunale interesse er på den baggrund defineret som varetagelsen af et lokalt forsyningsbehov og kan ikke suppleres med et finansielt formål om at skaffe kommunen en indtægt.

I visse situationer kan hensynet til kommunens økonomi dog være sagligt, f.eks. ved salg af fast ejendom.

Som beskrevet under punkt B.2, er det endvidere en kommunalretlig grundsætning, at kommunalbestyrelsens dispositioner skal være økonomisk forsvarlige.

3. Aktie- og anpartsselskabets interesse

Aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven fastlægger ikke direkte, hvad der kan anses som selskabets interesse. Selskabets formål skal imidlertid altid angives i selskabets vedtægter. Formålet angiver, hvilken form for erhvervsvirksomhed selskabet lovligt kan drive. Bestyrelsen vil kunne ifalde ansvar, hvis et selskab driver virksomhed uden for formålet.

⁴⁰ Der henvises til Thomsen, Christensen og Schønau, *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1. udg., 2004, side 409-410.

Formålet skal være afgrænset, og det er som følge heraf blandt andet ikke muligt at have formålet "at drive erhvervsvirksomhed" eller "indvinde udbytte til aktionærerne". Det er vigtigt at være opmærksom på, at et moderselskabs formål også skal kunne dække den virksomhed, som selskabets dattervirksomheder måtte drive.

Aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven indeholder dog enkelte bestemmelser, hvor selskabets interesse tillægges vægt i tilknytning til den retlige regulering. Der er tale om bestemmelser, der har til formål at beskytte blandt andet kreditorer og minoritetsaktionærer.

Det drejer sig for det første om bestemmelser i aktieselskabslovens kapitel 8. Det er som en grundregel fastsat i § 48, at selskabet ikke må erhverve egne aktier udover en grænse på 10 % af aktiekapitalen. Erhvervelsen af aktier må kun ske efter en bemyndigelse fra generalforsamlingen til bestyrelsen. § 48 a indeholder en undtagelse fra adgangen til at erhverve egne aktier uden generalforsamlingens bemyndigelse, *hvis det er nødvendigt for at undgå betydelig og truende skade for et aktieselskab*. Bestemmelsen har baggrund i art. 19(2) i 2. selskabsdirektiv og tænkes formentlig særligt anvendt i tilfælde af helt urimelige kursudsving, som synes at kunne true selskabets fortsættelse.⁴¹ Undtagelsen er således begrundet i hensynet til selskabets økonomiske interesser. Anpartsselskabsloven indeholder ikke en tilsvarende undtagelse til forbuddet i anpartsselskabslovens § 52 om, at anpartsselskabet tegner, erhverver og besidder egne aktier.

Af § 63 i aktieselskabsloven fremgår det for det andet, at bestyrelsen og direktionen *ikke må disponere på en sådan måde, at dispositionen er åbenbart egnet til at skaffe visse aktionærer eller andre en utilbørlig fordel på andre aktionærers eller selskabets bekostning*. Tilsvarende følger det af § 80, at *generalforsamlingen ikke må træffe beslutning, som åbenbart er egnet til at skaffe visse aktionærer eller andre en utilbørlig fordel på andre aktionærers eller selskabets bekostning*. Disse generalklausuler fremhæver selskabets selvstændige interesse. De forbyder således ikke kun handlinger, der skader minoriteten, men også sådanne handlinger, som skader selskabet. Selskabet kan være skadet, uden at minoriteten er eller føler sine interesser tilsidesat. Anpartsselskabsloven indeholder i § 35 en tilsvarende bestemmelse.

⁴¹ jf. Werlauff's kommenterede aktieselskabslov, 2002, side 281.

I § 64 i aktieselskabsloven om vederlag til bestyrelse og direktion kan findes en tredje form for henvisning til selskabets interesser. Det fremgår således af bestemmelsen, at vederlaget ikke må overstige, *hvad der anses for forsvarligt i forhold til selskabets og, i moderselskaber, koncernens økonomiske stilling*. Bestemmelsen er her klart begrundet i hensynet til selskabets økonomiske interesser. Vederlag til bestyrelsen og direktionen er ikke reguleret i anpartsselskabsloven.

§ 69 a i aktieselskabsloven forudsætter som et fjerde eksempel, at bestyrelsen skal reagere ved kapitaltab. Bestyrelsen skal i henhold til bestemmelsen *foranledige, at generalforsamling afholdes senest seks måneder efter, at selskabet har tabt halvdel af sin aktiekapital*. På generalforsamlingen skal bestyrelsen bl.a. redegøre for selskabets økonomiske stilling. Anpartsselskabsloven indeholder en tilsvarende bestemmelse for anpartsselskaber.

Af § 111 i aktieselskabsloven følger for det femte, at *der skal foretages de henlæggelser, der er nødvendige efter selskabets økonomiske stilling*. En tilsvarende formulering kan ikke genfindes i anpartsselskabsloven. Da bestemmelsen i aktieselskabslovens § 111 imidlertid er udtryk for en selskabsretlig grundsætning, gælder bestemmelsen tilsvarende for anpartsselskaber på et ulovreguleret grundlag.

Endelig er der for det sjette efter kapitel 16 i aktieselskabsloven et erstatningsansvar for skade, som forsættligt eller uagtsomt er tilføjet selskabet. Erstatningsansvaret påhviler efter § 140 bestyrelse, direktion og stiftere, efter § 141 vurderingsmænd, revisorer og granskningsmænd og efter § 142 aktionærer. Erstatningspligten forudsætter, at de pågældendes handlemåde eller forsømmelse har forårsaget et økonomisk tab. Også her er der altså tale om en beskyttelse af selskabets økonomiske interesse. Anpartsselskabsloven indeholder tilsvarende bestemmelser.

Den ovenstående gennemgang gør det vanskeligt at fastslå, at aktieselskaber og anpartsselskaber som en følge af den generelle regulering i aktieselskabsloven varetager andre formål end selskabets økonomiske interesser.

Aktieselskabets/anpartsselskabets henholdsvis kommunens interesser har betydning for den følgende gennemgang af inhabilitetsspørgsmålet.

4. Beskrivelse af det retlige grundlag

Beskrivelsen i det følgende har betydning for vurderingen af to spørgsmål. Det er 1) spørgsmålet om en persons mulige inhabilitet p.g.a. vedkommendes dobbeltrolle som

henholdsvis kommunalbestyrelsesmedlem og bestyrelsesmedlem i et aktie- eller anpartsselskab, og 2) spørgsmålet om hele kommunalbestyrelsens/kommunens mulige inhabilitet p.g.a. kommunens aktionærinteresser.

4.1. Lov om kommunernes styrelse

Det fremgår af § 14 i lov om kommunernes styrelse⁴², at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om en sag. Tilsvarende kan et medlem af et stående udvalg være udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om en sag.

Den kommunale styrelseslov indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrelsesmedlem, herunder et udvalgsmedlem, er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2.

4.2. Forvaltningsloven

Forvaltningslovens⁴³ regler om inhabilitet gælder, jf. lovens § 2, stk. 1 og 2, umiddelbart kun direkte for sager, hvori der *er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner*. I andre sager finder de almindelige retsgrundsætninger og principper, som forvaltningslovens § 3 er udtryk for, anvendelse.

⁴²Lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003.

⁴³ Lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002, lov nr. 215 af 31. marts 2004 og lov nr. 552 af 24. juni 2005.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 og 5, og § 3, stk. 2, har følgende ordlyd:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.”

Forvaltningslovens § 3 omfatter både kommunalbestyrelsesmedlemmer, amtsrådsmedlemmer og (amts)kommunalt ansatte.

Det, der kendetegner reglerne om inhabilitet er, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på en upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem, et amtsrådsmedlem eller en (amts)kommunal embedsmand for inhabil kan derfor ikke tages som udtryk for, at den pågældende konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. Dette hænger sammen med, at formålet med inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også, at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

I overvejelserne om, hvorvidt inhabilitet foreligger, kan det i visse situationer også indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer og amtsrådsmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen, amtsrådet og stående udvalg.

Den, der kan være inhabil, har pligt til at underrette myndigheden, herunder kommunalbestyrelsen i situationer, hvor der kan foreligge forhold, som vil være egnede til at begrunde inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 1, og lov om kommunernes styrelse § 14, stk. 2.

Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Er der tale om et kollegialt organ – f.eks. en kommunalbestyrelse eller et amtsråd – skal det medlem, som er inhabil, forlade lokalet under organets forhandling af og afstemning om den pågældende sag. Dette fremgår også af normalforretningsordenen for kommuner § 8, stk. 1, 2. pkt.

Når der skal tages stilling til, om der foreligger inhabilitet, må den person, som afgørelsen vedrører, i almindelighed ikke selv deltage i afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 6. Det gælder f.eks. embedsmænd. Som en særlig undtagelse hertil gælder, at kommunalbestyrelsesmedlemmer og amtsrådsmedlemmer ikke er afskåret fra at deltage i kommunalbestyrelsens eller amtsrådets forhandling og afstemning om, hvorvidt den pågældende skal forlade sit sæde, jf. normalforretningsordenen for kommuner, § 8, stk. 1, 2. pkt.

Det bemærkes, at forvaltningslovens regler om inhabilitet ikke vedrører spørgsmålet om såkaldt myndighedsinhabilitet, dvs. tilfælde, hvor myndigheden som sådan og ikke den enkelte medarbejder eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan befinde sig i en interessekonflikt.

4.2.1. Forarbejderne til forvaltningsloven

Bemærkningerne til § 3, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven har følgende formulering⁴⁴:

"Bestemmelsen i nr. 3 har ikke noget sidestykke i retsplejeloven, men spørgsmålet om, hvorvidt forhold som de nævnte bør medføre inhabilitet i forvaltningen, har ikke helt sjældent foreligget i praksis. Således har bl.a. folketingets ombudsmand i nogle sager udtalt sig om spørgsmålet. ... På denne baggrund har Justitsministeriet fundet det rigtigst at foreslå en udtrykkelig bestemmelse om forholdet optaget i forvaltningsloven.

⁴⁴ FT 1985/86, Tillæg A, sp. 119f.

Bestemmelsen vedrører kun tilknytning til en privat juridisk person. Denne afgrænsning indebærer, at tilknytning til en juridisk person, der fuldt ud ejes af stat eller kommune, ikke medfører inhabilitet som følge af bestemmelsen i nr. 3. Endvidere finder reglen ikke anvendelse på tilknytning til en offentlig selvejende institution, der er oprettet ved eller i henhold til lov, jfr. herved bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, og til § 1, stk. 1, i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen.

Det nævnte tilknytningsforhold til en privat juridisk person medfører ifølge bestemmelsen kun inhabilitet, såfremt enheden har en "særlig" interesse i sagens udfald. ...

Det er endvidere jævnlige forekommende, at kommunalbestyrelsesmedlemmer af kommunalbestyrelsen eller efter dennes indstilling er indvalgt i selskabs- eller foreningsbestyrelser eller lignende for dér at varetage kommunale interesser. Ifølge den kommunalretlige praksis antages et sådant repræsentationsforhold ikke i almindelighed at bevirke, at den pågældende er inhabil i forhold til kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvori den pågældende enhed er part, eller som denne i øvrigt er berørt af. Lovforslaget tilsigter ikke nogen ændring af denne praksis, jfr. herved også bestemmelsen i lovforslagets § 3, stk. 2, hvorefter der ikke foreligger inhabilitet, hvis det må antages, at de pågældende omstændigheder ikke medfører fare for, at afgørelsen af sagen vil kunne blive påvirket af "uvedkommende hensyn".

En tilsvarende situation opstår, hvor en ansat i et ministerium eller en styrelse af ministeriet eller styrelsen er indsat i bestyrelsen for et privat selskab eller en forening for at varetage ministeriets eller styrelsens interesser. Deltagelsen i ledelsen af selskabet vil ikke i almindelighed medføre, at den pågældende er inhabil i medfør af § 3, stk. 1, nr. 3, ved ministeriets eller styrelsens behandling af spørgsmål vedrørende selskabets eller foreningens forhold. Inhabilitet vil dog kunne foreligge, hvor selskabet undtagelsesvis er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser, og disse afgørelser kan påklages til ministeriet, eller hvor formålet med ministeriets behandling af sagen i øvrigt er at skabe særlige retssikkerhedsgarantier. Den pågældende kan endvidere være inhabil på andet grundlag. Det vil formentlig navnlig kunne følge af bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, f.eks. i tilfælde, hvor styrelsen behandler klager over den ansattes varetagelse af bestyrelseshvervet. ..."

Den omtalte kommunalretlige praksis omtales typisk som "den kommunalretlige modifikation". Denne omtales nærmere nedenfor i afsnit 4.3.

Bemærkningerne til § 3, stk. 1, nr. 5, i forvaltningsloven er sålydende⁴⁵:

"Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af forhold, der bør begrunde inhabilitet. Som nr. 5 foreslås derfor indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der også indtræder inha-

⁴⁵ FT 1985/86, Tillæg A, sp. 122.

bilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed, jfr. den tilsvarende bestemmelse i retsplejelovens § 62.

Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælde, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.

Det kan også i den forbindelse fremgå direkte eller forudsætningsvis af lovgivningen på et konkret område, at bestemte personer skal medvirke ved behandlingen af de pågældende sager.

...”

4.3. Den såkaldte kommunalretlige modifikation

4.3.1. Afgrænsningen af den kommunalretlige modifikation

Den kommunalretlige modifikation er udtryk for en antagelse om, at kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i ledelsen af foreninger, fonde m.v. ikke i almindelighed medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag vedrørende foreningen eller fonden i de tilfælde, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen til at varetage kommunens interesser. Tilsvarende antages for kommunalt ansatte. Ifølge denne såkaldte kommunalretlige modifikation kan der i sådanne tilfælde i almindelighed ikke antages at være nogen interessekonflikt og dermed fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Begrundelsen for den kommunalretlige modifikation er for så vidt enkel. Den pågældende er indvalgt af kommunalbestyrelsen og har i foreningen eller fondens bestyrelse også til opgave at varetage kommunalbestyrelsens interesser. Den kommunalretlige modifikation er, som det fremgår af afsnit 4. 2. 1, forudsat ved vedtagelsen af forvaltningsloven i 1985, idet det udtrykkeligt fremgår af forarbejderne til loven, at man ikke tilsigtede nogen ændring i denne retstilstand.⁴⁶

Selv hvor modifikationen finder anvendelse, vil et kommunalbestyrelsesmedlem efter omstændighederne, uanset at den pågældende er indvalgt i bestyrelsen for en forening, fond m.v. med henblik på at varetage kommunalbestyrelsens interesser, være inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling af sager, der indebærer stillingtagen til en gensidigt bebyrdende aftale af privatretlig karakter mellem kommunalbestyrelsen og den pågældende forening, fond m.v.

Et kommunalbestyrelsesmedlem vil normalt ikke i sådanne sager kunne varetage kommunalbestyrelsens interesser i foreningens eller fondens bestyrelse. Det må i sådanne tilfælde antages, at det pågældende medlems stillingtagen til sagen vil kunne blive påvirket af hensynet til den særlige overvejende økonomiske interesse af privatretlig karakter, som den pågældende forening m.v. har i sagens udfald, og at denne

⁴⁶ Der kan nærmere henvises til *Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, spalte 120*, og *John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udg., 2001, side 185 ff., samt *Thomsen, Christensen og Schønau, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1. udg., 2004, side 71.

påvirkning vil kunne have en så væsentlig indflydelse på det pågældende medlems stillingtagen til sagen, at der kan være tale om inhabilitet.

Der vil ligeledes kunne foreligge inhabilitet, hvis sagens behandling indebærer stillingtagen til det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems handlinger eller undladelser som bestyrelsesmedlem, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, eller der er tale om, at kommunalbestyrelsen udøver tilsyn eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet eller fonden, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 4.⁴⁷

4.3.2. Den kommunalretlige modifikation og aktieselskaber

4.3.2.1. Statslige aktieselskaber

For så vidt angår embedsmænds deltagelse i statslige aktieselskaber fremgår bl.a. følgende af rapporten "Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring" fra september 2003, side 45:

Efter udvalgets opfattelse vil en embedsmand, der som led i tjenesten er medlem af et aktieselskab med statslig deltagelse, som udgangspunkt ikke være forvaltningsretlig inhabil alene på grund af sin tilknytning til det pågældende selskab.

Baggrunden herfor er, at bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, ikke vedrører tilknytning til et 100 pct. ejet statsligt selskab, og at det i forhold til andre selskaber med statslig deltagelse fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at en embedsmands deltagelse i ledelsen ikke i almindelighed medfører, at den pågældende er inhabil efter bestemmelsen.

Der vil imidlertid – både i forhold til 100 pct. statsejede selskaber og andre selskaber med statslig deltagelse – kunne foreligge inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, når det følger af sagens karakter eller den pågældende embedsmands tilknytning til det pågældende selskab, at dette i sig selv er egnet til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Det kan f.eks. være tilfældet hvis der – fx fordi embedsmanden er bestyrelsesformand for

⁴⁷ Der henvises til *Lov om kommunernes styrelse med kommentarer*, 1. udg., 2004, side 71-72, og *John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udg., 2001, side 181.

selskabet – kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved behandlingen af forvaltnings-sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser.

4.3.2.2. Selskaber, der er delvist kommunalt ejede

Situationen, hvor et aktie- eller anpartsselskab er delvist kommunalt ejet, kan give anledning til at overveje inhabilitet for de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der samtidig er bestyrelsesmedlemmer i de pågældende selskaber, når kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger, der har betydning for disse selskaber. Situationen kan endvidere give anledning til at overveje, om hele kommunalbestyrelsen/kommunen som sådan er myndighedsinhabil som følge af sine aktionærinteresser.

Aktie- og anpartsselskaber anses som private juridiske personer i forvaltningslovens forstand. Tilknytning til sådanne selskaber kan henføres under forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Det følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at personer med nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald, vil være inhabile. Tilknytningen kan bestå i ansættelse eller i et væsentligt økonomisk engagement. Direktører og andre overordnede funktionærer, bestyrelsesmedlemmer og indehavere af aktie- eller anpartsposter med bestemmende indflydelse vil således være omfattede.

For at anse en person som inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, forudsættes, at f.eks. det selskab, som vedkommende har en nær tilknytning til, har en særlig interesse i udfaldet af den sag, der skal træffes afgørelse i. En mere generel interesse i sagens udfald hos det pågældende selskab, f.eks. af generel foreningsmæssig eller ideologisk eller politisk karakter, kan normalt ikke i sig selv danne grundlag for inhabilitet efter bestemmelsen.

I de tilfælde, hvor en afgørelse direkte angår et selskab, hvori den, der træffer afgørelsen, er formand eller bestyrelsesmedlem m.v., vil der derimod være grund til at statuere inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Også i øvrigt vil en mere di-

rette interesse i sagens udfald for det pågældende selskab kunne begrunde inhabilitet.⁴⁸

Spørgsmålet er, om retstilstanden er anderledes i den situation, hvor det er et kommunalbestyrelsesmedlem, der skal deltage i kommunalbestyrelsens afgørelse af en sag, der vedrører et delvist kommunalt ejet aktieselskab, hvori den pågældende er medlem af bestyrelsen.

Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002

På side 261f er anført følgende om den kommunalretlige modifikation:

” For offentligt ansatte vil tilsvarende problemer [som vedrørende udpegning af særlige interesserepræsentanter] normalt ikke gøre sig gældende. Her kan inhabilitetsspørgsmål imidlertid opstå i forbindelse med udpegning af offentligt ansatte til bestyrelsen i private selskaber eller foreninger med henblik på varetagelse af offentlige interesser. – Denne situation er i øvrigt ikke speciel for ansatte; medlemmer af kommunalbestyrelser, offentlige råd mv. udpeges hyppigt på tilsvarende måde som medlemmer af private bestyrelser.

I sådanne tilfælde vil udgangspunktet være at en offentlig udpegets deltagelse i ledelsen af et privat selskab mv. ikke medfører inhabilitet i den udpegende myndigheds behandling af sager vedrørende selskabet såfremt den pågældende er udpeget til at varetage offentlige interesser ... Inhabilitet i disse situationer kommer først på tale, hvis sagen drejer sig om stillingtagen til den pågældendes personlige varetagelse af sit hverv som medlem af bestyrelsen, ..., eller hvis myndigheden udøver tilsyn eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet (jf. § 3, stk. 1, nr. 4). Endvidere vil inhabilitet efter omstændighederne kunne foreligge i situationer hvor der måtte være tale om privatretlige aftaler mellem myndigheden og selskabet.

Den kommunalretlige modifikation udspringer som anført af, at der er situationer, hvor der ikke kan antages at være nogen interessekonflikt mellem kommunen og selskabet.

⁴⁸ Der henvises til John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2001, side 180-186, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2002, side 259 ff.

Ved rent privatretlige selskabsformer som f.eks. aktieselskaber vil et kommunalbestyrelsesmedlem imidlertid kun have begrænsede muligheder for at varetage kommunale interesser i selskabsbestyrelsen, medmindre disse interesser er sammenfaldende med selskabets, idet almindelige selskabsretlige grundsætninger antages at udelukke, at selskabsbestyrelsen varetager andre interesser end selskabets. Kommunalbestyrelsen kan som aktionær gøre sine synspunkter gældende på selskabets generalforsamling uden den samme begrænsning.

I den selskabsretlige litteratur er det anført, at selskabets ledelse har en loyalitetsforpligtelse over for selskabet, jf. herved bl.a. Paul Krüger Andersen m.fl., Dansk Privatret, 13. udg., 2003, side 662. Der kan endvidere henvises til Erik Werlauff, Statselskaber, Redegørelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om statslige aktieselskaber, 1992, side 291, hvoraf det fremgår, at i det øjeblik en person vælges eller udpeges til en aktieselskabsbestyrelse, følger det af almindelige selskabsretlige grundsætninger, at den pågældende ikke i sit hverv i bestyrelsen kan bindes hverken juridisk eller etisk af bestemte instrukser, men stedse skal følge sin egen opfattelse (som dannes på grundlag af lov, vedtægter og faktisk situation) af, hvad der i hver enkelt beslutningssituation tjener selskabets interesser bedst.

I henhold til aktieselskabslovens § 65, stk. 1, udøves aktionærernes ret til at træffe beslutning i selskabet på generalforsamlingen. En aktionær er således afskåret fra at meddele en eventuel repræsentant i en aktieselskabsbestyrelse bundet mandat. En kommune vil derfor som aktionær være henvist til at gøre sin indflydelse gældende på selskabets generalforsamling.

Hensynet til aktieselskabslovgivningen er blevet tillagt afgørende vægt i Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis siden medio 1990'erne. Der har ikke tidligere end 1992 været rejst spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmer kan varetage kommunale interesser i aktieselskabsbestyrelser. Spørgsmålet havde derfor ikke tidligere været særligt påagtet i kommunalretlig sammenhæng.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i sin praksis lagt til grund, at almindelige selskabsretlige grundsætninger udelukker, at selskabsbestyrelsen varetager andre interesser end selskabets. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at selskabets ledelse har en loyalitetspligt i forhold til selskabet. Endvidere har ministeriet lagt til grund, at kommunalbestyrelsen ikke har instruktionsbeføjelser i forhold til medlemmerne af en selskabsbestyrelse. På den baggrund er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis, at medlemmerne i en selskabsbestyrelse ikke som led i

dette hverv kan varetage kommunens interesse. Som en følge af, at bestyrelsesmedlemmer i aktie- og anpartsselskaber ikke kan udpeges til at varetage kommunalbestyrelsens interesse, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets gældende praksis, at den kommunalretlige modifikation af de almindelige inhabilitetsregler – der netop er møntet på tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen til en bestyrelse for dér at varetage kommunale interesser - ikke kan finde anvendelse på kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget eller indstillet af kommunalbestyrelsen som medlemmer af bestyrelsen for et aktieselskab. Denne praksis har også fundet anvendelse på fuldt ud ejede offentlige selskaber, jf. nedenfor. De pågældende medlemmer af kommunalbestyrelsen anses i henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis således som inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, når der er tale om aktieselskaber, der ikke er fuldt ud offentligt ejede, og efter § 3, stk. 1, nr. 5, når der er tale om aktieselskaber, der er fuldt ud offentligt ejede – forudsat at disse selskaber har en særlig interesse i udfaldet af en sag, der behandles i kommunalbestyrelsen.

Der foreligger ikke efter forvaltningsloven inhabilitet, hvis der som følge af interessens styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen efter en konkret vurdering ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Garde, Nørgaard og Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 5. udgave, 2001

På side 87 er anført følgende om den kommunalretlige modifikation:

”Til det ovenanførte skal det føjes, at hvis et kommunalbestyrelsesmedlem ligefrem er indvalgt i et selskabs eller en forenings bestyrelse for der at varetage kommunale interesser, vil pågældende i almindelighed ikke være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvori den pågældende enhed er part. ...

Forudsætningen for synspunktets anvendelighed er naturligvis, at der er tale om sammenfaldende interesser. ...

Et særligt problem opstår, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er indvalgt i et aktieselskabs bestyrelse. Da selskabets ledelse antages at have loyalitetspligt over for selskabet, og da aktionærernes ret til at træffe beslutning i selskabet efter aktieselskabslovens § 65 udøves på generalforsamlingen, således at en aktionær ikke kan give et bestyrelsesmedlem binden-

de instruktioner, er det mest nærliggende at antage, at kommunalbestyrelsesmedlemmet er inhabilt "hjemme i kommunalbestyrelsen" i sager angående selskabet. [Note 103. Jf. Styrelsesloven med kommentarer, s. 57. Også hvor selskabet fuldt ud ejes af det offentlige, kan der blive tale om inhabilitet, men da forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, alene omfatter private juridiske personer, må forholdet i givet fald henføres under § 3, stk. 1, nr. 5.]”

4.3.2.3. Selskaber, der er fuldt ud kommunalt ejede

Situationen, hvor et aktie- eller anpartsselskab er fuldt ud kommunalt ejet, kan give anledning til at overveje inhabilitet for de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der samtidig er bestyrelsesmedlemmer i de pågældende selskaber, når kommunalbestyrelsen skal træffe beslutninger, der har betydning for disse selskaber. Endvidere kan myndighedsinhabilitet som følge af aktionærinteresser overvejes.

I forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, er indsat en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der indtræder inhabilitet for en person, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002

På side 254f er anført følgende om anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5:

”Denne – i øvrigt hensigtsmæssige – lovgivningsteknik hvorefter nogle praktisk betydningsfulde tilfældegrupper konkret angives i stk. 1, nr. 1-4, for så at suppleres af den almindelige og brede grundsætning i nr. 5, rejser et særligt fortolkningsproblem. Spørgsmålet er om, og i givet fald i hvilket omfang, man kan fortolke bestemmelserne om de i nr. 1-4 nævnte tilfældegrupper udvidende, eller om beskrivelserne i hver enkelt af de fire bestemmelser tværtimod lægger op til modsætningslutninger.

Umiddelbart kunne det tage sig ud som om problemet mere er af formel end af reel karakter, således at forstå at bevæger man sig ud over ordlyden af nr. 1-4, kan man jo altid blot citere nr. 5 som hjemmel for inhabiliteten. Heroverfor kan det imidlertid gøres gældende at inden for de typetilfælde der beskrives i nr. 1-4, er de i disse bestemmelser fastsatte grænser bindende; funktionen af den generelle regel i nr. 5 bliver hermed at danne hjemmelsgrundlag for *andre* (om end måske beslægtede) tilfælde end de i nr. 1-4 beskrevne.

Som det fremgår af den nedenstående gennemgang af de enkelte bestemmelser i stk. 1, nr. 1-4, kan der ikke opstilles en entydig retningslinje for håndteringen af det anførte fortolkningsproblem. Udgangspunktet bør nok være at tillægge selve formålet med reglerne om inhabilitet betydelig vægt og følgelig statuere inhabilitet overalt hvor der i det konkrete tilfælde kan siges at foreligge en risiko for at den pågældendes deltagelse i sagens behandling fremstår som tvivlsom – og gøre dette ganske uanset om man befinder sig inden for de tilfældegrupper der omtales i nr. 1-4, men altså uden for disse bestemmelser specifikke sproglige afgrænsning. På den anden side kan man ikke se ganske bort fra denne afgrænsning dér hvor den fremtræder med klarhed, hvilket vil sige nr. 2 (hvor der drages en bestemt grænse i slægtens forgrening) og nr. 4 (hvor toinstansinhabiliteten udtrykkeligt afgrænses til klage-, kontrol- og tilsynsinstanser). En almindelig udbredelse af inhabiliteten under påberåbelse af stk. 1, nr. 5, til f.eks. fætre og kusiner eller til andre tilfælde end de i nr. 4 nævnte hvor en person i forskellige sammenhænge beskæftiger sig med samme sag, er således næppe i overensstemmelse med opbygningen af § 3, stk. 1.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vedrørende fuldt ud ejede offentlige aktieselskaber er for så vidt klar. Det er ministeriets praksis, at den kommunalretlige modifikation af de almindelige inhabilitetsregler ikke finder anvendelse på kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er udpeget eller indstillet af kommunalbestyrelsen som medlemmer af bestyrelsen for et aktieselskab, herunder også fuldt ud ejede offentlige selskaber, på baggrund af de overvejelser om muligheden for overhovedet at varetage kommunens interesser i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber, som er beskrevet i afsnit 4.3.2.2. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, finder ikke direkte anvendelse i forhold til et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen for et offentligt ejet selskab. I henhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vil det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem imidlertid ud fra tilsvarende hensyn kunne være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende sådanne selskaber efter § 3, stk. 1, nr. 5.

For ministeriet har det derfor ikke i sig selv været afgørende for vurderingen af spørgsmålet om et kommunalbestyrelsesmedlems habilitet, om det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen for et selskab, der er fuldt ud offentligt ejet eller et selskab, der er delvist privat ejet.

Det har således været ministeriets opfattelse, at de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer, der samtidig er udpegede som medlemmer af bestyrelsen i et aktie-

selskab, må anses som inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, hvis aktieselskabet har en særlig interesse i udfaldet af en sag, der behandles i kommunalbestyrelsen.

Indenrigsministeriet fandt således i en sag fra 1998, der vedrørte udarbejdelse af et regionplantillæg vedrørende Billund Lufthavn, at medlemmer af Vejle Amts Regionplangruppe, der ligeledes var medlemmer af bestyrelsen for Billund Lufthavn A/S, var inhabile ved Regionplangruppens behandling af sagen om udarbejdelse af regionplantillæg vedrørende udvidelse af Billund Lufthavn (Indenrigsministeriets breve af 20. juli 1998 og 13. august 1998).

Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis vedrørende anvendelsen af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i disse situationer har ikke som den kommunalretlige modifikation grundlag i faste holdepunkter i forvaltningslovens forarbejder eller lignende. Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis, hvorefter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5 kan anvendes, når der er tale om fuldt ud offentligt ejede aktieselskaber, har dog vundet nogen støtte hos Folketingets Ombudsmand og i litteraturen.

Folketingets Ombudsmand (brev af 31. august 2004 til Kjeld Lykke) har til støtte herfor i forbindelse med behandlingen af en klage i sagen om Københavns Havn A/S endvidere bl.a. udtalt følgende (side 5):

"Spørgsmålet om mulig inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, grundet tilknytning til offentligt ejede selskaber, skal imidlertid vurderes efter lignende principper som hvis der havde været tale om tilknytning til en privat juridisk person efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Det er således hovedsagelig et citeringsspørgsmål om bestemmelsen i nr. 3 eller 5 anvendes som hjemmel for en eventuelt foreliggende inhabilitet."

Heroverfor står, at Justitsministeriet ved brev til Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 12. december 2003 i sagen vedrørende Københavns Havn A/S har givet udtryk for en anden opfattelse af spørgsmålet om anvendelsen af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 og 5. Justitsministeriet udtrykte bl.a. følgende:

"Som anført fremgår det udtrykkeligt af forarbejderne til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at denne bestemmelse om inhabilitet ved nær tilknytning til en privat juridisk person ikke finder anvendelse ved tilknytning til en juridisk person, der fuldt ud ejes af stat eller kommune.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler dette i sig selv for at antage, at heller ikke bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5 – der som nævnt har karakter af en opsamlingsbestemmelse i forhold til § 3, stk. 1, nr. 1-4 – i almindelighed medfører inhabilitet ved tilknytning til en statsligt eller kommunalt ejet juridisk person.”

En tilsvarende opfattelse er der givet udtryk for i rapporten ”Statslige aktieselskaber – tilsyn, ansvar og styring” fra september 2003, hvorefter udgangspunktet er, at der ikke foreligger inhabilitet.

Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udg., 2002

På side 262 er anført følgende om anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til fuldt offentligt ejede selskaber:

Kun tilknytning til *private* juridiske personer kan medføre inhabilitet efter nr. 3. Uden for bestemmelsen område falder således offentligt ejede selskaber mv. og offentlige selvejende institutioner der er oprettet ved lov eller i henhold til lov. I visse tilfælde bør tilknytning mv. føre til inhabilitet efter lignende synspunkter som ligger bag bestemmelsen i nr. 3; her må det formelle grundlag for inhabilitet findes i nr. 5. Tilsvarende kan i særlige situationer gøre sig gældende ved tilknytning til kommuner.

...I *Indenrigsministeriets udtalelser af 20. juli og 13. august 1998*, der vedrører Vejle Amtsråds repræsentanter i bestyrelsen for Billund Lufthavn, er det fastslået, at reglerne om inhabilitet (§ 3, stk. 1, nr. 5) gælder for kommunalbestyrelsesmedlemmer i et aktieselskab, uanset at selskabet er offentligt ejet. Også for sådanne selskaber gælder de almindelige selskabsretlige grundsætninger om bestyrelsens pligt til udelukkende at varetage selskabets interesser, der er således intet grundlag for at betragte de pågældende medlemmer som varetagere af kommunale interesser. ”

Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 2001

På side 229f er anført følgende om offentlig repræsentation i private selskaber, foreninger etc.:

"Hvor kompetenceindehaveren – herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer – sidder i et selskabs eller en forenings bestyrelse, som *repræsentant for den pågældende myndigheds interesser*, statures normalt ikke inhabilitet. ... Reglen må modificeres i forskellige henseender. Det antages således, at et kommunalbestyrelsesmedlem er inhabilt i forhold til en sag, som f.eks. indebærer stillingtagen til det pågældende medlems undladelser eller handlinger som bestyrelsesmedlem for en forening eller et selskab, hvis kommunalbestyrelsen udøver tilsyn eller kontrol med selskabet.

En afgørende forudsætning for at statuere habilitet i sådanne tilfælde er, at der fuldt ud kan konstateres sammenfald mellem foreningens interesser og lovlige kommunale formål. ...

...

Ved kommunal repræsentation i rent privatretlige selskabsformer som f.eks. aktieselskaber vil et kommunalbestyrelsesmedlem kun have begrænsede muligheder for at varetage kommunale interesser, idet almindelige selskabsretlige grundsætninger antages at udelukke, at selskabsbestyrelsen varetager andre interesser end selskabets.

I henhold til aktieselskabsloven er en aktionær endvidere afskåret fra at meddele en eventuel repræsentant i et aktieselskabs bestyrelse bundet mandat. En kommune vil derfor som aktionær være henvist til at gøre sin indflydelse gældende på selskabets generalforsamling."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har alene udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til bestyrelsesmedlemmer i fuldt ud kommunalt ejede selskaber med flere kommunale ejere. Ministeriet har ikke haft anledning til konkret at tage stilling til, om hele kommunalbestyrelsen/kommunen som sådan eventuelt kan anses som myndighedsinhabil som følge af sine aktionærinteresser.

Uanset den uklarhed i retstilstanden, der kan henføres til de forskellige opfattelser, der er redegjort for i den ovenstående, kan kommunalt udpegede bestyrelsesmedlemmer i fuldt ud kommunalt ejede aktie- og anpartsselskaber dog efter omstændighederne blive anset som inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, 4 eller 5, i følgende situationer:

1. Hvor kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit hverv
2. Hvis kommunalbestyrelsen udøver tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet
3. Hvis kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser.
4. Hvor kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler.

4.4. Myndighedsinhabilitet

Som det fremgår af afsnit 4.2. vedrører forvaltningslovens regler om inhabilitet ikke spørgsmålet om såkaldt myndighedsinhabilitet, dvs. tilfælde, hvor myndigheden som sådan og ikke den enkelte medarbejder eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan befinde sig i en interessekonflikt. Bestemmelserne i forvaltningsloven indeholder alene regler om personlig inhabilitet.

Problemstillingen vedrørende myndighedsinhabilitet er aktuel ved vurderingen af, om hele kommunalbestyrelsen/kommunen er inhabil som en følge af kommunens aktionærinteresser.

Det antages som en almindelig retsgrundsætning, at myndigheder som sådan også kan rammes af inhabilitet ved afgørelsen af en konkret sag. Det kan skyldes, at myndigheden selv er part i sagen eller på anden måde har en særlig (uvedkommende) interesse i sagens udfald.

Retstilstanden vedrørende myndighedsinhabilitet beror hovedsageligt på den praksis, der har udviklet sig med rod i grundsætningerne og reglerne om den personlige inhabilitet.

De enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, som samtidig er bestyrelsesmedlemmer i et aktieselskab, kan blive anset som personligt inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, som følge af deres deltagelse i ledelsen af aktieselskabet. Indehavere af aktieposter med bestemmende indflydelse vil også kunne blive anset som personligt inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, fordi majoritetsaktionærer også anses som deltagere i ledelsen af aktieselskabet. Eventuel personlig inhabilitet på grund af relativt mindre aktiebesiddelser vil normalt blive bedømt efter forvaltnings-

lovens § 3, stk. 1, nr. 1, hvorefter det er den pågældendes økonomiske interesse, der tillægges betydning.

Forholdene i de to situationer vedrørende henholdsvis personlig inhabilitet og myndighedsinhabilitet er dog på flere punkter forskellige, bl.a. fordi det ofte vil være forbundet med langt større problemer at foretage substitution i tilfælde af myndighedsinhabilitet.

Substitution kan ske på to måder. Enten ved at sagen overlades til en anden "sideordnet" myndighed, eller ved at den overtages af en overordnet myndighed. Hvis substitution ikke er mulig, må myndigheden uanset inhabilitet træffe afgørelse i sagen. Der har i den anledning udviklet sig en praksis, hvor behandlingen af en klagesag vedrørende myndighedens afgørelse bliver særlig intensiv.

Hvis en kommune er myndighedsinhabil, er der ikke nogen overordnet myndighed, som sagen kan overtages af. Det er endvidere antaget i litteraturen, at en sideordnet substitution, i den forstand at sagen overlades til en anden kommune, vil kunne være betænkelig ved politisk prægede afgørelser. Det politiske mandat for én kommune kan således ikke overføres til en anden kommune og dermed indgå i sagens behandling og afgørelse.⁴⁹

Der vil således normalt ikke være mulighed for substitution i tilfælde af myndighedsinhabilitet hos en kommune.

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Myndighedsinhabilitet

1. Overvejelser om gældende ret

Udvalget finder ikke, at kommunalbestyrelsens rolle som aktionær i sig selv fører til, at kommunalbestyrelsen som sådan må anses som myndighedsinhabil, når en beslutning vedrører et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab. Som udvalget har fastslået i afsnit C.3, er en kommunalbestyrelse som aktionær forpligtet til at varetage kommunens økonomiske interesser inden for ret vide rammer. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at den mistillid, der eventuelt kan opstå som følge af enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers dobbeltrolle som kommunalbestyrelsesmedlemmer og

⁴⁹ Der henvises til Gammeltoft-Hansen, 2. udgave, 2002, side 280ff.

medlemmer af en selskabsbestyrelse, ikke i almindelighed kan overføres på kommunalbestyrelsen/kommunen som sådan.

Selv hvis myndighedsinhabilitet helt undtagelsesvist måtte antages at foreligge, ville substitution imidlertid ikke være mulig. Udvalget finder således ikke, at beslutninger, der skal træffes af en kommunalbestyrelse som led i varetagelsen af rollen som aktionær, kan overlades til en anden kommune.

2. Overvejelser om den fremtidige retstilstand

Retstilstanden, hvorefter en kommunalbestyrelses rolle som aktionær ikke sig selv fører til, at kommunalbestyrelsen må anses som myndighedsinhabil, er efter udvalgets opfattelse klar og hensigtsmæssig. Der er efter udvalgets opfattelse derfor ikke anledning til at præcisere retstilstanden ved lov. Udvalget bemærker, at det kan være hensigtsmæssigt at informere kommunerne om reglerne på dette område, f.eks. i forbindelse med afgivelsen af udvalgets rapport.

5.2. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et delvist kommunalt ejet aktieselskab

1. Overvejelser om gældende ret

Bedømmelsen af spørgsmålet om inhabilitet i den situation, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har en dobbeltrolle som både kommunalbestyrelsesmedlem og medlem af bestyrelsen i et delvist kommunalt ejet aktieselskab eller anpartsselskab, skal bedømmes i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven. Tilsvarende gælder, hvor en kommunalt ansat som led i tjenesten er udpeget som medlem af bestyrelsen i et delvist kommunalt ejet aktieselskab eller anpartsselskab.

Udvalget lægger til grund, at et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke i sit bestyrelseshverv kan bindes af instruktioner fra kommunalbestyrelsen, jf. beskrivelsen af det selskabsretlige udgangspunkt i aktieselskabslovens § 65, stk. 1, i afsnit 2.1. Udvalget lægger endvidere til grund, at ledelsen i et aktieselskab eller anpartsselskab har en særlig loyalitetsforpligtelse i forhold til selskabet. Det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem og den kommunalt ansatte vil derfor kun have begrænsede muligheder for at varetage kommunens interesser i selskabsbestyrelsen, medmindre kommunens interesser er sammenfaldende med selskabets.

Udvalget lægger videre til grund, at et kommunalbestyrelsesmedlem, når en sag behandles i kommunalbestyrelsen, sagligt kan varetage mange forskellige interesser i en sag. Som medlem af bestyrelsen i et aktieselskab kan vedkommende kun varetage aktieselskabets mere snævre interesser. Da denne begrænsning imidlertid kun gælder beslutninger, der træffes i selskabsbestyrelsen, finder udvalget ikke holdpunkter for at antage, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, vil være bundet af disse begrænsninger, når medlemmet deltager i beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen. Uanset, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem kun har begrænsede muligheder for at varetage kommunens interesser i selskabsbestyrelsen, har kommunalbestyrelsesmedlemmet således i kommunalbestyrelsen juridisk set den samme mulighed som altid for at varetage brede interesser, selvom sagen drejer sig om det selskab, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen. En kommunalt ansat vil på samme måde have mulighed for at inddrage alle saglige hensyn i behandlingen af en sag, selvom sagen drejer sig om et selskab, hvor den pågældende er medlem af bestyrelsen.

Udvalget har noteret sig, at Justitsministeriets repræsentant i udvalget har givet udtryk for, at der ved vurderingen af spørgsmålet om inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen for et delvist kommunalt ejet selskab, må lægges vægt på forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og det, som er anført i forarbejderne til bestemmelsen.

Justitsministeriets repræsentant har i den forbindelse fremhævet, at det af bemærkningerne til bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 3 – jf. pkt. 4.2.1 ovenfor – fremgår, at et kommunalbestyrelsesmedlem, som af kommunalbestyrelsen er valgt eller indstillet til bl.a. selskabsbestyrelser for dér at varetage kommunale interesser, ifølge den kommunalretlige modifikation ikke i almindelighed er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvor vedkommende selskab er part eller i øvrigt er berørt af.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, bygger således på, at den kommunalretlige modifikation indebærer, at der i de omhandlede tilfælde ikke i almindelighed foreligger inhabilitet.

På det statslige område er retstilstanden klar. Her foreligger der ikke i almindelighed inhabilitet, når en ansat som led i tjenesten deltager i bestyrelsen i et aktieselskab med statslige deltagelse, fordi statens interesser som aktionær som hovedregel anses for sammenfaldende med selskabets, hvorfor der ikke foreligger en loyalitetskonflikt, jf. behandlingen af dette spørgsmål i "Statslige aktieselskaber- tilsyn, ansvar og sty-

ring". Dette forhold taler for, at der i almindelighed heller ikke foreligger inhabilitet, når en kommunalt ansat eller et kommunalbestyrelsesmedlem behandler sager af særlig interesse for selskabet. Når den selskabsretlige loyalitetsforpligtelse ikke tillægges betydning på det statslige område, bør den samme loyalitetsforpligtelse heller ikke tillægges betydning på det kommunale område.

Det er herefter udvalgets opfattelse, at det ved forvaltningslovens vedtagelse har været udgangspunktet, at kommunalbestyrelsesmedlemmer eller kommunalt ansatte, der er udpeget eller indstillet af kommunalbestyrelsen som medlemmer af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke anses som inhabile.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet som kommunal tilsynsmyndighed normalt lægger ressortministeriets retsopfattelse til grund.

2. Overvejelser om den fremtidige retstilstand

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis der er forskel i retstilstanden ved deltagelse i bestyrelsen af i statslige aktieselskaber og ved deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse.

Udvalget har også tillagt det vægt, at et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke er bundet af sin loyalitetspligt til aktieselskabet eller anpartsselskabet, når medlemmet deltager i beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen/kommunen. Uanset, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem og den kommunalt ansatte kun har begrænsede muligheder for at varetage kommunens interesser i selskabsbestyrelsen, har kommunalbestyrelsesmedlemmet således i kommunalbestyrelsen den samme mulighed som altid for at varetage brede interesser, selvom sagen drejer sig om det selskab, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen. En kommunalt ansat vil på samme måde have mulighed for at inddrage alle saglige hensyn i behandlingen af en sag, selvom sagen drejer sig om et selskab, hvor den pågældende er medlem af bestyrelsen.

Udvalget anbefaler derfor en fremtidig retstilstand på det kommunale område, hvorefter der ikke i almindelighed foreligger inhabilitet i kommunalbestyrelsen som følge af deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. I de fire ovennævnte typesituationer, hvor 1) kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit bestyrelseshverv, 2) kommunalbestyrelsen udøver

tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet, 3) kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser, og 4) kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler, kan der i overensstemmelse med gældende ret efter omstændighederne fortsat være anledning til at statuere inhabilitet.

5.3. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab med flere kommunale ejere

1. Overvejelser om gældende ret

Forskellig fra den situation, der er behandlet ovenfor, er den situation, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er både kommunalbestyrelsesmedlem og medlem af bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab eller anpartsselskab. Denne situation kan ikke henføres til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Tilsvarende gælder situationen, hvor en kommunalt ansat af kommunalbestyrelsen er udpeget som medlem af bestyrelsen af bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab eller anpartsselskab.

I Indenrigs- og Sundhedsministeriets praksis har det blot været et citeringsspørgsmål, om bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, eller § 3, stk. 1, nr. 5, skulle anvendes. Spørgsmålet om inhabilitet blev vurderet efter de samme principper.

Heroverfor står, at forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, har karakter af en opsamlingsbestemmelse i forhold til § 3, stk. 1, nr. 1-4, og at § 3, stk. 1, nr. 3, efter sin ordlyd alene vedrører private juridiske personer.

Udvalget finder ikke holdepunkter for at antage, at opsamlingsbestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 5, uden at der foreligger yderligere konkrete omstændigheder, uden tvivl kan anvendes på situationer, der ikke kan henføres til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Udvalget har i tilknytning hertil lagt vægt på, at en almindelig udvidelse af området for inhabilitet under henvisning til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, ikke harmonerer med en i øvrigt præcis afgrænsning af rammerne for selskabsinhabilitet i § 3, stk. 1, nr. 3. Udvalget har endvidere hæftet sig ved behandlingen af denne problemstilling for så vidt angår statslige aktieselskaber, hvori det lægges til grund, at en embedsmand,

der som led i tjenesten er medlem af et aktieselskab med statslig deltagelse, som udgangspunkt ikke vil være forvaltningsretlig inhabil alene på grund af sin tilknytning til det pågældende selskab.

2. Overvejelser om den fremtidige retstilstand

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis der er forskel i retstilstanden ved deltagelse i bestyrelsen af i statslige aktieselskaber og ved deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse.

Udvalget har også tillagt det vægt, at et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der er medlem af bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, ikke er bundet af sin loyalitetspligt til aktieselskabet eller anpartsselskabet, når medlemmet deltager i beslutninger, der træffes i kommunalbestyrelsen/kommunen. Uanset, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem og den kommunalt ansatte kun har begrænsede muligheder for at varetage kommunens interesser i selskabsbestyrelsen, har kommunalbestyrelsesmedlemmet således i kommunalbestyrelsen den samme mulighed som altid for at varetage brede interesser, selvom sagen drejer sig om det selskab, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er medlem af bestyrelsen. En kommunalt ansat vil på samme måde have mulighed for at inddrage alle saglige hensyn i behandlingen af en sag, selvom sagen drejer sig om et selskab, hvor den pågældende er medlem af bestyrelsen.

Udvalget anbefaler derfor en fremtidig retstilstand på det kommunale område, hvorefter der ikke i almindelighed foreligger inhabilitet i kommunalbestyrelsen som følge af deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse, herunder fuldt ud kommunalt ejede aktie- og anpartsselskaber med flere kommunale ejere. I de fire ovennævnte typesituationer, hvor 1) kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit bestyrelseshverv, 2) kommunalbestyrelsen udøver tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet, 3) kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser, og 4) kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler, kan der i overensstemmelse med gældende ret efter omstændighederne fortsat være anledning til at statuere inhabilitet.

5.4. Speciel inhabilitet som følge af deltagelse i bestyrelsen i et fuldt ud kommunalt ejet aktieselskab med én ejer

1. Overvejelser om gældende ret

Det kan give anledning til tvivl, hvordan bedømmelsen af inhabilitet skal foretages i forhold til bestyrelsesmedlemmer i et fuldt ud kommunalt ejet selskab med én kommunal ejer. Det drejer sig om forsyningsselskaber eller selskaber, der beskæftiger sig med salg af biproduktion.

Det selskabsretlige udgangspunkt i tilfælde, hvor én kommune er eneaktionær i et aktie- eller anpartsselskab, er, at en kommune heller ikke i disse tilfælde kan give selskabets ledelse, herunder bestyrelsens medlemmer instruktion. Heroverfor står, at kommunalbestyrelsen som eneaktionær uden afholdelse af generalforsamling kan give selskabet instruktioner, og evt. beslutninger i selskabet i praksis bliver truffet af borgmesteren eller af det relevante stående udvalg uden iagttagelse af særlige selskabsretlige procedurer.

På det statslige område foreligger der ikke i almindelighed inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, hvor en ansat i et ministerium eller en styrelse er indsat i bestyrelsen i et privat selskab for at varetage ministeriets eller styrelsens interesser. Tilsvarende gælder for en ansat, der som led i tjenesten er medlem af bestyrelsen af et aktieselskab, der er 100 pct. statsligt ejet. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, finder dels ikke anvendelse i forhold til 100 pct. statsligt ejede selskaber, ligesom det fremgår af forarbejderne til forvaltningsloven, at en statslig embedsmands deltagelse i ledelsen ikke i almindelighed medfører, at den pågældende er inhabil efter bestemmelsen.

Udvalget finder, at et kommunalbestyrelsesmedlem, en kommunalt ansat eller en ekstern repræsentant, der er udpeget til bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, hvor kommunen er enejer, vanskeligt kan være udpeget til bestyrelsen for dér at varetage andre interesser end kommunens interesser. Udvalget lægger endvidere til grund, at bestyrelsens medlemmer i disse situationer, hvor de er udpeget af enejeeren, rent faktisk har en mulighed for at varetage kommunens interesser.

Udvalget finder derfor sammenfattende, at der ikke i almindelighed foreligger inhabilitet for et kommunalbestyrelsesmedlem eller en kommunalt ansat, der af kommunen er udpeget til bestyrelsen i et aktie- eller anpartsselskab, hvor kommunen er enejer.

2. Overvejelser om den fremtidige retstilstand

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt, hvis der er forskel i retstilstanden ved deltagelse i bestyrelsen af i statslige aktieselskaber og ved deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse.

Udvalget anbefaler derfor en fremtidig retstilstand på det kommunale område, hvorefter der ikke i almindelighed foreligger inhabilitet i kommunalbestyrelsen som følge af deltagelse i bestyrelsen i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse, herunder ene-ejede kommunale aktie- og anpartsselskaber. I de fire ovennævnte typesituationer, hvor 1) kommunalbestyrelsen skal tage stilling til den pågældendes varetagelse af sit bestyrelseshverv, 2) kommunalbestyrelsen udøver tilsyn – ud over det overordnede økonomiske tilsyn med selskabet, der følger af kommunernes ejerskab – eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet, 3) kommunalbestyrelsesmedlemmet er bestyrelsesformand i selskabet, og der kan være tvivl om, hvorvidt den pågældende ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen alene vil varetage saglige, offentlige interesser, og 4) kommunalbestyrelsen og selskabet indgår privatretlige aftaler, kan der i overensstemmelse med gældende ret efter omstændighederne fortsat være anledning til at statuere inhabilitet.

E. Muligheden for vederlæggelse af det enkelte bestyrelsesmedlem

1. Indledning

I det følgende behandles kommunalbestyrelsesmedlemmers, herunder borgmestres, adgang til at oppebære vederlag for andre bestyrelseshverv, og herunder reglerne om vederlæggelse af bestyrelser i bl.a. aktie- og anpartsselskaber og andre selskaber m.v.

Muligheden for at oppebære vederlag kan eventuelt anspore den enkelte til at påtage sig hvervet. Det har i pressen i forbindelse med dækningen af kommunalvalgene været anført, at de vederlagte bestyrelseshverv bliver brugt usagligt i forbindelse med kommunalbestyrelsernes konstitutionsforhandlinger, hvorved fordelingen skulle ske med større hensyntagen til en mulig konstitution af kommunalbestyrelsen end til sammensætningen af en kompetent selskabsbestyrelse.

Negativ omtale i pressen har på denne baggrund bidraget til kritikken af kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til at oppebære bestyrelseshonorarer.⁵⁰

2. Kommunalbestyrelsesmedlemmers og borgmestres adgang til at oppebære vederlag for andre bestyrelseshverv.

Reglerne for vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestere er fastsat dels i § 16 og § 34 i lov om kommunernes styrelse og dels i bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 2002 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen).⁵¹

Efter § 16, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse modtager kommunalbestyrelsesmedlemmer et fast vederlag. I § 2 i vederlagsbekendtgørelsen er det bestemt, at det faste vederlag i kommuner udgør 50.000 kr. årligt. I Frederiksberg, Odense, Aalborg og Aarhus Kommuner samt i amtskommunerne udgør det faste vederlag 60.000 kr., og i Københavns Kommune udgør det faste vederlag 70.000 kr.

Det faste vederlag reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser. Beløbene er angivet som grundbeløb pr. 1. oktober 1997. Pr. 1. april 2006 er reguleringssatsen 19,4136 %.

⁵⁰ SF har den 13. oktober 2005 fremsat et forslag til folketingsbeslutning om borgmestres ekstraintægter fra bestyrelsesarbejde og fra mellemkommunale hverv (B 11). I beslutningsforslaget opfordres regeringen til at fremsætte lovforslag om, at de honorarer og vederlag, som borgmestere og rådmænd modtager ud over borgmestervederlaget fra hverv og bestyrelsesposter i mellemkommunale selskaber og forsynings-, affalds- og § 60-selskaber, tilfalder den kommune eller de kommuner, som de pågældende borgmestere og rådmænd repræsenterer. Forslagsstillerne mener således ikke, at borgmestere og rådmænd, der efter forslagsstillerens opfattelse i forvejen modtager et pænt vederlag, bør modtage honorarer ud over borgmestervederlaget, når borgmesteren eller rådmanden repræsenterer kommunen i en række bestyrelser og mellemkommunale selskaber.

Desuden har Københavns Borgerrepræsentation i september 2005 rettet henvendelse til indenrigs- og sundhedsministeren vedrørende tilvejebringelse af muligheden for, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at en borgmester ikke kan modtage honorar ud over borgmestervederlaget for varetagelse af andre kommunale hverv.

⁵¹ Vederlagsbekendtgørelsen erstattes pr. 1. januar 2007 af bekendtgørelse nr. 1460 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv og bekendtgørelse nr. 1461 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv. Reglerne heri er, for så vidt angår nedenstående, uændrede.

I § 16, stk. 1, litra a-g, i lov om kommunernes styrelse er det udtømmende angivet, hvilke aktiviteter det faste vederlag som kommunalbestyrelsesmedlem omfatter.

§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer. Indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om vederlaget. Vederlaget omfatter medlemmernes

- a) deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg samt underudvalg,
- b) deltagelse i møder i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen, medmindre der på andet grundlag er fastsat bestemmelse om særskilt vederlæggelse,
- c) deltagelse i kurser m.v., der af kommunalbestyrelsen eller af økonomiudvalget efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen, anses for at have betydning for varetagelsen af de under litra a og b nævnte hverv,
- d) deltagelse i seminarer, jf. § 9 a,
- e) deltagelse i revisionens forelæggelse af beretninger, jf. § 42 c,
- f) varetagelse af andre nærmere angivne kommunale hverv efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg og
- g) udførelse af andre aktiviteter i forbindelse med de under litra a-f nævnte møder m.v.

Udover det faste vederlag modtager kommunalbestyrelsesmedlemmer med hjemmeboende børn under 10 år et tillægsvederlag. Dette vederlag er i § 3 i vederlagsbekendtgørelsen fastsat til 10.000 kr. årligt. Tillægsvederlaget reguleres som det faste vederlag. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen inden for visse rammer, der afhænger af kommunens indbyggertal, har mulighed for at yde udvalgsvederlag til medlemmerne af økonomiudvalget, de stående udvalg og børn- og ungeudvalget. Kommunalebestyrelsen har endvidere mulighed for at yde vederlag til udvalgsformænd for stående udvalg, børn- og ungeudvalg, folkeoplysningsudvalg og beskæftigelsesudvalg. Endelig har det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem mulighed for – mod en reduktion af det faste vederlag med 20.000 kr. – at vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

I Billund Kommune, som har omkring 8.500 indbyggere, er der 13 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De to formænd for de stående udvalg modtager henholdsvis 225.874 kr. og 154.660 kr. årligt, incl. det faste vederlag.⁵² De resterende 10 udvalgsmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 75.745 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁵³

I Hørsholm Kommune, som har omkring 24.000 indbyggere, er der 19 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De fem udvalgsformænd for de stående udvalg modtager i gennemsnit omkring 216.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og vederlag for yderligere en udvalgs-post.⁵⁴ De resterende 13 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit ca. 87.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁵⁵

⁵² Formanden for Personudvalget får således et udvalgsformandsvederlag, der svarer til 35 pct. af borgmesterens vederlag, mens formanden for Teknik og Miljø-udvalget får et udvalgsformandsvederlag, der svarer til 20 pct. af borgmesterens vederlag.

⁵³ 10 kommunalbestyrelsesmedlemmer besidder hver en udvalgs-post, mens to kommunalbestyrelsesmedlemmer har to udvalgsposter.

⁵⁴ Formanden for Beskæftigelsesudvalget får et udvalgsformandsvederlag, der svarer til 15 pct. af borgmesterens vederlag. De øvrige udvalgsformænd får et udvalgsformandsvederlag, der svarer til 30 pct. af borgmesterens vederlag.

⁵⁵ 10 kommunalbestyrelsesmedlemmer har to udvalgsposter, mens de øvrige tre kommunalbestyrelsesmedlemmer alene har én udvalgs-post.

I Nykøbing Falster Kommune, som har omkring 25.000 indbyggere, er der 21 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De fem udvalgsformænd for de stående udvalg modtager i gennemsnit omkring 190.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og evt. udvalgsvederlag.⁵⁶ De resterende 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 91.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁵⁷

I Sønderborg Kommune, som har lidt over 30.000 indbyggere, er der 21 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De tre udvalgsformænd for de stående udvalg modtager omkring 272.900 kr. årligt, incl. det faste vederlag.⁵⁸ De resterende 17 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 94.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁵⁹

⁵⁶ Tre af disse udvalgsformænd besidder ud over udvalgsformandsposten endnu en udvalgspost. Udvalgsformandsposterne til de stående udvalg honoreres med et beløb, der svarer til 20 pct. af borgmesterens vederlag.

⁵⁷ Tal pr. 1. april 2006. Seks kommunalbestyrelsesmedlemmer besidder 2 udvalgsposter, mens ni kommunalbestyrelsesmedlemmer har 1 udvalgspost hver. Der er herved set bort fra medlemskab af havnebestyrelsen.

⁵⁸ De pgl. udvalgsformænd varetager ikke andre udvalgsaktiviteter. Sønderborg Kommune har ikke udnyttet puljen for vederlag til udvalgsformænd fuldt ud.

⁵⁹ Beløb pr. 1. april 2006. Ét af kommunalbestyrelsesmedlemmerne besidder 3 udvalgsposter, fem kommunalbestyrelsesmedlemmer besidder 2 udvalgsposter og de resterende 11 kommunalbestyrelsesmedlemmer har 1 udvalgspost hver.

I Fredericia Kommune, som har ca. 49.000 indbyggere, er der 21 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De syv udvalgsformænd for de stående udvalg modtager i gennemsnit omkring 234.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og vederlag for yderligere en udvalgspost.⁶⁰ De resterende 13 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 104.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.

I Randers Kommune, som har ca. 62.000 indbyggere, er der 25 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De tre udvalgsformænd for de stående udvalg modtager i gennemsnit omkring 289.065 kr. årligt incl. det faste vederlag og udvalgsvederlag.⁶¹ De resterende 21 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 93.155 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁶²

⁶⁰ Udvalgsformændene modtager et beløb, der svarer til mellem 35 pct. (formanden for Børne og Ungdomsudvalget) og 19 pct. (4 formandsposter) af borgmesterens vederlag.

⁶¹ Udvalgsformændene for de stående udvalg modtager 30 pct. af borgmesterens vederlag. To af disse udvalgsformænd har yderligere én udvalgspost, mens den tredje udvalgsformand besidder yderligere to udvalgsposter.

⁶² Et kommunalbestyrelsesmedlem besidder tre udvalgsposter, syv kommunalbestyrelsesmedlemmer besidder 2 udvalgsposter, 12 kommunalbestyrelsesmedlemmer har 1 udvalgspost hver og ét kommunalbestyrelsesmedlem har ingen udvalgsposter i de stående udvalg. Der er herved set bort fra medlemskab af havnebestyrelsen.

I Frederiksberg Kommune, som har lidt over 90.000 indbyggere, er der 25 medlemmer af kommunalbestyrelsen. De otte udvalgsformænd for de stående udvalg modtager i gennemsnit omkring 282.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og evt. udvalgsvederlag.⁶³ De resterende 16 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 130.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.⁶⁴

I Århus Kommune, som har omkring 295.000 indbyggere, er der 31 medlemmer af kommunalbestyrelsen. Århus Kommune har magistratsstyre. Magistraten består af borgmesteren og fem rådmænd. Borgmesteren og de fem rådmænd er fuldtidslønnede og har ikke plads i kommunens 7 stående udvalg. De syv udvalgsformænd modtager i gennemsnit omkring 157.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og evt. udvalgsvederlag.⁶⁵ De resterende 25 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 121.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, når udvalgsvederlag medregnes. Udvalgspuljen udgør 165 %, idet Århus Kommune har magistratsstyre. Hvis kommunen ikke havde magistratsstyre, ville udvalgspuljen være større, nemlig 175 %.

⁶³ Fem af disse udvalgsformænd besidder ud over udvalgsformandsposten yderligere to udvalgsposter, én udvalgsformand besidder ud over udvalgsformandsposten yderligere én udvalgspost og én udvalgsformand har ikke yderligere udvalgsposter. Tre udvalgsformandsposter honoreres med et beløb, der svarer til 30 pct. af borgmesterens vederlag, to udvalgsformandsposter honoreres med et beløb, der svarer til 25 pct. af borgmesterens vederlag, en udvalgsformandspost honoreres med et beløb, der svarer til 20 pct. af borgmesterens vederlag og to udvalgsformandsposter honoreres med et beløb, der svarer til 15 pct. af borgmesterens vederlag.

⁶⁴ Tal pr. 1. april 2006. Otte kommunalbestyrelsesmedlemmer har 3 udvalgsposter, 7 kommunalbestyrelsesmedlemmer har 2 udvalgsposter og ét kommunalbestyrelsesmedlem har alene en udvalgspost.

⁶⁵ Tre af disse udvalgsformænd besidder ud over formandsposten yderligere to udvalgsposter, tre udvalgsformænd besidder ud over udvalgsformandsposten yderligere 1 udvalgspost, mens én udvalgsformand ikke har andre udvalgsposter. To af udvalgsformandsposterne honoreres med et beløb, der svarer til 10 pct. af borgmesterens vederlag, og de øvrige udvalgsformænd honoreres med et beløb, der svarer til 6,66 pct. af borgmesterens vederlag.

I Københavns Kommune, som har omkring 500.000 indbyggere, er der 55 medlemmer af Borgerrepræsentationen. Københavns Kommune har udvalgsstyre med delt administrativ ledelse. Formændene for de stående udvalg benævnes borgmestre og er fuldtidslønnede. De modtager 663.649 kr. årligt. De resterende 48 medlemmer af Borgerrepræsentationen modtager i gennemsnit 116.658 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som medlem af Borgerrepræsentationen, når udvalgsvederlag medregnes.⁶⁶

I Fyns Amtsråd, som er et af de store amtsråd med 31 medlemmer, modtager de fem udvalgsformænd for de stående udvalg i gennemsnit omkring 311.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og evt. udvalgsvederlag.⁶⁷ De resterende 24⁶⁸ amtsrådsmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 116.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som amtsrådsmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.

I Ribe Amtsråd, som er et af de mindre amtsråd med 21 medlemmer, modtager de fem udvalgsformænd for de stående udvalg i gennemsnit omkring 298.000 kr. årligt, incl. det faste vederlag og udvalgsvederlag.⁶⁹ De resterende 15 amtsrådsmedlemmer modtager i gennemsnit omkring 133.000 kr. årligt for varetagelsen af hvervet som amtsrådsmedlem, når udvalgsvederlag medregnes.

Det følger af bestemmelsen i § 16, stk. 1, litra b, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt til at varetage et hverv, udover det fa-

⁶⁶ *Ét medlem af Borgerrepræsentationen besidder ingen udvalgsposter, 30 medlemmer besidder hver én post, 16 medlemmer har to udvalgsposter, mens ét medlem har tre udvalgsposter.*

⁶⁷ *Tre af disse udvalgsformænd besidder ud over udvalgsformandsposten endnu en udvalgspost. Fire af udvalgsformandsposterne honoreres med et beløb, der svarer til 33 pct. af amtsborgmesterens vederlag. Én af udvalgsformandsposterne honoreres med et beløb, der svarer til 16,5 pct. af amtsborgmesterens vederlag. Der er ved opgørelsen set bort fra evt. valg af at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.*

⁶⁸ *31 amtsrådsmedlemmer – amtsborgmesteren – 1. viceamtsborgmesteren – 5 udvalgsformænd = 24.*

⁶⁹ *Samtlige fem udvalgsformænd besidder udover udvalgsformandsposten endnu en udvalgspost. Desuden er én af disse udvalgsformænd også 1. viceamtsborgmester. Alle fem udvalgsposter honoreres med et beløb, der svarer til 28 pct. af amtsborgmesterens vederlag. Der er ved opgørelsen set bort fra evt. valg af at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.*

ste vederlag efter den kommunale styrelseslov kan modtage en særlig vederlæggelse i form af f.eks. diæter og honorarer m.v. i de tilfælde, hvor der på særligt grundlag – i særlovgivningen eller i vedtægter for kommunale fællesskaber, aktieselskaber, selvejende institutioner eller lignende – er fastsat bestemmelser herom. Bestemmelse om særskilt vederlæggelse kan også ske i form af en generalforsamlingsbeslutning m.v.

Borgmestres vederlag fastsættes på baggrund af indbyggertallet i kommunen, jf. bilag 1 til vederlagsbekendtgørelsen^{70 71}. Borgmestrene får et vederlag, der svarer til størrelsen af den til enhver tid gældende løn i en tjenestemandstilling i staten i samme lønramme.

| Tabel 1. Borgmestervederlag | | |
|--|----------|--|
| Indbyggertal | Lønramme | Beløb pr. 1. april 2006 |
| Indtil 12.500 | 37 | 474.766 kr. |
| 12.501 - 25.000 | 38 | 532.507 kr. |
| 25.501- 50.000 | 39 | 593.117 kr. |
| Over 40.000 | | |
| Borgmestre i Kbh. | 40 | 663.649 kr. |
| Amtsborgmestre som udg.pkt. | | |
| Borgmestre i Frederiksberg, Odense, Aalborg og Aarhus | 40 | 663.649 kr. + særligt tillæg på 79.171 kr. (reguleret beløb) = 742.820 kr. |
| Amtsborgmestre i Fyn, København, Nordjylland og Aarhus | | |
| Overborgmesteren i Kbh. | 40 | 663.649 kr. + særligt tillæg på 168.851 (reguleret beløb) = 832.500 kr. |

⁷⁰ I henhold til bekendtgørelse nr. 1460 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv oppebærer formanden for et regionsråd et vederlag, der svarer til størrelsen af den til enhver tid gældende løn i en tjenestemandstilling i staten i lønramme 40 (skalatrin 53), med et særligt tillæg på 66.300 kr., jf. § 11, stk. 1. Det særlige tillæg reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende regulerings-satser for løn, jf. § 11, stk. 2.

⁷¹ I henhold til bekendtgørelse nr. 1461 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv tilføjes pr. 1. januar 2007 en ny kategori af borgmestre i kommuner med over 80.000 indbyggere. Disse borgmestre indplaceres i lønramme 40 (skalatrin 53) og får derudover et særligt tillæg på 66.300 kr. (reguleret beløb), jf. bilag 1.

Den, der modtager vederlag som borgmester, kan ikke samtidig oppebære anden økonomisk ydelse af kommunens kasse, jf. § 19, stk. 4 i vederlagsbekendtgørelsen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at en borgmester, der er udpeget som medlem af f.eks. en bestyrelse i et kommunalt ejet aktieselskab, samtidig modtager vederlag for dette hverv, da vederlaget afholdes af selskabets kasse og ikke af kommunkassen.

Udover det faste vederlag kan en borgmester som udgangspunkt ligeledes modtage visse former for udgiftsgodtgørelse, herunder befordringsgodtgørelse.

3. Regler for fastsættelse af vederlag til bestyrelsesmedlemmer i selskaber

3.1. Aktieselskabsloven

I medfør af aktieselskabslovens § 64 er der mulighed for at træffe beslutning om at aflønne bl.a. bestyrelsen med et fast vederlag eller med tantieme (eller med en kombination heraf). Bestyrelsesmedlemmer har således ikke automatisk noget krav på at modtage honorar for at varetage bestyrelseshvervet.

§ 64. Bestyrelsesmedlemmer og direktører kan lønnes såvel med et fast vederlag som med tantieme. Vederlaget må ikke overstige, hvad der anses som sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang, samt hvad der må anses for forsvarligt i forhold til selskabets og, i moderselskaber, koncernens økonomiske stilling.

Stk. 2. Går et aktieselskab konkurs, skal bestyrelsesmedlemmer og direktører, selv om de har været i god tro, tilbagebetale, hvad de i de sidste fem år før fristdagen har oppebåret som tantieme, forudsat at selskabet var insolvent, da tantiemen blev fastsat.

Bestemmelser om vederlag kan fremgå af selskabets vedtægter eller fastsættes årligt på baggrund af årets resultat. Generalforsamlingen tager stilling til vederlaget på selskabets ordinære generalforsamling i forbindelse med godkendelse af årsrapporten.

Aktieselskabslovens § 64 fastsætter ganske vide rammer for størrelsen af bestyrelsesmedlemmernes og direktørernes vederlag.

Det fremgår således alene af bestemmelsen, at vederlaget ikke må overstige, hvad der anses for *sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang*, samt hvad der må anses for *forsvarligt* i forhold til selskabets økonomiske stilling.

I tilknytning til kriteriet om, at der ikke må betales mere, end der er sædvanligt, indgår en vurdering af bestyrelsesmedlemmets ydelse til selskabet. Der må ikke betales mere, end hvad denne ydelse (fra en anden person, i et andet selskab) rimeligvis skulle koste.

I tilknytning til kriteriet om forsvarlighed, indgår en vurdering af selskabets økonomiske situation. Uanset den konkrete ydelse må selskabet således ikke betale mere, end det har råd til.⁷²

Det følger af lighedsgrundsætningen, at alle bestyrelsesmedlemmer – hvis bestyrelsen får honorar – skal have det samme honorar. Lighedsgrundsætningen kan fraviges, hvis forskelle i arbejdets art og omfang, herunder som følge af forskellig funktion i bestyrelsen, gør en fravigelse saglig begrundet.⁷³

Bestemmelsen i aktieselskabsloven er udtryk for en almindelig selskabsretlig grund-sætning, og bestemmelsens principper finder dermed også anvendelse i anpartsselskaber, uanset at anpartsselskabsloven ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse om vederlag til bestyrelse og direktion.

3.2. Elforsyningsloven

Elforsyningsloven⁷⁴ regulerer ikke direkte adgangen til at træffe beslutning om at yde vederlag til bestyrelsen i de elforsyningsvirksomheder, der er omfattet af loven. Der er imidlertid heller ikke på elforsyningsområdet fri adgang til at fastsætte størrelsen af bestyrelsesvederlaget.

Det følger af elforsyningslovens § 6, stk. 4, at kollektive elforsyningsvirksomheder skal stille deres ydelser til rådighed for forbrugerne på gennemsigtige, objektive, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår.

Hertil kommer, at Energitilsynet udmelder indtægts- og omkostningsrammer for virksomheden på baggrund af virksomhedens regnskabsoplysninger og bestemmelser,

⁷² Jf. Werlauff's kommenterede aktieselskabslov, 2. udg., 2002, side 354 f.

⁷³ Jf. Werlauff's kommenterede aktieselskabslov, 2. udg., 2002, side 356.

⁷⁴ Lovbekendtgørelse nr. 286 af 20. april 2005.

der fremgår af indtægtsrammebekendtgørelsen⁷⁵. Vederlaget for bestyrelsesmedlemmer skal ligge inden for de udmeldte indtægts- og omkostningsrammer.

Det er Energitilsynet, der er tilsyns- og klagemyndighed på energiområdet. Energitilsynet kan tage sager op af egen drift og på baggrund af en klage.

Energitilsynet vil normalt ikke af egen drift foretage en vurdering af størrelsen af vederlag til bestyrelsesmedlemmer. Baggrunden herfor er bl.a., at omkostningerne til bestyrelseshonorarer ikke er udskilt som enkelte poster. Omkostningerne til bestyrelseshonorarer indgår således i virksomhedernes omkostningsramme som en del af en større administrationspost.

Hvis Energitilsynet modtager en klage over vederlaget til et bestyrelsesmedlem i et elforsyningselskab, vil Energitilsynet vurdere vederlaget ud fra en almindelig rimelighedsbetragtning, dvs. at Energitilsynet vil vurdere, om elforsyningsvirksomheden stiller deres ydelser til rådighed for forbrugerne på rimelige vilkår, jf. bestemmelsen i elforsyningslovens § 6, stk. 4.

3.3. Lov om naturgasforsyning

Lov om naturgasforsyning⁷⁶ indeholder i § 7, stk. 5, en bestemmelse, der er parallel med bestemmelsen i elforsyningslovens § 6, stk. 4.

Det følger heraf, at bevillingspligtige selskaber, jf. kap. 3 og 4, i lov om naturgasforsyning skal stille deres ydelser til rådighed for forbrugerne på gennemsigtige, objektive, rimelige og ikke-diskriminerende vilkår. Tilsvarende gælder for virksomhed, der varetages af Energinet Danmark og denne virksomheds helejede datterselskaber.

Det er Energitilsynet, der er tilsyns- og klagemyndighed på området. Der henvises til beskrivelsen af tilsynets udøvelse i afsnit 3.2. om elforsyningsloven.

3.4. Lov om varmforsyning

Lov om varmforsyning indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse som elforsyningsloven og lov om naturgasforsyning.

⁷⁵ Bekendtgørelse nr. 1520 af 23. december 2004 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af elforsyningsloven.

⁷⁶ Lovbekendtgørelse nr. 287 af 20. april 2005.

Inden for varmforsyningslovens område er varmeprisen som hovedregel baseret på "hvile-i-sig-selv"-princippet, jf. § 20, stk. 1. De kollektive varmforsyningsvirksomheder må således ikke opkræve andre udgifter end de, der måtte være forbundet med de konkrete virksomheders udgifter. Udgifterne skal være nødvendige og omfatter eksempelvis udgifter til energi, driftsomkostninger, efterforskning, administration og udgifter som følge af pålagte offentlige forpligtelser. Det er Energitilsynet, der fører tilsyn med bl.a. de af varmforsyningsvirksomhederne fastsatte tariffer, beslutninger om omkostningsfordeling og budgetter.

Adgangen til at fastsætte bestemmelser om vederlag til bestyrelsen i varmforsyningsvirksomheder, der drives i aktieselskabsform, er således ikke særskilt reguleret.

3.5. Lov om trafikelskaber

Lov om trafikelskaber⁷⁷ indeholder i § 2 en bestemmelse om selskabernes organisering. Det følger af § 2, stk. 4, at trafikelskabet fastsætter selskabets vedtægter, der skal godkendes af regionsrådet og af transport- og energiministeren og indenrigs- og sundhedsministeren. Det følger videre af § 2, stk. 5, at transport- og energiministeren efter forhandling med indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter en standardvedtægt.

Trafikelskaberne er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse. Bestemmelser om vederlag til bestyrelsen skal fastsættes i selskabets vedtægt og godkendes som beskrevet nedenfor i afsnit 3.7. om kommunale fællesskaber.

3.6. Havneloven

Havneloven giver mulighed for, at en havn bl.a. kan organiseres enten som en kommunal havn, der ejes af kommunen, en kommunal selvstyrehavn, der er en selvstændig virksomhed, der styres af kommunen, eller et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab. To eller flere kommunalbestyrelser kan drive en eller flere kommunal(e) havn(e) eller kommunal(e) selvstyrehavn(e) som et kommunalt fællesskab.

Hvis havnen er organiseret som en kommunal havn, indgår havnen som en del af den almindelige kommunale forvaltning. Kommunalbestyrelsens varetagelse af opgaver i tilknytning til havnen er derfor omfattet af det faste vederlag som kommunalbestyrelsesmedlem, evt. suppleret med et udvalgsvederlag.

⁷⁷ Lov nr. 582 af 24. juni 2005.

Hvis en kommunal havn er organiseret som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, vederlægges bestyrelsen i overensstemmelse med de principper, der er beskrevet nedenfor i afsnit 3.7. om kommunale fællesskaber. Hvis en kommunal selvstyrehavn er organiseret som et kommunalt fællesskab, vederlægges bestyrelsen efter samme regler som bestyrelsen i en kommunal selvstyrehavn.

I medfør af § 9, stk. 11 (oprindeligt § 9, stk. 9), i havneloven er udstedt bekendtgørelse nr. 625 af 30. juni 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af kommunale selvstyrehavnes bestyrelser. Vederlaget til medlemmer af bestyrelsen i kommunale selvstyrehavne er reguleret således:

§ 1. For deltagelse i møder i en kommunal selvstyrehavns havnebestyrelse ydes der medlemmerne, bortset fra formanden, diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Hvis havnens årlige godsomsætning overstiger 0,1 mio. t, eller hvis havnen har landinger af fisk til en årlig landingsværdi på over 100 mio. kr., kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der i stedet for diæter og erstatninger for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ydes hvert af medlemmerne et fast vederlag udgørende indtil 18.000 kr. årligt.

Stk. 3. Hvis havnens årlige godsomsætning overstiger 0,5 mio. t, eller hvis havnen har landinger af fisk til en årlig landingsværdi på over 200 mio. kr., kan kommunalbestyrelsen beslutte, at vederlaget kan udgøre indtil 35.000 kr. årligt, jf. stk. 2.

Stk. 4. De i stk. 2 og 3 anførte maksimale vederlag reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser. Ved reguleringen anses de anførte beløb som grundbeløb pr. 1. oktober 1997.

Stk. 5. En beslutning efter stk. 2 og 3 skal omfatte samtlige havnebestyrelsens medlemmer bortset fra formanden.

Stk. 6. Til stedfortrædere for medlemmer af havnebestyrelsen ydes diæter og tabt arbejdsfortjeneste efter stk. 1.

§ 2. Til havnebestyrelsens formand ydes et fast vederlag, som fastsættes af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Hvis havnens årlige godsomsætning overstiger 0,1 mio. t, eller hvis havnen har landinger af fisk til en årlig landingsværdi på over 100 mio. kr., kan vederlaget udgøre indtil 25 pct. af vederlaget til den pågældende kommunes borgmester.

Stk. 3. I andre tilfælde, end de i stk. 2 omtalte, kan vederlaget udgøre indtil 15 pct. af borgmestervederlaget.

Stk. 4. Et bestyrelsesmedlem, der på grund af formandens fravær er konstitueret som formand i en periode på mindst 2 uger, modtager i funktionsperioden vederlag svarende til formandens vederlag forholdsæssigt for den pågældende periode. Funktionsvederlag kan højst ydes i en uafbrudt periode på 9 måneder.

Der er således faste rammer for størrelsen af det vederlag, der ydes til medlemmer af bestyrelsen i kommunale selvstyrehavne.

Hvis havnen er organiseret som et helt eller delvist kommunalt ejet aktieselskab, finder reglerne i aktieselskabsloven om vederlag til bestyrelsen anvendelse, jf. afsnit 3.1.

3.7. Kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse

For deltagelse i bestyrelsen i kommunale fællesskaber, jf. § 60 i den kommunale styrelseslov, har der siden 1981, hvor Indenrigsministeriet udsendte cirkulæreskrivelse af 4. marts 1981 om vederlæggelse af hverv som medlem af bestyrelsen for selskaber, som helt eller delvist er i offentligt eje, været opstillet faste rammer for honoreringen. De principper, der kom til udtryk i cirkulæreskrivelsen, finder således fortsat anvendelse. Udgangspunktet er, at der alene kan vederlægges med udbetaling af mødediæter.

I de tilfælde, hvor forberedelsen til møderne går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, kan der ydes et fast vederlag. Det vil ofte være formanden eller næstformanden, der har en sådan merbelastning, som ikke er knyttet til egentlig mødetid. Udover tidsforbruget indgår det endvidere i vurderingen af, om et fast vederlag er berettiget, at selskabet har en omsætning af en vis størrelse. Et fast vederlag fastsættes i givet fald på grundlag af en opgørelse over den tid, der anvendes eller forventes anvendt. Vederlaget beregnes sædvanligvis ud fra den timeløn, som et folketingsmedlem oppebærer – for tiden ca. 274 kr. i timen – medmindre hvervets karakter taler for, at der tages udgangspunkt i en højere lønramme.

Som eksempler kan nævnes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet på baggrund af disse principper i 2001 har godkendt et fast vederlag på 20.000 kr. årligt til formanden for bestyrelsen for Miljølaboratoriet Storkøbenhavn I/S. I 1999 godkendte ministeriet et fast vederlag på 80.000 kr. årligt til formanden for bestyrelsen for Storstrøms Trafikselskab I/S. I 1999 godkendte ministeriet et fast vederlag til næstformanden for be-

styrelsen i Naturgas MidtNord I/S på 52.000 kr., svarende til 40 % af formandens vederlag, og et fast vederlag til de menige bestyrelsesmedlemmer på 19.500 kr., svarende til 15 % af formandens vederlag. Også for bestyrelsen i I/S Amagerforbrænding er det godkendt, at såvel formanden, næstformanden og de øvrige bestyrelsesmedlemmer oppebærer et fast vederlag. Størrelsen af formandens vederlag udgjorde i august 2002 89.503,68 kr. årligt, næstformandens vederlag 44.751,96 årligt og de øvrige bestyrelsesmedlemmers vederlag 17.900,76 kr. årligt. I henhold til I/S Amagerforbrændings vedtægter reguleres disse vederlag efter de gældende lønregulerings-satser i staten.

Et fast vederlag for varetagelsen af et bestyrelseshverv i et kommunalt fællesskab afspejler på den baggrund en betydelig personlig arbejdsindsats fra det pågældende bestyrelsesmedlem. De kommunale selskabers vedtægter, herunder bestemmelser om vederlag til bestyrelsen, skal godkendes af de kommunale tilsynsmyndigheder.

4. Andre regler i særlovgivningen om vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer for varetagelsen af kommunale hverv

En række kommunale hverv er reguleret i særlovgivningen. I nogle tilfælde er der fastsat særlige regler om vederlæggelse.

Selv om der ikke er tale om hverv i aktie- og anpartsselskaber, er der for fuldstændighedens skyld i det følgende nævnt eksempler på sådanne særlige regler om vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Bestyrelsen i en almen boligorganisation: Det følger af § 13 i bekendtgørelse om drift af almene boliger⁷⁸, at vederlag til bestyrelsen i en almen boligorganisation normalt fastsættes i forhold til antallet af lejemålsenheder i organisationen efter nærmere angivne satser. Det følger videre af bestemmelsen, at vederlaget skal holdes på et rimeligt niveau. Ved godkendelse af vederlagets størrelse kan lægges vægt på antallet af administrerede datterorganisationer, antallet og størrelsen af disses afdelinger samt det arbejde, som er forbundet med bestyrelseshvervet. Endvidere skal det sikres, at de samlede administrationsudgifter for datterorganisationer, jf. stk. 1 og 2, ikke overstiger, hvad der kan anses for rimeligt. Hvis der tillægges bestyrelsen et vederlag, skal dette godkendes af bestyrelsen og kommunalbestyrelsen.

⁷⁸ Bekendtgørelse nr. 627 af 23. juni 2005.

Fredningsnævn: Fredningsnævnet består af en formand, som er dommer, og et medlem, der vælges af amtsrådet og et medlem, der vælges af kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor arealet er beliggende. Amtsrådet skal yde diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og befordringsgodtgørelse m.v. efter reglerne i den kommunale styrelseslov til de to kommunale medlemmer, jf. § 35 i naturbeskyttelsesloven⁷⁹.

Bestyrelsen i en institution med specialundervisning for voksne: Amtsrådet kan beslutte at yde medlemmerne af bestyrelsen diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste samt befordrings- og rejsegodtgørelse, jf. § 6 e i lov om specialundervisning⁸⁰. Beslutningen herom er frivillig for amtsrådet.

Valgbestyrelser, valgstyrelser og tilforordnede vælgere: I henhold til § 18, stk. 3, i den kommunale valglov⁸¹ ydes diæter til valgbestyrelsens medlemmer, valgstyrelserne og de tilforordnede vælgere.

Videnskabetiske komitéer: Det følger af § 28 i lov om et videnskabetisk komitéssystem⁸², at medlemmerne af de regionale komitéer og deres eventuelle suppleanter modtager udgiftsgodtgørelse efter reglerne i den kommunale styrelseslov § 16, stk. 10. Amtsrådet kan beslutte, at medlemmerne og deres eventuelle suppleanter herudover ydes diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Amtsrådet kan endvidere beslutte, at hvervet som medlem af de regionale komitéer vederlægges med indtil 10.000 kr. årligt, at hvervet som formand for de regionale komitéer vederlægges med indtil 35.000 kr. årligt, og at hvervet som næstformand vederlægges med indtil 30.000 kr. årligt. En vederlagt formand eller næstformand kan ikke samtidig modtage diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Medlemmerne af den centrale komité og deres eventuelle suppleanter, bortset fra formanden og næstformanden og de tre ministerudpegede medlemmer, ydes diæter, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste samt udgiftsgodtgørelse.

Der er også eksempler på, at der i lovgivningen særskilt er truffet beslutning om, at i det omfang hvervet udføres af et kommunalbestyrelsesmedlem eller amtsrådsmed-

⁷⁹ Lovbekendtgørelse nr. 884 af 18. august 2004.

⁸⁰ Lovbekendtgørelse nr. 658 af 3. juli 2000.

⁸¹ Lovbekendtgørelse nr. 348 af 18. maj 2005.

⁸² Lov nr. 402 af 28. maj 2003.

lem, kan der ikke ydes diæter for hvervets varetagelse. Det drejer sig bl.a. om varetagelsen af hverv i beredskabskommissioner, fælles beredskabskommissioner, bestyrelser i erhvervsskoler og koordinationsudvalget for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats.

Når der ikke er fastsat regler om særskilt vederlæggelse af det pågældende hverv, anses varetagelsen af hvervet for omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmernes faste vederlag, jf. herom i afsnit E.2.

5. Åbenhed om vederlag

Størrelsen af de vederlag, der modtages som kommunalbestyrelsesmedlem i medfør af lov om kommunernes styrelse, kan – som det fremgår ovenfor – i et vist omfang læses direkte ud af vederlagsbekendtgørelsen.

Oplysninger om størrelsen af udvalgsvederlag og udvalgsformandsvederlag kan fås ved henvendelse til kommunen eller amtskommunen. Oplysningerne er således omfattet af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven. Det bemærkes i den forbindelse, at oplysninger om udvalgsformandsvederlag skal fremgå af kommunens styrelsesvedtægt. Oplysningerne kan ikke undtages fra aktindsigt som oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.⁸³

Uden for offentlighedslovens anvendelsesområde falder som udgangspunkt institutioner, foreninger og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag. Dog gælder det i henhold til § 1, stk. 2, i offentlighedsloven, at loven gælder umiddelbart for den virksomhed, der udøves af større elforsynings-, naturgasforsynings- og fjernvarmeforsyningsvirksomheder.

Andre aktie- og anpartsselskaber er derimod ikke efter offentlighedsloven forpligtet til at oplyse om størrelsen af eventuelle bestyrelseshonorarer.

I det omfang oplysninger om eventuelle bestyrelseshonorarer i aktie- og anpartsselskaber fremgår af materiale, der er indgået til kommunen eller amtskommunen, vil

⁸³ Der henvises til John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, side 221. Derimod må det antages, at oplysninger om, hvad et kommunalbestyrelsesmedlem modtager i eventuelt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, kunne undtages, fordi sådanne oplysninger kan afsløre noget om vedkommendes privatøkonomi som sådan.

disse oplysninger dog som udgangspunkt være omfattet af adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 4. Oplysningerne kan ikke undtages fra aktindsigt som oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, medmindre oplysningen om det pågældende bestyrelsesmedlem afslører noget om vedkommendes privatøkonomi som sådan.⁸⁴

I henhold til årsregnskabslovens § 98 b skal virksomheder omfattet af regnskabsklasse C⁸⁵ i årsregnskabet angive det samlede vederlag m.v. for regnskabsåret for nuværende og forhenværende medlemmer af ledelsen. Vederlaget skal fordeles på hver ledelsesfunktion, for eksempel bestyrelsen, samt, hvor der ikke er udpeget et ledelsesorgan, for ejerne. I henhold til bestemmelsens stk. 3 kan man dog undlade at give oplysningerne eller angive vederlaget samlet for flere ledelsesfunktioner, hvis en angivelse på ledelsesfunktion vil føre til, at der vil blive vist beløb for et enkelt medlem.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at blandt andet statslige aktieselskaber ikke kan anvende undtagelsen i stk. 3. Disse selskaber skal således angive vederlaget selvom, at det fører til, at vederlaget angives for et enkelt ledelsesmedlem, jf. årsregnskabslovens § 106.

Det er for så vidt angår direktionen i statslige aktieselskaber anbefalet, at der sker en individuel offentliggørelse af de væsentligste vilkår i direktionens løn- og ansættelsesforhold i selskabernes årsrapporter.⁸⁶

Københavns Fondsbørs komité for god selskabsledelse, som august 2005 offentliggjorde et revideret sæt af anbefalinger for god selskabsledelse,⁸⁷ har endvidere bl.a. følgende anbefalinger om åbenhed og gennemsigtighed:

⁸⁴ Der henvises til John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, side 221.

⁸⁵ Dvs. virksomheder, der ikke er børsnoterede eller statslige aktieselskaber, og som ikke opfylder definitionen på små virksomheder, der er, at virksomheden i to på hinanden følgende regnskabsår ikke overskrider to af følgende størrelser: en balancesum på 29 mio. kr., en balancesum på 58 mio. kr. og 50 ansatte.

⁸⁶ Der henvises til *Staten som aktionær*, side 37-38.

⁸⁷ Jf. *Københavns Fondsbørs Reviderede anbefalinger for god selskabsledelse 2005*, som er tilgængelig via Fondsbørsens hjemmeside. Jf. *Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark*, 1. udgave, side 56 og 61.

”III. Åbenhed og gennemsigtighed

Aktionærer, herunder potentielle aktionærer, og øvrige interessenter har i forskelligt omfang behov for information om selskabet. Deres forståelse af og relation til selskabet afhænger bl.a. af informationsmængden og kvaliteten af den information, selskabet offentliggør eller meddeler. Åbenhed og gennemsigtighed er væsentlige forudsætninger for, at selskabets aktionærer og øvrige interessenter løbende har mulighed for at vurdere og forholde sig til selskabet og det fremtidsperspektiver og dermed kan medvirke til et konstruktivt samspil med selskabet.”

”VI. Bestyrelsens og direktionens vederlag

...

3. Åbenhed om vederlag

Det anbefales, at der i årsrapporten gives oplysning om størrelsen af henholdsvis de enkelte bestyrelsesmedlemmers og de enkelte direktionsmedlemmers samlede specificerede vederlag og andre fordele af væsentlig art, som ledelsesmedlemmet modtager fra selskabet og andre selskaber i samme koncern.

Med henblik på at sikre fuldstændig åbenhed ved ministres udpegninger til bestyrelser, råd, nævn, udvalg mv. er det i regeringen i overensstemmelse med regeringsgrundlaget besluttet, at alle ministeriernes hjemmesider skal indeholde oplysninger om bestyrelser, råd, nævn, udvalg mv. under de enkelte ministeriers ressort. På denne baggrund offentliggør ministerierne via deres hjemmesider nu navn og titel på medlemmer og formand, periode for udnævnelse og vederlaget for hvervet.

6. Reglerne for beskatning af honorarer, der modtages i tilknytning til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, herunder bestyrelseshonorarer

Honorarer, der oppebæres for varetagelsen af bestyrelseshverv, herunder som medlem af en kommunalbestyrelse eller bestyrelsen i et aktieselskab, medregnes som udgangspunkt i den skattepligtige indkomst, jf. § 43 i kildeskatteloven og § 4 i statskatteloven.

Der er eksempler på, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ønsker at give afkald på deres honorarer, f.eks. til fordel for, at honorarerne tilfalder partikassen.

Det følger af § 16, stk. 9, i lov om kommunernes styrelse, at *enhver er forpligtet til at modtage de ydelser, der tilkommer den pågældende efter reglerne i stk. 1-8*. Dette er

et grundlæggende princip, der gælder for alle kommunale hverv. Der er således ikke mulighed for at give afkald på det faste vederlag, udvalgsvederlag, udvalgsformandsvederlag m.v. Når de pågældende vederlag er modtaget, kan det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem naturligvis råde over beløbet, nøjagtig som den pågældende ønsker.

Der eksisterer ikke tilsvarende forpligtelser til at modtage andre bestyrelseshonorarer, der ikke ydes af kommunens eller amtskommunens kasse.

For så vidt angår den skattemæssige konsekvens af et helt eller delvist afkald på honorar, har det betydning, hvornår man giver afkald.

Når først der er erhvervet en ret til en indtægt, f.eks. et honorar, kan et efterfølgende afkald således normalt ikke tillægges skattemæssig virkning. Honoraret vil på den baggrund være skattepligtigt for den, der har erhvervet ret til indtægten.

Hvis der derimod gives afkald på indtægten forud for tidspunktet for retserhvervelsen, skal der normalt ikke ske beskatning.

Det er dog en forudsætning for skattefrihed, at der er givet et blankt afkald over for den, der skal udrede honoraret. At afkaldet er blankt indebærer, at der ikke må disponeres over det beløb, der gives afkald på. Hvis afkaldet er knyttet til en aftale eller betingelse om, at beløbet i stedet for at blive udbetalt kanaliseres et bestemt sted hen, er der i realiteten disponeret over beløbet. Beløbet har dermed skattemæssigt "passeret" den pågældendes økonomi og er derfor skattepligtigt uanset den pågældendes afkald.

Ud fra disse betragtninger er f.eks. arbejdstagerrepræsentanter i bestyrelser for selskaber skattepligtige af bestyrelseshonorarer, der tilkommer dem, selv om de over for selskabet har givet afkald på honoraret til fordel for tredjemand, f.eks. LO eller en lokal fagforening.⁸⁸

Tilsvarende vil honorarer for kommunalbestyrelsesarbejde og/eller hverv, som den pågældende oppebærer i tilknytning hertil, være skattepligtige, uanset om beløbet afgives til f.eks. partikassen. I den forbindelse gælder det endvidere, at det bidrag, der evt. gives videre til partikassen ikke er fradragsberettiget for giveren.

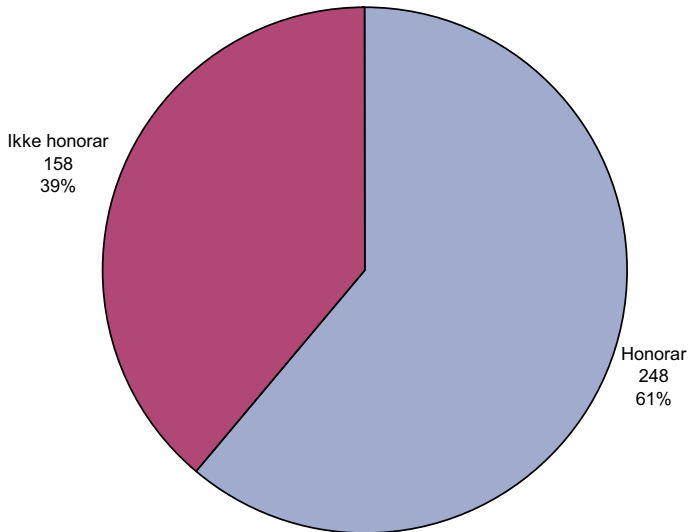
⁸⁸ Der henvises til Ligningsvejledningen 2006-1, Almindelig del, A.A. 1.3.10.

7. Resultater af udvalgets undersøgelse af betydning for spørgsmålet om vederlag.

Repræsentanter for kommunerne, amtskommunerne, KL og Amtsrådsforeningen varetager i alt 419 bestyrelsesposter i bestyrelser i aktie- og anpartsselskaber.

Der oppebæres honorar for 248 ud af de i alt 419 bestyrelsesposter⁸⁹, jf. figur 3, dvs. 61 %.

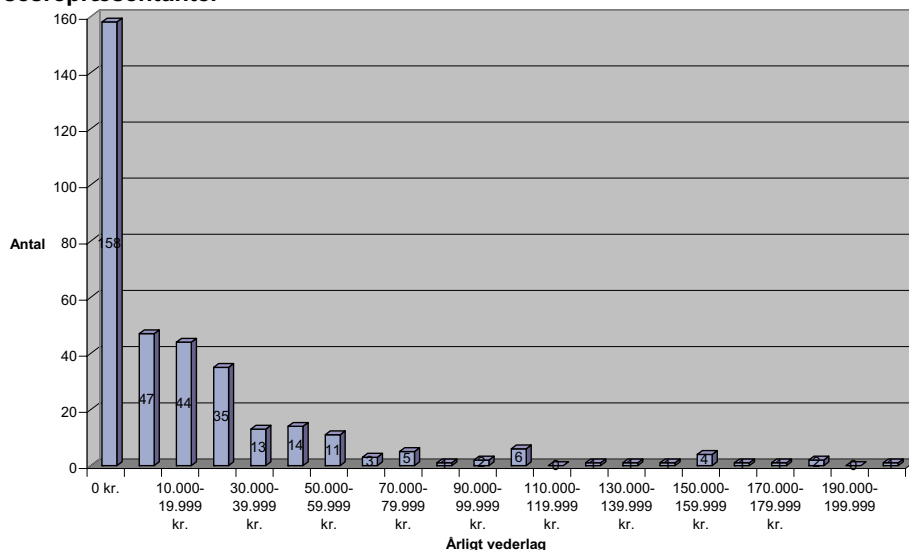
Figur 3 – Hvor mange kommunale/amtskommunale bestyrelsesrepræsentanter modtager honorar?



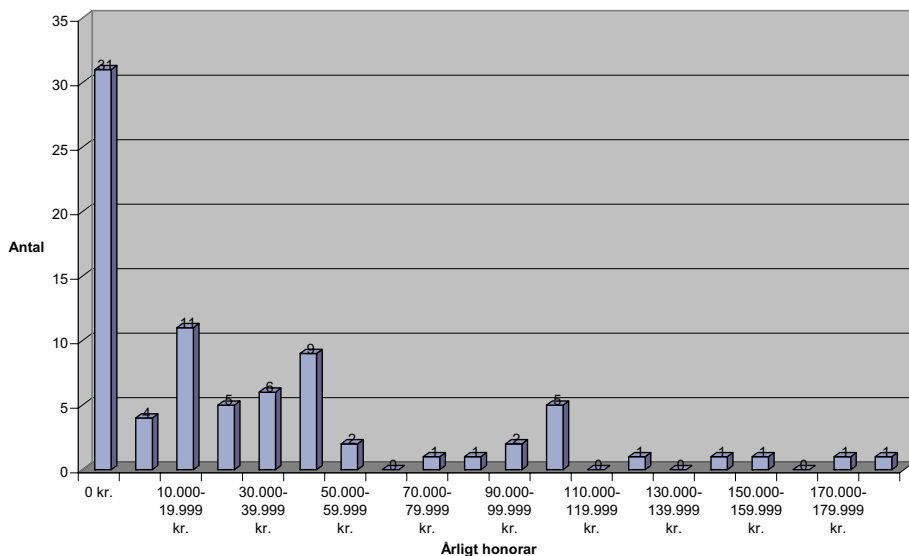
Størrelsen af honorarerne fremgår af figur 4, som giver en samlet oversigt. Størrelsen af honorarer til (amts)borgmestre fremgår af figur 4A.

⁸⁹ Herudover er der 13 bestyrelsesposter, hvor der mangler oplysninger om, hvorvidt der oppebæres et honorar.

Figur 4 – Oversigt over vederlag til kommunale og amtskommunale bestyrelsesrepræsentanter



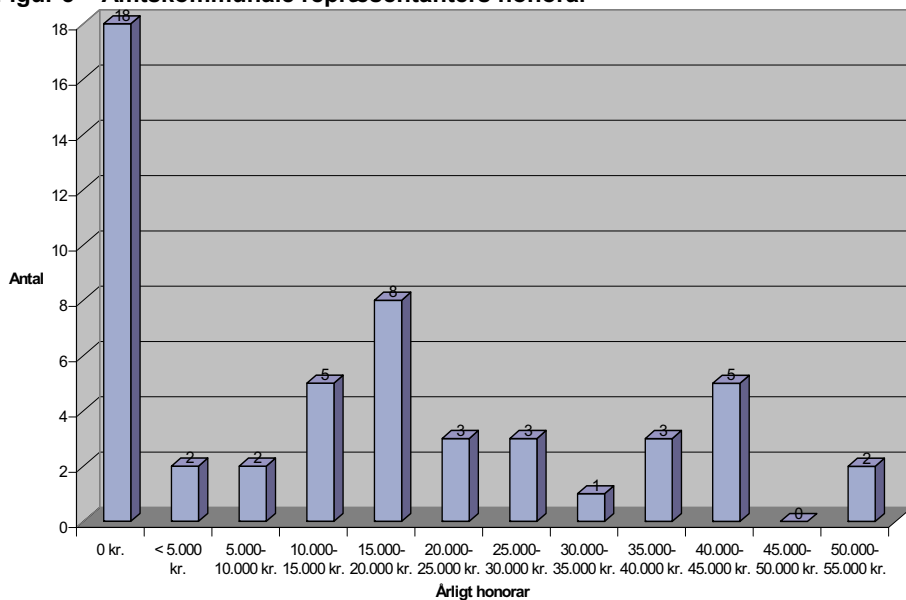
Figur 4a – Honorarer til (amts)borgmestre



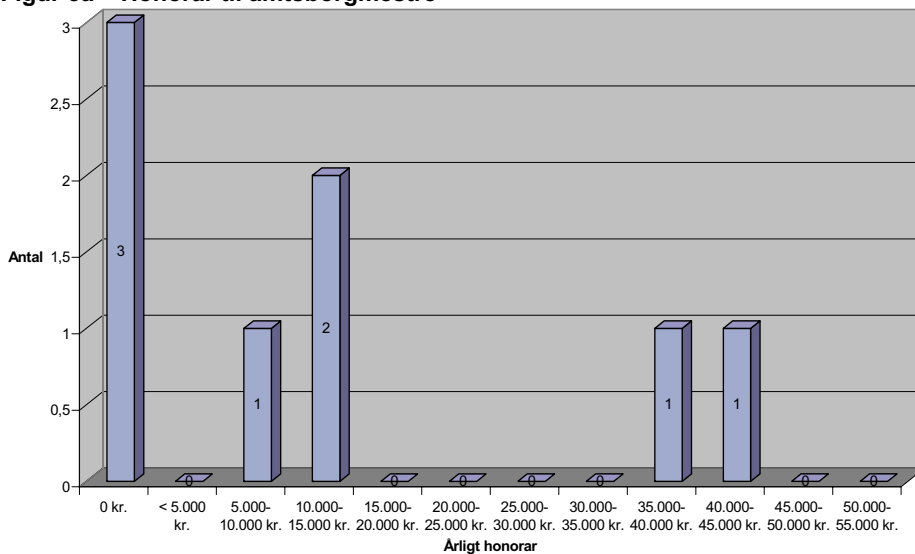
I visse tilfælde dækker et honorar flere bestyrelsesposter. Ved opgørelsen af andelen af bestyrelsesposter, for hvilke der oppebæres honorar og ved opgørelsen af honorarstørrelsen regnes i så fald kun med én bestyrelsespost.

Størrelsen af de amtskommunale repræsentanters honorarer fremgår særskilt af figur 5. Størrelsen af honorarer, som oppebæres af amtsborgmestre fremgår af figur 5A. Der er i alt 8 bestyrelsesposter, der bestrides af amtsborgmestre (1 formandspost, 1 næstformandspost og 5 menige bestyrelsesposter (1 er ikke oplyst)).

Figur 5 – Amtskommunale repræsentanters honorar

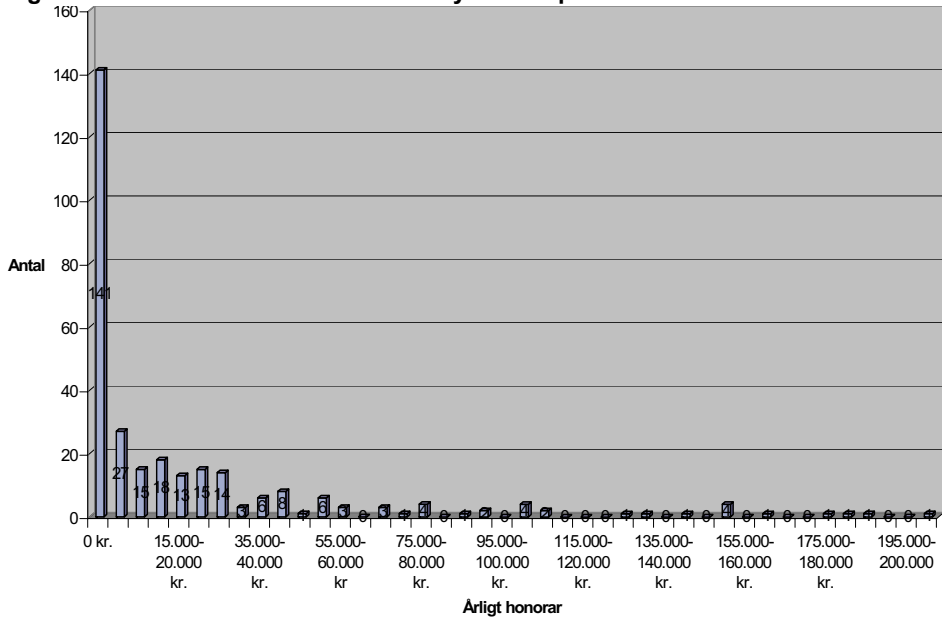


Figur 5a – Honorar til amtsborgmestre

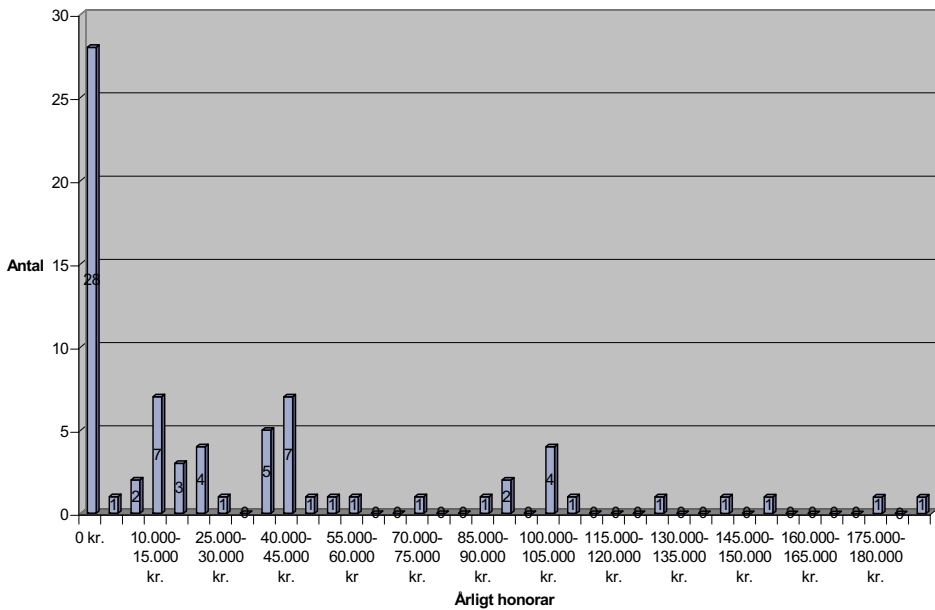


Størrelsen af de kommunale repræsentanters honorarer fremgår af figur 6. Størrelsen af honorarer, som oppebæres af borgmestre fremgår af figur 6A. Af de 83 bestyrelsesposter, der bestrides af borgmestre, herunder rådmænd, er 23 formandsposter, 12 næstformandsposter, 41 menige bestyrelsesmedlemmer og 6 ikke oplyst.

Figur 6 – Honorarer til kommunale bestyrelsesrepræsentanter



Figur 6a – Honorarer til borgmestere



Det gennemsnitlige honorar for alle bestyrelsesposter, dvs. incl. bestyrelsesposter, hvor der ikke oppebæres honorar, er 16.366 kr. årligt. Det gennemsnitlige honorar for vederlagte bestyrelsesposter er 34.608 kr. årligt. Det gennemsnitlige honorar for (amts)borgmestrenes bestyrelsesposter er 31.730 kr. årligt.

Det gennemsnitlige årlige honorar fordelt på karakteren af hvervet⁹⁰ for alle bestyrelsesposter, dvs. incl. bestyrelsesposter, hvor der ikke oppebæres honorar, kan opgøres som følger:

| Menige | Næstformænd | Formænd |
|------------|-------------|------------|
| 13.950 kr. | 31.935 kr. | 41.751 kr. |

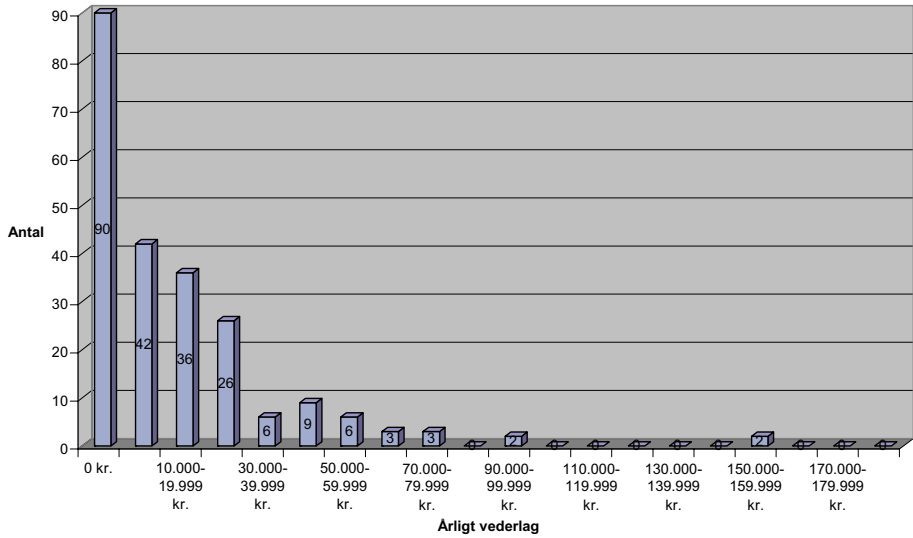
Det gennemsnitlige honorar for vederlagte bestyrelsesposter fordelt på karakteren af hvervet kan opgøres som følger.

| Menige | Næstformænd | Formænd |
|------------|-------------|------------|
| 23.533 kr. | 49.500 kr. | 70.746 kr. |

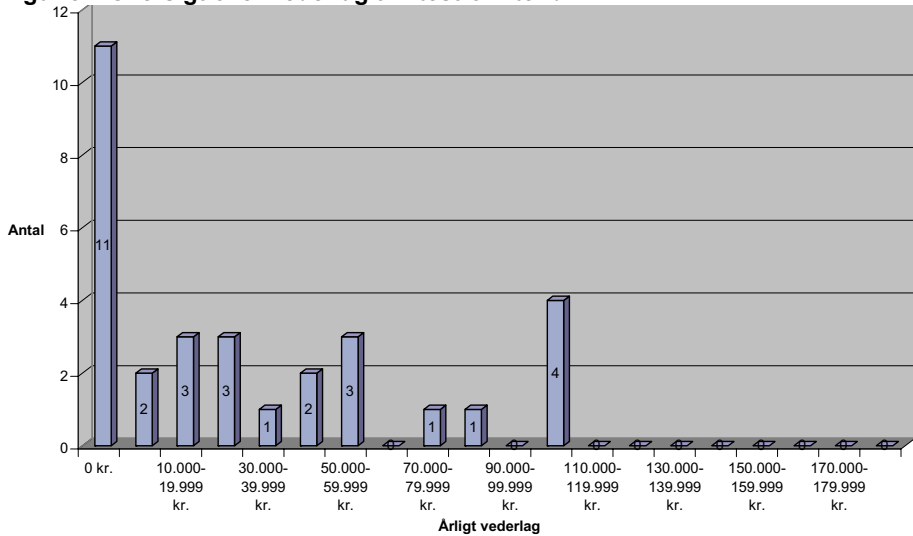
Størrelsen af honorarerne fordelt på karakteren af hvervet er også beskrevet i de følgende tre figurer.

⁹⁰ Der mangler oplysninger om karakteren af 44 bestyrelsesposter, hvoraf nogle oppebærer honorar og andre ikke oppebærer honorar. Hertil kommer, at der for yderligere 13 bestyrelsesposter, hvor karakteren af bestyrelsesposten er kendt, mangler oplysninger om, hvorvidt der oppebæres honorar.

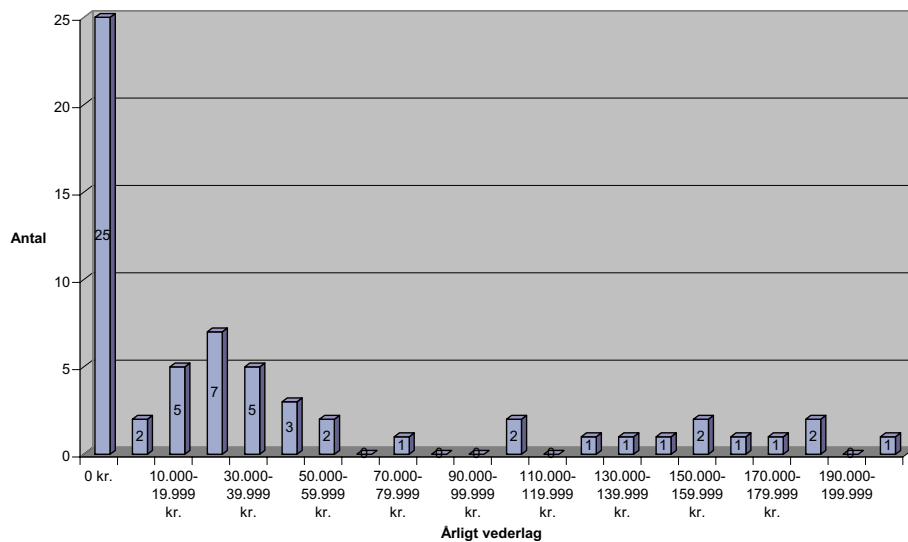
Figur 7 – Oversigt over vederlag til menige bestyrelsesmedlemmer



Figur 8 – Oversigt over vederlag til næstformænd



Figur 9 – Oversigt over vederlag til formænd



Til sammenligning henvises til nedenstående oversigt over bestyrelshonorarer i udvalgte statslige selskaber. Endvidere angives de gennemsnitlige bestyrelshonorarer for Fondsbørsens OMX C20-, MidCap- og SmalCapindeks.

Tabel 2. Bestyrelseshonorar i statslige selskaber sammenlignet med børsnoterede selskaber

| | Medarbejdere ¹ | Omsætning (mio. kr.) ¹ | Bestyrelsesmedlemmer | Honorar ² | | | Udvikling siden Staten som aktionær (pct.) ³ | | | |
|--------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|----------------------|----------------------|-------------|---------|---|-------|-------------|---------|
| | | | | Menig | Næstformand | Formand | Samlet | Menig | Næstformand | Formand |
| DONG Energy A/S ⁴ | 996 | 18.493 | 10 | 150.000 | 225.000 | 350.000 | 1.775.000 | 20,0 | 12,5 | 16,7 |
| Energinet.dk | 426 | 4.386 | 11 | 100.000 | - | 325.000 | 1.325.000 | - | - | - |
| Post Danmark A/S | 21.539 | 11.393 | 7 | 125.000 | 250.000 | 375.000 | 1.250.000 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |
| DSB | 9.078 | 9.407 | 9 | 100.000 | 200.000 | 300.000 | 1.200.000 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Dansk Spil A/S | 248 | 8.680 | 15 | 50.000 | 50.000 | 300.000 | 1.000.000 | 11,1 | 11,1 | 66,7 |
| Sund & Bælt Holding A/S ⁵ | 323 | 3.423 | 8 | 100.000 | 150.000 | 200.000 | 950.000 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TV 2/Danmark A/S ⁶ | 699 | 1.666 | 12 | 100.000 | 200.000 | 300.000 | 1.500.000 | 0,0 | 33,3 | 50,0 |
| Københavns Havn A/S | 541 | 688 | 14 | 65.000 | 100.000 | 185.000 | 1.112.000 | 18,2 | 81,8 | 12,1 |
| Det Danske Klasseslotteri A/S | 68 | 427 | 6 | 85.000 | - | 200.000 | 625.000 | 30,8 | - | 53,8 |
| Statens Ejendomssalg A/S | 15 | 209 | 5 | 75.000 | 160.000 | 250.000 | 635.000 | 0,0 | 28,0 | 25,0 |
| SKI A/S ⁷ | 40 | 58 | 6 | 75.000 | 150.000 | 200.000 | 650.000 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Bornholmstrafikken A/S | 409 | 369 | 6 | 65.000 | 130.000 | 200.000 | 590.000 | - | - | - |
| Gennemsnit statslige | 2.865 | 4.933 | 9,0 | 90.883 | 161.500 | 265.417 | 1.047.083 | 8,1 | 14,0 | 22,0 |

| | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------|--------|-----|---------|---------|---------|-----------|------|------|------|
| OMX-Selskaber | 28.610 | 26.411 | 9,7 | 291.500 | 448.000 | 823.600 | 3.880.900 | 48,8 | 52,4 | 68,1 |
| MidCap+ selskaber ⁸ | 1.852 | 3.440 | 7,9 | 154.000 | 232.700 | 382.700 | 1.478.200 | 25,2 | 26,1 | 24,7 |
| SmallCap+ selskaber | 821 | 1.154 | 6,9 | 100.500 | 148.500 | 252.500 | 882.500 | 45,8 | 43,1 | 46,4 |

Note: For koncerner og medarbejdere baseret på koncernregnskabet, mens aflønningsoplysninger er baseret på oplysninger for moderselskabet

1) Kilde: For børsnoterede selskaber årsrapporter for 2004. For statslige selskaber årsrapporter for 2005.
 2) For de statslige selskaber er anvendt senest tilgængelige oplysninger, herunder årsrapporter, generalforsamlingsreferater, sagsmateriale og oplysninger fra www.ttm.dk. For de børsnoterede selskaber, hvor honoraret ikke opgøres individuelt, er der brugt følgende skøn: Formandshonorar = 2,5*menigt medlems honorar, næstformandshonorar = 1,5*menigt medlems honorar.
 3) Det bemærkes, at der for DSB, Københavns Havn og Det Danske Klasselotteri er foretaget korrektioner i forhold til det oplyste i "Staten som aktionær", som var baseret på årsrapporter for 2002. For de børsnoterede selskaber må der påregnes, at noget af forskellen kan skyldes afvigelser, som følge af ændringen i de selskaber, som indgår i indekset i henholdsvis 2006 og under udarbejdelsen af "Staten som aktionær".

4) Der modtages endvidere honorar for deltagelse i vederlagskomité og revisionskomité.

5) Gennemsnitligt antal ansatte inkl. ansatte i Øresundsbro konsortiet.

6) Udvikling er opgjort siden 2003, hvor selskabet blev omdannet til aktieselskab.

7) Bestyrelsesformanden modtog dog en bonus på 50.000 kr. i 2002.

Det fremgår, at honorarerne i de statslige selskaber generelt er væsentligt højere end i selskaber med kommunal deltagelse.

Dette skyldes til dels, at de statslige selskaber typisk er væsentligt større end de kommunale, hvorfor såvel den arbejdsbyrde som det ansvar, der følger af bestyrelsesmedlemskabet er større og dermed berettiger til et højere honorar.

Dertil kommer, at bestyrelsesmedlemmerne i de statslige selskaber som hovedregel rekrutteres blandt personer med erhvervsmæssig baggrund. Disse personer vil typisk som alternativ kunne få bestyrelsesposter i private selskaber, hvorfor staten må tilbyde honorarer, der i rimelig grad er konkurrencedygtige. Generelt er honorarerne i de statslige selskaber dog lavere end i tilsvarende private selskaber. Således svarer honorarerne i de store statslige selskaber som DONG Energy A/S, Post Danmark A/S og DSB nogenlunde til de gennemsnitlige honorar blandt de noget mindre selskaber, der indgår i Fondsbørsen MidCap-indeks.

I de selskaber, hvor bestyrelsesmedlemmerne som hovedregel er udpeget af organisationer og lignende – Danske Spil A/S og Københavns Havn A/S – er honorarerne lavere end i de øvrige selskaber. Dette er ud fra en betragtning om, at udpegede bestyrelsesmedlemmer til dels varetager opgaven som led i deres hovedbeskæftigelse.

8. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets opfattelse, at den undersøgelse, som er gennemført af udvalget, har afkræftet antagelsen om, at bestyrelsesposter i selskaber med kommunal deltagelse aflønnes med høje vederlag. Det ses ikke generelt at være tilfældet for bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Mange bestyrelseshverv aflønnes således slet ikke, og de fleste andre bestyrelseshverv aflønnes med relativt begrænsede beløb. Særligt gælder for kommunalt ansatte, der varetager bestyrelseshverv, at de kun helt undtagelsesvist modtager honorar.

Hertil kommer, at vederlæggelsen er udtryk for en honorering af en personlig arbejdsindsats, hvor de pågældende bestyrelsesmedlemmer på baggrund af offentlige interesser er udpeget til at deltage i et specifikt afgrænset forum.

Det bemærkes også, at der vanskeligt kan argumenteres for en opretholdelse af adgangen til at udpege kommunalbestyrelsesmedlemmer til bestyrelseshverv samtidigt med, at der indføres et forbud mod at modtage særskilt vederlag herfor.

Udvalget finder derfor ikke grundlag for at opstille et generelt forbud mod at oppebære vederlag ud over de vederlag, der oppebæres for varetagelsen af hvervene i kommunalbestyrelsen/amtsrådet.

Udvalget har overvejet, om denne vurdering bør være anderledes i forhold til fuldtidslønnede kommunalpolitikere, dvs. borgmestre og rådmænd, og kommunalt ansatte.

Det har i forbindelse med udvalgets drøftelser været anført, at borgmestre kan sammenlignes med embedsmænd, der som udgangspunkt ikke oppebærer vederlag for – som led i tjenesten – at varetage et eller flere bestyrelseshverv. Heroverfor står, at en borgmester retligt set ikke anses som ansat i kommunen. F.eks. er en borgmester ikke omfattet af ferieloven. Udvalget anerkender endvidere den ekstra arbejdsbyrde, der er forbundet med varetagelsen af de pågældende hverv. Det må desuden tillægges betydning, at borgmestre i kraft af varetagelsen af sådanne bestyrelseshverv kan opnå en viden og indsigt i en række forhold, der kan bidrage positivt til udførelsen af borgmesterhvervet.

Sammenholdt med det forholdsvis beskedne antal bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse, der bestrides af borgmestre, og da udvalgets undersøgelse har vist, at bestyrelseshverv, der varetages af borgmestre, aflønnes med få og relativt beskedne honorarer, der normalt kan begrundes med den ekstra arbejdsbyrde, der er forbundet med bestyrelseshvervet, finder udvalgets flertal ikke aktuelt behov for at regulere adgangen for borgmestre til at modtage sådanne vederlag i lovgivningen.

Et mindretal i udvalget (Vibeke Iversen) finder som repræsentant for Københavns Kommune, at der bør skabes lovhjemmel til, at en kommunalbestyrelse kan beslutte, at fuldtidslønnede borgmestre og rådmænd ikke kan modtage andre vederlag i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv, end vederlaget for hvervet som borgmester og rådmænd. Alle andre vederlag, som borgmestrene og rådmændene måtte modtage gennem lønnede hverv og tillidsposter, som de er udpeget til af kommunalbestyrelsen, skal i så fald tilfalde kommunekassen.

Når udvalgets flertal ikke kan støtte mindretallet, skyldes det bl.a., at mindretalsudtalelsen bryder med princippet om, at det er det enkelte kommunalbestyrelses-medlem, der selv har rådighed over modtagne vederlag. I visse tilfælde er det endda pligtmæssigt at modtage vederlag for varetagelsen af kommunale hverv. Forslaget indebærer også, at kommunalbestyrelsen gives adgang til at træffe en beslutning, der efter gæl-

dende regler får skattemæssige virkninger for den enkelte borgmester. Samtidig vurderer udvalgets flertal, at når der ikke er grundlag for generelt at afskære borgmestrene for at modtage særskilt vederlag, er det heller ikke hensigtsmæssigt, at et lokalt politisk flertal kan vedtage en sådan afskæring.

Udvalgets flertal finder på den baggrund, at det forslag om åbenhed, der er nærmere beskrevet nedenfor, i tilstrækkeligt omfang imødekommer ønsket om kontrol med borgmestres og rådmænds vederlag.

Udvalget finder endvidere ikke behov for at regulere adgangen for ansatte til at modtage vederlag. Udvalgets undersøgelse viser, at der kun er ét tilfælde, hvor honoraret tilfalder en kommunalt ansat personligt.

Udvalget vil derimod anbefale, at kommunerne ved lov forpligtes til at offentliggøre størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte modtager for varetagelsen af bestyrelseshverv i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Ved fuld åbenhed om disse vederlag undgås mytedannelse og misforståelser om omfanget og størrelsen af vederlagene.

Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at forpligtelsen til offentliggørelse også omfatter størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer oppebærer for varetagelsen af øvrige hverv, hvortil de er udpeget af kommunalbestyrelsen, f.eks. vederlag for at deltage i bestyrelsen i kommunale selskaber.

Udvalget har drøftet, men forkastet, andre mulige anbefalinger, herunder at der fastsættes 1) et indtægtsloft, 2) et loft over antallet af vederlagte hverv, der kan vederlægges ved siden af hvervet i kommunalbestyrelsen, og 3) et system svarende til det, der kendes fra de kommunale fællesskaber, hvor vederlaget bl.a. fastsættes på baggrund af det konkret anvendte timeforbrug. Fordelene ved, at der i kraft af de nævnte forslag kan opnås en vis kontrol med størrelsen af de vederlag, der kan oppebæres, står imidlertid overfor de rent administrative ulemper, der er forbundet hermed. Udvalget har vurderet, at eventuelle urimeligt høje vederlag vil blive reguleret allerede på baggrund af den foreslåede forpligtelse til offentliggørelse.

Kapitel 5. Principper om god selskabsledelse

A. Indledning

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal "overveje mulige forslag til principper for god selskabsledelse af kommunale selskaber, uanset organisationsform. Det må i den forbindelse overvejes, om der afhængig af selskabets organisationsform er behov for forskellige principper for god selskabsledelse".

Overordnet set omhandler god selskabsledelse, hvordan et selskab bedst drives til fordel for såvel dets ejere som for øvrige interessenter. God selskabsledelse vedrører således mere end blot bestyrelsesprocesser og procedurer, men retter også et særligt fokus på relationerne mellem en virksomhed, dens ejere og dens interessenter. Dermed sættes fokus på hensyn som bl.a. åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed.

For offentlige myndigheder er disse hensyn væsentlige, uanset om der er tale om aktiviteter, der udføres inden for forvaltningen eller i juridiske enheder, der i større eller mindre grad er udskilt fra forvaltningen. Det er således afgørende for borgernes tillid, at den offentlige sektor opleves som åben, gennemsigtig og ansvarlig.

Dette er også grunden til, at der er en forventning om, at en offentlig myndighed i udøvelsen af sit ejerskab af en aktiepost eller en anden form for virksomhed skal leve op til en højere standard end en tilsvarende privat ejer. Overvejelserne om god selskabsledelse i forhold til offentligt ejede selskaber skal derfor overvejende ses i lyset af, at ejerskabet udøves på vegne af borgerne.

På den baggrund har udvalget opstillet anbefalinger for god selskabsledelse på ni områder vedrørende kommunernes deltagelse i selskaber og virksomheder mv. Udvalgets overvejelser i dette kapitel omhandler både kommunernes deltagelse i selskaber på privatretligt grundlag, f.eks. aktie- og anpartsselskaber, og kommunernes deltagelse i kommunale fællesskaber, som er offentligretlige organer, jf. kapitel 3, afsnit E.

Det er ikke vurderet hensigtsmæssigt at opstille anbefalinger for god selskabsledelse uden at forholde sig til omfanget af kommunalbestyrelsens ejerskabsbeføjelser i forhold til en given selskabsform. På den baggrund er udvalgets anbefalinger udformet således, at der er opstillet fire generelle anbefalinger, som vurderes hensigtsmæssige uanset selskabsform, og fire specifikke anbefalinger, som er fokuseret på henholdsvis 1) aktie- og anpartsselskaber, 2) erhvervsdrivende fonde og 3) kommunale fællesskaber. De to førstnævnte organisationsformer vurderes som værende af størst relevans for den kommunale deltagelse i selskaber og virksomheder mv. på privatretligt grundlag. Kommunale fællesskaber har udvalget fundet mest hensigtsmæssigt at behandle særskilt, selv om kommunale fællesskaber typisk er organiseret som interessentskaber. Kommunale fællesskaber er imidlertid – i modsætning til øvrige interessentskaber, som en kommune deltager i – som udgangspunkt reguleret af den kommunale styrelseslovgivning, hvilket har betydning for en række af anbefalingerne. Ud over disse anbefalinger har udvalget haft overvejelser på et område, som alene vedrører større aktieselskaber med kommunal deltagelse.

B. God selskabsledelse i offentligt regi

Der har de seneste årtier været en betydelig debat såvel nationalt som internationalt om, hvilke styringsprincipper der bør anvendes i forholdet mellem aktionærer, selskabsledelsen og selskabets øvrige interessenter. Som en samlet betegnelse for disse styringsprincipper anvendes ofte termen corporate governance eller på dansk god selskabsledelse.

Boks 1. Definitioner af god selskabsledelse eller corporate governance

Tværaministerielt udvalg vedrørende aktivt ejerskab (1999)

"Corporate governance [...] omhandler spillereglerne for samspillet mellem ejere, andre indsydere af kapital, ledelsen og øvrige interessenter i virksomheden."

OECD (1999)

"Corporate governance er det system, hvormed selskaber ledes og kontrolleres. Corporate governance-strukturen fastlægger fordelingen af rettigheder og ansvar mellem selskabets forskellige parter, såsom bestyrelsen, direktionen, aktionærene og de øvrige interessenter, og detaljerede regler og procedurer for, hvordan der træffes beslutninger vedrørende selskabet. På denne måde etableres den struktur, hvormed selskabets målsætninger fastlægges, samt midlerne til at opnå disse mål og overvåge præstationerne."

Nørby-udvalget (2001)

"De mål, et selskab styres efter, og de overordnede principper og strukturer, der regulerer samspillet mellem ledelsesorganerne i selskabet, ejerne samt andre, der direkte berøres af selskabets dispositioner og virksomhed (her kollektivt benævnt selskabets "interessenter"). Interessenterne omfatter blandt andet medarbejdere, kreditorer, leverandører, kunder og lokalsamfund."

Centralt i den danske diskussion om corporate governance har været *Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark – anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark* (2001). Udvalgets anbefalinger udsprang af, at Lars Nørby Johansen (formand for udvalget), Jørgen Lindegaard, Waldemar Schmidt og Mads Øvlisen ved kommissorium af 2. marts 2001 af erhvervsminister Ole Stavad blev anmodet om at vurdere, hvorvidt der var behov for anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark og i givet fald fremkomme med et forslag hertil. Udvalget udarbejdede en rapport med 31 anbefalinger for ledelsen af børsnoterede selskaber.

Formålet med Nørby-udvalgets anbefalinger har bl.a. været at gøre det mere attraktivt at investere i danske børsnoterede selskaber og derved forbedre danske selskabers adgang til kapital ved at tiltrække såvel danske som udenlandske investorer. Selskabernes mulighed for at tiltrække kapital på konkurrencedygtige vilkår afhænger i høj grad af, at selskaberne lever op til de internationale aktiemarkeders krav og forventninger, og herunder de internationale investorers krav om sammenlignelighed og information af god kvalitet. Investorerne ønsker tillige at kunne få indsigt i de strukturer,

som selskaber ledes efter – særligt når det gælder investeringer i selskaber med ledelsesstrukturer, som de ikke er vant til.

Omdrejningspunktet for udformningen af anbefalingerne er hensynene til åbenhed, gennemsigtighed, ansvarlighed og ligebehandling af aktionærene. Reglerne vedrører eksempelvis antal bestyrelsesmedlemmer, hvor gamle de må være, og hvor længe de må sidde. De vedrører revisionen, herunder hvor længe, den må sidde og hvor mange indtægter, den må have fra selskabet for andre aktiviteter end revision. Og de vedrører, om direktionsmedlemmer også må være medlemmer af virksomhedens bestyrelse, samt hvor mange eksterne bestyrelsesposter et direktionsmedlem må have mv. Anbefalingerne har karakter af at være en standard eller "best practice", som selskaberne i det mindste bør forholde sig til, uden at de nødvendigvis skal følge dem. Det indebærer, at det i sidste ende er op til de enkelte selskaber og dets ejere inden for lovgivningens rammer selv at formulere de principper, hvorefter det pågældende selskab skal ledes.

Som en opfølgning på Nørby-udvalgets arbejde nedsatte bestyrelsen for Københavns Fondsbørs en komitee for god selskabsledelse, som fik til opgave at følge udviklingen i god selskabsledelse i samspillet mellem selskabernes ledelse, aktionærer og investorer samt øvrige interessenter. December 2003 offentliggjorde komiteen en status for god selskabsledelse i Danmark. Komiteen fandt, at der var grundlag for at opretholde de oprindelige anbefalinger, men at det ville være hensigtsmæssigt med en justering på enkelte områder.

Maj 2005 offentliggjorde komiteen endnu en status for god selskabsledelse i Danmark samt et sæt reviderede anbefalinger. En væsentlig ændring var, at det såkaldte "følg eller forklar" princip blev gjort eksplicit. Princippet indebærer, at det er frivilligt for selskaberne, om de vil følge de enkelte anbefalinger, men hvis selskaberne ikke følger anbefalingerne, skal de forklare, hvorfor dette ikke er tilfældet. Komiteen inddrog ligeledes to henstillinger om henholdsvis ledelsens uafhængighed og aflønning, som EU-kommissionen vedtog efteråret 2004 i forslaget til reviderede anbefalinger. Oktober 2005 besluttede bestyrelsen for Københavns Fondsbørs at implementere anbefalingerne i oplysningsforpligtelserne for selskaber noteret på Københavns Fondsbørs. Det betyder, at selskaber noteret på Københavns Fondsbørs i deres årsrapport fremover skal forholde sig til anbefalingerne og, såfremt de ikke følges, give en forklaring på eventuelle afvigelser.

I statsligt regi blev Nørby-udvalgets arbejde fulgt op med udgivelsen af rapporten "Staten som aktionær" (2004), der blev udarbejdet af en arbejdsgruppe med deltagelse af Finansministeriet (formand), Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Arbejdsgruppen var desuden en opfølgning på den juridiske gennemgang af rammerne for statens ejerskabsudøvelse, der var indeholdt i rapporten fra Finansministeriet m.fl. (2003) "Statslige aktieselskaber – tilsyn, styring og ansvar".

I rapporten "Staten som aktionær" overvejes de overordnede principper for statens brug af aktieselskabsformen, og med henblik på den praktiske udøvelse udmønter rapporten endvidere en række konkrete forventninger, anbefalinger og krav til såvel staten som ejer og selskaberne. Ved udarbejdelsen af rapporten blev der taget udgangspunkt i anbefalingerne fra Nørby-udvalget og den praksis for god selskabsledelse, som havde udkrystalliseret sig for børsnoterede selskaber.

Imidlertid blev det ved udarbejdelsen af "Staten som aktionær" også lagt til grund, at staten som aktionær eller i øvrigt (med)ejer af selskabslignende enheder har nogle forpligtelser, der ikke påhviler private aktionærer. Ligeledes gælder, at staten overvejende deltager i ejerskabet af ikke-børsnoterede selskaber. Dette har på en række punkter konsekvenser for tilgangen til god selskabsledelse i forhold til den, der kom til udtryk i bl.a. Nørby-udvalgets anbefalinger.

For det første er det statslige ejerskab kendetegnet ved, at en minister varetager ejerskabet på statens og i sidste ende borgernes vegne. Ministeren har derfor en særlig pligt til at sikre, at statens aktionærinteresser varetages på forsvarlig vis, herunder at der sikres åbenhed og gennemsigtighed om selskabets forhold. Hvor rationalet for god selskabsledelse i de børsnoterede selskaber udspringer af ønsket om at tiltrække kapital til selskaberne, har god selskabsledelse i selskaber, hvor staten er aktionær snarere til formål, at sikre, at selskaber drives i overensstemmelse med de forventninger, der med rette stilles til offentligt ejede selskaber.

For det andet er staten sjældent engageret i den pågældende virksomhed alene af forretningsmæssige årsager, idet der typisk ligger en konkret politisk begrundelse bag statens engagement.

For det tredje karakteriseres statslige aktieselskaber ofte ved, at staten optræder i flere roller i forhold til selskabet: Som aktionær, som myndighed og evt. som køber af serviceydelser.

For det fjerde er staten i mange selskaber eneejer eller majoritetsaktionær, hvilket betyder, at staten reelt kan bestemme måden, hvorpå selskaberne lever op til ønsket om god selskabsledelse.

Der er derfor foretaget en tilpasning i forhold til Nørby-udvalgets anbefalinger på visse områder, som tager højde for disse forhold. Endvidere er det på en række områder valgt at tale om krav og forventninger, snarere end om anbefalinger. I de tilfælde, hvor staten er ene- eller majoritetsaktionær, forekommer det således naturligt, at det er ejeren og ikke bestyrelsen, der bestemmer, hvilke krav selskabet skal leve op til.

Kravene til god selskabsledelse i "Staten som aktionær" vedrører statens deltagelse i aktieselskaber, idet statens driftsvirksomhed på et forretningsmæssigt grundlag primært er organiseret som aktieselskaber, mens staten kun sjældent anvender andre selskabsformer. Derfor er der ikke eksplicit taget stilling til, i hvilket omfang kravene skal gælde i de tilfælde, hvor staten er involveret i selskabslignende enheder, men de anvendes i dag også over for eksempelvis de selvstændige offentlige virksomheder DSB og Energinet.dk, hvis forhold til den statslige forvaltning på mange punkter svarer til forholdet mellem forvaltningen og et aktieselskab, og til dels også i forhold til Ørestadsselskabet I/S.

Da størrelsen af statens ejerandel har betydning for statens indflydelsesmuligheder, sondres der i rapporten mellem statslige aktieselskaber, som er kendetegnet ved, at staten har aktiemajoriteten, og aktieselskaber med statslig deltagelse, der er kendetegnet ved, at staten ikke har bestemmende indflydelse. Men det er de samme grundlæggende hensyn, som der lægges op til, at staten skal forfølge i alle tilfælde.

Da de statslige aktieselskaber tillige varierer betydeligt i størrelse og karakter, er der ved den konkrete udformning af kravene på visse områder også foretaget en sondring mellem større og små selskaber. Det er således vurderet, for så vidt angår f.eks. regnskabsaflæggelsen, at nogle statslige aktieselskaber har en sådan størrelse og vægt, at det vurderes hensigtsmæssigt, at disse selskaber i det væsentligste følger samme krav som børsnoterede selskaber, mens omkostningerne herved for en række mindre selskaber ikke vurderes at stå mål med nytten heraf.

I lighed med staten har nogle enkelte og typisk større kommuner etableret en politik for udøvelsen af det kommunale ejerskab, herunder taget stilling til god selskabsledelse i selskaber med kommunal deltagelse. Således har f.eks. Københavns Kommune udarbejdet en politik for aktivt ejerskab.

Det er i den forbindelse værd at bemærke, at kommunerne har ansvaret for driften af den største del af den offentlige sektor, og at en ikke uvæsentlig del heraf sker gennem deltagelse i virksomheder på privatretligt grundlag. Uanset hvorledes kommunalbestyrelsen organiserer opgavevaretagelsen, er det altid kommunalbestyrelsen, som har det politiske ansvar for opgavevaretagelsen – svarende til det ansvar, der påhviler en minister i staten.

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at varetage kommunens økonomiske interesser inden for de forholdsvist vide grænser, der er beskrevet i kapitel 3. Det indebærer bl.a., at kommunalbestyrelsen – udover de tilfælde på forsyningsområdet, hvor det er et krav om varetagelse på et privatretligt grundlag – kun kan engagere sig i selskaber på privatretligt grundlag, såfremt deltagelsen er forbundet med varetagelsen af kommunens interesser. Det følger endvidere af lovgivningen på enkelte sektorområder, at kommunen i visse tilfælde har pligt til at varetage sektorpolitiske interesser. Det indebærer, at kommunerne – som staten – optræder både som ejer, køber af ydelser fra selskaberne og i visse tilfælde tillige som myndighed.

Det er udvalgets opfattelse, at præcis de samme grundlæggende hensyn til varetagelsen af ejerskabet og offentlighedens adgang til oplysninger om deltagelsen som udgangspunkt gør sig gældende for selskaber med kommunal deltagelse, som det er tilfældet for den statslige deltagelse i aktieselskaber. Som en konsekvens heraf finder udvalget, at det er væsentligt, at kommunerne forholder sig aktivt til god selskabsledelse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at udarbejdelsen af anbefalinger for god selskabsledelse for kommunerne kan bidrage til at skabe mere tillid til kommunernes deltagelse i selskaber på privatretligt grundlag. Dertil kommer, at et øget fokus på rammerne for kommunernes deltagelse i selskaber og selskabsledelsernes arbejde meget vel kan betyde, at kvaliteten af kommunalbestyrelsens deltagelse og selskabsledelsernes arbejde generelt løftes.

Der er imidlertid en række forskelle mellem den kommunale og den statslige selskabsdeltagelse, der betyder, at de krav og forventninger, der var resultatet af statens overvejelser om god selskabsledelse, ikke nødvendigvis direkte kan overføres til alle former for kommunal selskabsdeltagelse.

For det første indebærer hjemmelsgrundlaget for den kommunale selskabsdeltagelse, at det i enkelte tilfælde er lovligt, at kommunen har bestemmende indflydelse i selskabet (ved forarbejdning og afsætning af biproduktion og ved kommunal forsyningsvirksomhed), mens det i alle andre tilfælde er et krav, at kommunen ikke har bestemmende indflydelse.

Udvalget har foretaget en undersøgelse af kommunernes ejerandele i aktie- og anpartsselskaber. Heraf fremgår det, at kommunerne hovedsagligt har enten meget små ejerandele eller også er eneejere, og at de primært er eneejere inden for forsyningsområderne, *jf. tabel 3*.

Tages der højde for, at kommunerne i et vist omfang ejer aktier i de samme selskaber, ændres billedet noget, *jf. tabel 4*. Ud af de 109 aktie- og anpartsselskaber, der har kommunale ejere, sidder kommuner på flertallet eller hele aktiekapitalen i ca. to-tredjedele af selskaberne. Lægges det til grund, at et selskab, hvor kommuner tilsammen ejer aktiemajoriteten, kan underlægges samme krav som selskaber, hvor en enkelt kommune har en aktiemajoritet, vil størstedelen af de kommunalt ejede selskaber være omfattet.

Tabel 3.⁹¹ De enkelte kommuners ejerandele af selskaber efter formål (aktie- og anpartsselskaber)

| Formål | Under 10% | 10-33,3% | 33,4-49,9% | 50-99,9% | 100% | Rækketotal |
|-----------------------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| Andre formål | 86 | 9 | 5 | 6 | 9 | 115 |
| Energi/varme/gas | 18 | 0 | 2 | 1 | 28 | 49 |
| Trafik | 22 | 9 | 0 | 7 | 2 | 40 |
| Erhvervsudvikling | 23 | 5 | 2 | 3 | 0 | 33 |
| Finansiell virksomhed | 53 | 0 | 0 | 1 | 4 | 58 |
| Vandforsyning | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 9 |
| Linnedservice | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Fritid | 0 | 12 | 0 | 1 | 1 | 14 |
| Renovation | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Kolonnetotal | 205 | 41 | 10 | 19 | 50 | 325 |
| Kilde: | | | | | | |
| Note: | | | | | | |

⁹¹ Kilde: Opgørelsen omfatter 144 aktie- og anpartsselskaber, hvorom udvalget gennem udvalgets høring har modtaget oplysninger om, at kommunerne deltager i, og hvor kommunen er direkte ejer. Heraf er 27 selskaber udeladt af følgende grunde: 8 selskaber er udeladt p.g.a. indirekte ejerskab, 3 selskaber er ophørt, 5 selskaber er ejet af KL, og 3 selskaber er solgt eller har kun haft ledelsesmæssig deltagelse. På den baggrund indgår 117 selskaber i opgørelsen, og der er rettet henvendelse til selskaberne og kommunerne med henblik på at få oplyst ejerandele. De omfattede kommuner har tilsammen 341 aktieposter, hvoraf 325 er medtaget i opgørelsen, da det ikke har været muligt at indhente oplysninger om de resterende 16 kommunale aktieposter.

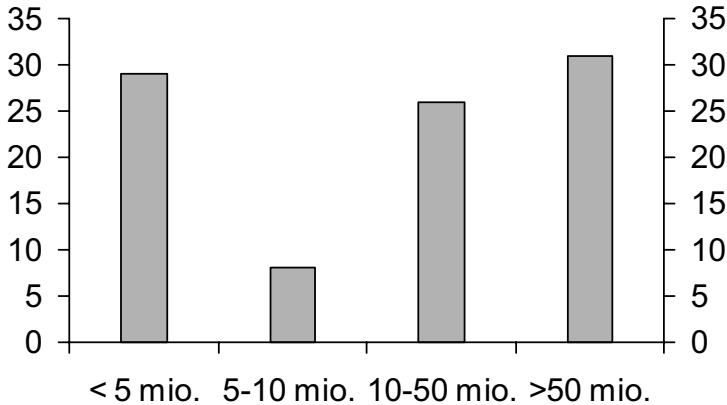
Tabel 4.⁹² Samlet kommunal ejerandel af selskaber efter formål (aktie- og anpartsselskaber)

| Formål | Under 10% | 10-33,3% | 33,4-49,9% | 50-99,9% | 100% | Rækketotal |
|-----------------------|-----------|----------|------------|----------|------|------------|
| Andre formål | 2 | 10 | 2 | 7 | 10 | 31 |
| Energi/varme/gas | 0 | 2 | 2 | 1 | 28 | 33 |
| Trafik | 1 | 0 | 0 | 3 | 6 | 10 |
| Erhvervsudvikling | 2 | 6 | 0 | 3 | 1 | 12 |
| Finansiell virksomhed | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 7 |
| Vandforsyning | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 |
| Fritid | 0 | 3 | 0 | 2 | 1 | 6 |
| Linnedservice | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Renovation | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Kolonnetotal | 5 | 26 | 4 | 17 | 57 | 109 |
| Kilde: | | | | | | |
| Note: | | | | | | |

For det andet viser udvalgets undersøgelse af aktie- og anpartsselskaber, at kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber finder sted i selskaber, som sammenholdt med de statslige selskaber er forholdsvist små. Således har de fleste aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse en omsætning under 50 mio. kr., jf. figur 10. Til sammenligning var omsætningen i det næstmindste af de statslige aktieselskaber, Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S i 2005 på 58 mio. kr. Dog er der over 30 af de kommunale selskaber, der har en omsætning på over 50 mio. kr., og blandt de selskaber, der ejes af kommunerne via Kommunernes Landsforening, må nogle karakteriseres som store. F.eks. opnåede KMD A/S i 2005 en omsætning på 2,9 mia. kr., og Kommunernes Pensions Forsikring A/S opnåede en omsætning på 329 mio. kr.

⁹² Kilde: Opgørelsen omfatter 144 aktie- og anpartsselskaber, hvorom udvalget har modtaget oplysninger om, at kommunerne deltager i, og hvor kommunerne er direkte ejer. Heraf er 27 selskaber udeladt af følgende grunde: 8 selskaber er udeladt p.g.a. indirekte ejerskab, 3 selskaber er ophørt, 5 selskaber er ejet af KL, og 3 selskaber er solgt eller har kun haft ledelsesmæssig deltagelse. På den baggrund indgår 117 selskaber i opgørelsen, og der er rettet henvendelse til selskaberne og kommunerne med henblik på at få oplyst ejerandele. Opgørelsen omfatter oplysninger for 109 selskaber, da det ikke har været muligt at indhente oplysninger om de resterende 8 kommunale aktieposter.

Figur 10 – Kommunale aktie- og anpartsselskaber fordelt på omsætning⁹³



For det tredje er der en væsentlig organisatorisk forskel på den kommunale og statslige deltagelse i selskaber og virksomheder. Hvor staten primært deltager i aktieselskaber, spænder den kommunernes deltagelse i selskaber og virksomheder mv. over aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber, kommanditselskaber, kommanditaktieselskaber, interessentskaber og erhvervsdrivende fonde. Det betyder, at det på visse områder er nødvendigt at tage hensyn til de forskelle, som organiseringen giver anledning til. Det gør sig f.eks. gældende for fonde, hvor kommunen formelt set ikke er ejer og derfor ikke har mulighed for at kræve en given adfærd af fondsbestyrelsen.

For det fjerde er der betydelig variation i typen af opgaver, der varetages af de forskellige kommunale selskaber. I staten anvendes aktieselskabsformen overvejende som organisatorisk ramme for forretningsmæssig virksomhed, dvs. produktion af ydelser, der sælges til private husholdninger eller virksomheder. Det samme kende-

⁹³ Kilde: Opgørelsen omfatter de aktie- og anpartsselskaber, hvorom udvalget gennem udvalgets høring har modtaget oplysninger om, at kommunerne deltager i, og hvor det har været muligt at indhente oplysninger. Opgørelsen er primært baseret på oplysninger indberettet til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i 2004. For de selskaber, der ikke har været omfattet af indberetningen, er der rettet henvendelse til selskabet med henblik på at få oplyst selskabets omsætning. Såfremt det ikke har været muligt at få oplyst selskabets omsætning, er der i videst muligt omfang foretaget et skøn. Opgørelsen omfatter ikke aktie- og anpartsselskaber, som er ophørt eller afhændet.

Anm. I visse tilfælde er bruttoindtægten benyttet i stedet for nettoomsætningen, hvilket skyldes forskellige indberetningspraksis for forskellige selskabstyper.

tegner også den overvejende del af de kommunale selskaber mv., men i nogle tilfælde er anvendelsen af selskabslignende institutioner mere begrundet ud fra ønsket om at skabe en hensigtsmæssig ramme for opgaver, der løses af flere kommuner i fællesskab. Således er de kommunale fællesskaber, der i henhold til styrelsesloven skal oprettes som interessentskaber, kendetegnet ved, at de løser opgaver inden for eksempelvis trafikområdet, som strækker sig over kommunegrænserne. I disse tilfælde, hvor kommunale fællesskaber løser en forvaltningsopgave, må der grundlæggende gælde samme principper som for forvaltningsudøvelsen i al almindelighed, hvorfor de anbefalinger, der følger af overvejelserne om god selskabsledelse, ikke har den store relevans.

Alt i alt er det udvalgets opfattelse, at kommuner som offentlige myndigheder generelt er forpligtede at inddrage hensyn som åbenhed, gennemsigtighed og ansvarlighed i udøvelsen af deres forvaltning. Det gælder også i forhold til kommunernes selskabsdeltagelse.

Udvalget finder endvidere, at det for de kommunale selskaber mv., der driver egentlig forretningsmæssig virksomhed, og hvor kommunerne har en eksplicit ejerrolle, med fordel kan tages udgangspunkt i de krav, forventninger og anbefalinger, som er opstillet i forhold til de statslige selskaber. Dette gælder også for de selskaber, hvor et antal kommuner i fællesskab ejer eller har aktiemajoriteten et sådant selskab.

Derimod finder udvalget, at det er nødvendigt at foretage tilpasninger af anbefalingerne for den øvrige del af den kommunale selskabsdeltagelse, dvs. hvor selskaberne ikke udøver forretningsmæssig virksomhed, eller hvor der som f.eks. i forhold til fonde ikke er tale om et kommunalt ejerskab.

På den baggrund har udvalget med udgangspunkt i anbefalingerne i rapporten "Staten som aktionær" drøftet hensigtsmæssigheden af anbefalinger på følgende områder:

1. Overvejelser om selskabsdeltagelsen
2. Overordnede principper for selskabsdeltagelsen
3. Den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer
4. Bestyrelsens sammensætning og virke
5. Offentliggørelse af hændelser af væsentlig betydning
6. Bestyrelsens arbejdsform
7. Samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet

8. Åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets interesser

9. Regnskabsmæssig rapportering

Af disse områder indeholder de første fire generelle anbefalinger. Dvs. at de er aktuelle uanset den selskabsmæssige organisering af aktiviteten. For områderne under punkt 5 til 8 er anbefalingerne specifikke, i den forstand at der er ved udarbejdelsen af anbefalingerne er taget hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for de forskellige former for kommunal selskabsdeltagelse. I den forbindelse er det vurderet, at de selskabsformer, der er mest relevante er følgende:

- 1) Aktie- og anpartsselskaber
- 2) Erhvervsdrivende fonde
- 3) Kommunale fællesskaber

Overvejelserne under punkt 9 vedrører alene større selskaber med kommunal deltagelse.

De anbefalinger, forventninger og krav, der beskrives i det følgende er i al væsentlighed rettet mod den enkelte kommunes engagement i et selskab. Som nævnt har enkelte kommunalbestyrelser valgt at formulere en samlet politisk for aktivt ejerskab, der omfatter alle kommunens selskabslignende engagementer. Udvalget finder som udgangspunkt, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis samtlige kommunalbestyrelser udarbejder en samlet politik for, hvilke principper og procedurer der skal følges i forhold kommunens selskabsdeltagelse. Omfanget og ambitionsniveauet for en sådan ejerpolitik må naturligvis tage udgangspunkt i omfanget og karakteren af den enkelte kommunes deltagelse i selskabslignende konstruktioner. Men alene det at få en samlet beskrivelse af kommunens deltagelse i selskaber mv., der med fordel kan offentliggøres, vurderes at kunne skabe grundlag for en systematisk og hensigtsmæssig tilgang til udøvelsen af ejerskabet. Det er udvalgets forhåbning, at nedenstående kan tjene som inspiration til udarbejdelsen af en sådan ejerskabspolitik, men i øvrigt henviser til både de overvejelser, som visse kommunalbestyrelser allerede har gjort, og statens overvejelser, som de kommer til udtryk i bl.a. "Staten som aktionær".

C. Generelle anbefalinger

Dette afsnit omhandler en række generelle anbefalinger for kommunalbestyrelsens deltagelse i selskaber og virksomheder mv. på privatretligt grundlag. Det vil sige anbefalinger, som relaterer sig til selskabsdeltagelse uanset selskabsformen.

1. Overvejelser om selskabsdeltagelsen

På det statslige område anvendes aktieselskabsformen som et supplement til den almindelige offentlige forvaltnings øvrige organisationsformer. Da aktieselskabsformen er baseret på et privatretligt grundlag, indebærer det en fundamental ændring i forhold til den styring og ansvarsfordeling, der kendetegner den offentlige forvaltning.

Et aktieselskab er således – uanset om det er helt eller delvist ejet af staten – underlagt aktieselskabsloven og årsregnskabsloven. Dermed er statslige aktieselskaber ikke en del af den offentlige forvaltning og således ikke generelt underlagt forvaltningsloven, offentlighedsloven og det statslige budget- og bevillingssystem.

På den baggrund skal der være vægtige grunde til at engagere staten i aktieselskaber.

Den væsentligste forudsætning for at danne et statsligt aktieselskab er, at der eksisterer et forretningsmæssigt grundlag for aktivitet, der ønskes udskilt. Dvs. grundlæggende, at størstedelen af indtægterne i et selskab skal komme fra salg af ydelser til en bred kreds af kunder. Hvis dette ikke er tilfældet, er det vurderingen, at der er tale om en forvaltningsmæssig eller myndighedslignende aktivitet, der bedre løses inden for den statslige forvaltning.

En anden væsentlig forudsætning er, at de sektorpolitiske hensyn, der knytter sig til de aktiviteter, der overvejes udskilt i et selskab, altovervejende kan opfyldes gennem sektorlovgivning, servicekontrakter mellem staten og selskabet osv. Derved kan staten i udøvelsen af ejerskabet, selskabets bestyrelse og ledelse fokusere forholdsvis entydigt på at drive virksomheden ud fra forretningsmæssige overvejelser, inden for de rammer der er fastsat politisk for selskabets virksomhed. Med andre ord skal det være muligt at lave en klar måladskillelse.

Når disse forudsætninger er opfyldt, giver aktieselskabsformen mulighed for betydelige samfundsmæssige gevinster i form af større effektivitet, lavere priser og større imødekommelse af brugernes ønsker om kvalitet. Det skyldes, at det naturlige fokus for et selskab entydigt er at sikre en effektiv drift på forretningsmæssige vilkår, hvilket i sig selv øger fokus på værdiskabelsen. Dertil kommer, at aktieselskabsformen tilvejebringer økonomiske frihedsgrader, som ikke findes inden for det statslige budget- og bevillingssystem, ligesom den giver mulighed for at inddrage den private sektors

kompetencer med kommerciel virksomhed, hvilket ikke er en kerneopgave for forvaltningen.

De potentielle gevinster ved aktieselskabsformen indeholder også forudsætningerne for, at anvendelsen af denne organisationsform kan blive succesfuld. Hvis det ikke er muligt at opnå en klar måladskillelse, hvorved aktieselskabets ledelse altovervejende kan forfølge målsætningen om værdiskabelse, vil nytten af de økonomiske frihedsgrader være begrænset, og gevinsten ved inddragelsen af den private sektors kompetencer reduceret. Heraf følger, at såfremt det ved etableringen af et statsligt aktieselskab vurderes nødvendigt at fastholde en tæt politisk kontrol, vurderes det tvivlsomt, om aktieselskabsformen er den rette form.

I henhold til lovgivningsgrundlaget kræver den kommunale opgavevaretagelse på forsyningsområdet i en række tilfælde en særlig selskabsform. I de øvrige tilfælde kan kommunernes bevæggrunde for at ønske at varetage aktiviteter på privatretligt grundlag eller i kommunale fællesskaber være mange. Der vil i kommunalbestyrelsens overvejelser om eventuel varetagelse på et privatretligt grundlag eller i et kommunalt fællesskab indgå vurderinger af såvel juridisk som økonomisk og politisk karakter. I sidste ende vil vurderingen bero på en politisk bestemt afvejning af fordele og ulemper samt de konsekvenser, der er ved at varetage en opgave i selskabsform – det være sig skattemæssige, lovgivningsmæssige og indflydelsesmæssige konsekvenser.

Beslutning om varetagelse af en given aktivitet i selskabsform træffes således af kommunalbestyrelsen. En kommunes deltagelse i et kommunalt fællesskab i henhold til den kommunale styrelseslovs § 60, hvor de deltagende kommuner afgiver kompetence til det kommunale fællesskab, skal dog godkendes af det kommunale tilsyn. En kommunes deltagelse i interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber skal desuden normalt godkendes af tilsynsmyndigheden i medfør af lånebekendtgørelsens § 15, fordi deltagerne påtager sig en solidarisk hæftelse.

1.1. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder det væsentligt, at kommunalbestyrelsen inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer aktivt overvejer den bedst mulig organisering af kommunens aktiviteter.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at forvaltningen som led i den almindelige ledelsesinformation efter hvert kommunvalg informerer den nye kommunalbestyrelse om kommunens deltagelse i kommunale fællesskaber og i selskaber og virksomheder

mv. på privatretligt grundlag samt om kommunens ejerpolitik, såfremt en sådan er udarbejdet.

Udvalget finder, at der som udgangspunkt skal være vægtige grunde - f.eks. et ønske om at få offentlige opgaver ud på et privat marked - før en kommunal aktivitet udskilles i et selskab eller lignende på privatretligt grundlag, eller en kommune på anden vis engagerer sig i et selskab. Det bemærkes, at der i medfør af lovgivningen allerede er betydelige restriktioner på omfanget af kommunal selskabsdeltagelse, mens det i andre tilfælde er et lovkrav, at aktiviteter drives i selskabsform.

På den baggrund anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen foretager en grundig afvejning af fordele og ulemper ved at varetage en given aktivitet på privatretligt grundlag, i et kommunalt fællesskab eller eventuelle alternative organisationsformer, der kan være til at varetage en aktivitet i et kommunalt fællesskab eller på privatretligt grundlag.

Som alternativ til at varetage en kommunal opgave i et selskab eller en virksomhed på privatretligt grundlag kan det overvejes, om aktiviteten mere hensigtsmæssigt kan afvikles og udliciteres, eventuelt i kombination med en afhændelse.

Udvalget finder endeligt, at kommunalbestyrelsen løbende bør overveje, om de begrundelser der lå til grund for den oprindelige beslutning om at deltage i et selskab, fortsat er gældende, eller om den kommunale selskabsdeltagelse bør afvikles f.eks. via en privatisering.

2. Overordnede principper for god selskabsledelse

Den overordnede målsætning for staten, når staten deltager i et selskab, er, at et statsligt aktieselskab skal drives professionelt på en sådan måde, at det vil være muligt at inddrage private medaktionærer. Udgangspunktet er ikke, at det altid vil være hensigtsmæssigt at privatisere statslige aktieselskaber, men derimod at det bliver et sigtepunkt, at statsligt ejerskab ikke på sigt bør være en forudsætning for at opnå de sektorpolitiske interesser.

I rapporten "Staten som aktionær" præciseres de overordnede principper for statens brug af aktieselskabsformen. Heraf fremgår det, at statens udøvelse af ejerskabet bør være baseret på fem overordnede principper:

- Troværdighed og legitimitet

- Respekt for bestyrelsernes kompetencer
- Aktivt ejerskab
- Åbenhed og gennemsigtighed
- Hensyn til eventuelle andre aktionærers interesser

For så vidt angår troværdighed og legitimitet, er begrundelsen, at det er afgørende, at alle interessenter har tillid til, at statens rolle som ejer udøves på et professionelt grundlag, ligesom der ikke må opstå tvivl om, at statens rolle som myndighed udøves objektivt og neutralt.

Staten udøver ejerskabet i overensstemmelse med aktieselskabslovens armslængde-princip. Det indebærer, at vedkommende minister agerer som en "normal" aktionær med en deraf følgende klar ansvarsfordeling mellem minister og bestyrelse. En forudsætning for at opnå de styringsmæssige fordele ved anvendelsen af aktieselskabsformen er derfor, at der er respekt om bestyrelsens beslutningskompetence.

Denne ansvarsdeling mellem minister og bestyrelse udelukker imidlertid ikke, at staten kan udøve et aktivt ejerskab. Dette kan f.eks. ske ved, at ministeren sørger for udvælgelsen af en kompetent bestyrelse, afgiver stemmer på generalforsamlinger i selskabet, og tager stilling til selskabets resultater og udfordringer.

En væsentlig forudsætning for udøvelsen af et aktivt ejerskab er imidlertid et højt informationsniveau, hvilket fordrer åbenhed og gennemsigtighed om selskabets forhold. Åbenhed og gennemsigtighed er ligeledes en forudsætning for, at Folketinget og offentligheden kan følge med i statens ageren som ejer og selskabets udvikling i det hele taget.

Endeligt skal der i de tilfælde, hvor staten ikke er eneaktionær, tages behørigt hensyn til de øvrige aktionærers interesser. Dette forhold er særligt centralt i de tilfælde, hvor statens aktiepost er så stor, at staten har afgørende indflydelse på generalforsamlingsbeslutninger.

2.1. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets opfattelse, at det ligeledes må være et sigtepunkt for kommunalbestyrelsen, at udøvelsen af ejerskabet i selskaber og virksomheder mv. bør være baseret på de fem overordnede principper, som gør sig gældende for på det statslige område.

Principperne som helhed er kun relevante i forhold til selskaber, hvor kommunen har en egentlig ejerrolle, mens de ellers vurderes at kunne finde anvendelse uanset et selskabs størrelse og karakter samt kommunens ejerandel.

For kommuners deltagelse i selskaber, hvor selskabets aktiviteter udøves på forretningsmæssigt grundlag som f.eks. på forsyningsområdet, anbefaler udvalget, at det gøres til en målsætning, at de drives professionelt, således at det vil muligt at inddrage private medaktionærer, uden at dette dog er et mål i sig selv.⁹⁴ Denne målsætning er naturligvis ikke relevant i forhold til selskaber, hvis primære formål ikke er at drive forretningsmæssig drift, da det i disse tilfælde hverken vil være hensigtsmæssigt eller muligt at inddrage private medaktionærer.

Det må endvidere med hensyn til kommunale fællesskaber forudsættes, at de enkelte kommuner optræder som deltagere i fællesskabet, herunder ved udøvelse af instruktionsbeføjelse over for kommunens repræsentant(er) i fællesskabet, i overensstemmelse med de offentligretlige regler, der gælder for fællesskabets virksomhed.

3. Den kommunale administrations rolle i forhold til bestyrelsesmedlemmer

Det bemærkes indledningsvist, at det som udgangspunkt må antages, at administrationen for et privatretligt selskab m.v. eller et kommunalt fællesskab tilvejebringer det nødvendige sagsmateriale til brug for bestyrelsens beslutninger. I det følgende behandles imidlertid forholdet mellem den kommunale administration og de bestyrelsesmedlemmer, den enkelte kommunalbestyrelse udpeger.

Den kommunale administration er et led i det kommunale styrelsessystem med kommunalbestyrelsen som øverste organ. Den kommunale administration er således undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Kommunalbestyrelsen kan ved almindelig flertalsbeslutning træffe beslutning om, hvilket sagsmateriale der skal foreligge ved behandling af sager i kommunalbestyrelsen, herunder ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende kommu-

⁹⁴ Der skelnes i det følgende mellem kommunale selskaber, der drives på et forretningsmæssigt grundlag, og resten. Med et forretningsmæssigt grundlag menes i denne sammenhæng, at selskabets indtægter altovervejende kommer fra salg af produkter eller ydelser til kunder, der således dækker de fulde omkostninger ved produktionen af de pågældende produkter eller ydelser. Denne skelnen finder anvendelse uanset selskabernes organisationsform.

nens deltagelse i privatretlige selskaber eller kommunale fællesskaber. Det er dog en almindelig kommunalretlig grundsætning, at det beslutningsgrundlag, der foreligger ved kommunalbestyrelsens beslutning, skal være forsvarligt.

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har efter den kommunale styrelseslovs § 9 en ret til som led i varetagelsen af sit hverv at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration. Retten til sagsindsigt giver dog ikke det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem en ret til at forlange, at den kommunale administration tilvejebringer nye oplysninger.

Et bestyrelsesmedlem i et privatretligt selskab m.v. eller et kommunalt fællesskab, der er medlem af kommunalbestyrelsen, vil også – ligesom de andre medlemmer af kommunalbestyrelsen – kunne benytte retten for kommunalbestyrelsesmedlemmer til sagsindsigt efter den kommunale styrelseslovs § 9 til at gennemse sagsmateriale vedrørende det privatretlige selskab m.v. eller det kommunale fællesskab, der i endelig form foreligger i kommunens administration. Et bestyrelsesmedlem, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, har ikke en tilsvarende ret.

Det enkelte bestyrelsesmedlem i et privatretligt selskab m.v. eller et kommunalt fællesskab har herudover ikke i almindelighed ret til bistand fra den kommunale administration. Bestyrelsesmedlemmet vil således ikke i almindelighed kunne forlange, at den kommunale administration tilvejebringer oplysninger til brug for den pågældendes varetagelse af hvervet. Bestyrelsesmedlemmet vil heller ikke i almindelighed have ret til teknisk bistand i form af kopiering, sekretærfunktioner el. lign. Det gælder, uanset om der er tale om et bestyrelsesmedlem, der ikke er medlem af kommunalbestyrelsen, eller om der er tale om et bestyrelsesmedlem, der samtidigt er medlem af kommunalbestyrelsen og uanset, om den pågældende er borgmester, udvalgsformand eller menigt kommunalbestyrelsesmedlem.

Kommunalbestyrelsen kan dog have en interesse i at sikre, at kommunens repræsentanter har adgang til bistand fra den kommunale administration med henblik på at sikre, at kommunens repræsentanter bedst muligt kan varetage kommunens interesser i selskabet eller det kommunale fællesskab. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunen kan have en interesse i, at bestyrelsesmedlemmet får yderligere oplysninger, end dem der forelægges af det pågældende selskab eller fællesskabs administration.

Det må i den forbindelse antages, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde et bestyrelsesmedlem skal have adgang til at for-

lange, at den kommunale administration tilvejebringer oplysninger til brug for behandlingen af en sag i bestyrelsen eller til at forlange teknisk bistand fra den kommunale administration.

Hvis kommunalbestyrelsen har flere repræsentanter i et selskab eller et kommunalt fællesskab, er det en forudsætning, at repræsentanterne sikres en lige adgang til bistand fra den kommunale administration.

Baggrunden for, at en beslutning om, hvorvidt og i hvilket omfang bestyrelsesmedlemmet skal kunne forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra den kommunale administration, skal træffes af kommunalbestyrelsen, er dels, at en sådan adgang lægger beslag på en del af den kommunale administrations ressourcer, som det ellers er kommunalbestyrelsen, der råder over, dels at en adgang til at forlange oplysninger fra den kommunale administration i konkrete tilfælde vil kunne være i strid med kommunalbestyrelsens interesser. Det vil bl.a. kunne være tilfældet, hvis bestyrelsesmedlemmer er udpeget af et mindretal i kommunalbestyrelsen.

I visse tilfælde vil en kommunes forvaltning efter vedtægterne for et kommunalt fællesskab eller en selvejende institution m.v. fungere som sekretariat for fællesskabet henholdsvis den selvejende institution m.v. Den kommunale administration vil i så fald ikke være undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger i forbindelse med den virksomhed, som administrationen udøver som sekretariat for fællesskabet eller den selvejende institution. Administrationen vil derimod i sådanne tilfælde være undergivet det kommunale fællesskabs henholdsvis den selvejende institutions beslutninger. Det må dog som udgangspunkt antages at være et flertal i det kommunale fællesskabs bestyrelse henholdsvis den selvejende institutions bestyrelse, der træffer beslutning om, hvilket sagsmateriale bestyrelsen skal have forelagt ved behandlingen af sager, medmindre andet er fastsat i det kommunale fællesskabs eller den selvejende institutions vedtægt. Det enkelte bestyrelsesmedlem vil således heller ikke, hvis den kommunale administration sekretariatsbetjener det kommunale fællesskab eller den selvejende institution m.v., i almindelighed have en ret til at forlange, at administrationen tilvejebringer bestemte oplysninger m.v. Det bemærkes dog, at medlemmer af styrelsesorganet i et kommunalt fællesskab har ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i det kommunale fællesskabs administration, idet den kommunale styrelseslovgivnings regler, herunder reglerne om sagsindsigt, som udgangspunkt finder anvendelse på reguleringen af det interne forhold mellem bl.a. styrelsesorganet og kommunens administration.

3.1. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets opfattelse, at kommunen har en væsentlig interesse i at sikre, at kommunens repræsentanter har det bedst mulige grundlag for at varetage kommunens interesser i et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab. Hensynet til anvendelsen af kommunens ressourcer kan imidlertid indebære, at det ikke er hensigtsmæssigt at give bestyrelsesmedlemmet en adgang til forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra den kommunale administration. Kommunalbestyrelsen kan desuden vurdere, at det af hensyn til kommunalbestyrelsens styring af kommunens ejerinteresser er mest hensigtsmæssigt, at bestyrelsesmedlemmet ikke har en sådan adgang eller kun har en sådan adgang efter kommunalbestyrelsens konkrete beslutning herom.

Udvalget kan på den baggrund anbefale, at den enkelte kommunalbestyrelse drøfter, om og i hvilket omfang samt på hvilken måde bestyrelsesmedlemmet/bestyrelsesmedlem-merne i et selskab eller et kommunalt fællesskab skal have adgang til at forlange oplysninger og bistand fra den kommunale administration i forbindelse med varetagelsen af bestyrelseshvervet.

Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at en adgang til at forlange oplysninger eller teknisk bistand fra den kommunale administration er hensigtsmæssig, anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinjer herfor. Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at der vil kunne være saglig grund til at opstille forskellige retningslinjer for bestyrelsesmedlemmer i forskellige selskaber og kommunale fællesskaber. Det bemærkes i den forbindelse, at det er udvalgets opfattelse, at behovet for en sådan adgang til at forlange oplysninger eller teknisk bistand fra den kommunale administration kan være forskelligt afhængigt af selskabets størrelse og kompleksiteten af de opgaver, som selskabet varetager, ligesom behovet i vidt omfang kan afhænge af omfanget af den betjening, som bestyrelsesmedlemmet får fra det pågældende selskab eller kommunale fællesskabs administration. Udvalget forudsætter dog – hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der bør gives adgang til at forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra den kommunale administration – at flere bestyrelsesmedlemmer, der er udpeget af kommunen til ét bestemt selskab eller kommunalt fællesskab, får en lige adgang til at forlange oplysninger og/eller teknisk bistand fra administrationen.

Udvalget skal i tilknytning hertil påpege, at et bestyrelsesmedlem kun vil være berettiget til at videregive oplysninger om selskabet til den kommunale administration, hvis

den samlede bestyrelse har godkendt dette, og at sådanne oplysninger vil blive omfattet af reglerne om aktindsigt.

4. Bestyrelsens sammensætning og virke

Statslige selskaber

Bestyrelsens sammensætning og rolle indgår som et centralt element i god selskabsledelse. Udgangspunktet er, at det først og fremmest er bestyrelsens opgave at udøve kontrol med direktionen på aktionærernes vegne.

Bestyrelsens betydning skal også ses i lyset af, at varetagelsen af det statslige ejerskab følger det armslængde-princip, som følger af aktieselskabsloven. Princippet indebærer, at bestyrelsens beslutningskompetence respekteres, således at den kan træffe beslutninger ud fra, hvad der tjener det pågældende selskab bedst.

På denne baggrund er sammensætningen af en kompetent bestyrelse, ligesom det er tilfældet for en privat ejer, den vigtigste opgave for en minister, der udøver ejerskabet i et statsligt aktieselskab. Ministeren har som følge heraf en pligt til løbende at vurdere, om en siddende bestyrelse har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets aktuelle situation, eller om udskiftninger kunne være hensigtsmæssige.

På det statslige område har man med få undtagelser valgt kun at rekruttere eksterne bestyrelsesmedlemmer. Argumentationen for denne rekrutteringspraksis er, at den instruktionsbeføjelse for ministeren, der generelt gælder i forhold til embedsmænd, vurderes at være i konflikt med, at bestyrelsesmedlemmer i medfør af aktieselskabsloven har et personligt ansvar for, at selskabet drives ud fra egne præmisser, jf. kapitel 3. Som konsekvens heraf er embedsmænd som hovedregel ikke repræsenteret i selskabernes bestyrelser.

Et andet centralt spørgsmål er bestyrelsens størrelse. Aktieselskabsloven kræver, at bestyrelsen i et aktieselskab skal have mindst tre medlemmer samt afhængigt af selskabets størrelse eventuelt et antal medarbejderrepræsentanter.

Bestyrelsens størrelse vil ofte blive fastlagt på grundlag af en afvejning af forskellige hensyn. På den ene side trækker hensynet om at sikre brede kompetencer i bestyrelsen mod forholdsvis store bestyrelser, som dog på den anden side kan føre til en mindre effektiv beslutningsproces. Med henblik på at skabe et effektivt beslutningsor-

gan anbefales det, at bestyrelserne i de statslige aktieselskaber som udgangspunkt har højst seks generalforsamlingsvalgte medlemmer.

Boks 2. Principper for sammensætning af bestyrelserne

Overordnede principper

- Statens mål er at sikre kompetente bestyrelser i selskaber med statslig deltagelse.
- Det enkelte bestyrelsesmedlem skal have relevante kompetencer, og bestyrelsen som kollektiv så vidt muligt have viden og erfaring inden for de centrale problemstillinger og udfordringer, det pågældende selskab står over for.
- Udarbejdelsen af en kompetenceprofil for bestyrelsen samt vurderinger af, hvorvidt den siddende bestyrelse lever op til denne, kan være et nyttigt redskab.

Bestyrelsens størrelse og sammensætning

- Bestyrelsen skal udgøre et effektivt beslutningsorgan. Derfor bør bestyrelser som hovedregel have 4-6 generalforsamlingsvalgte medlemmer, hvor det nærmere antal vil afhænge af selskabets karakter.
- Staten vil som aktionær løbende vurdere, om bestyrelserne for selskaber med statslig deltagelse følger de anbefalinger og retningslinier, der stilles til børsnoterede aktieselskaber, med hensyn til de enkelte medlemmers uafhængighed og karakteristika – alder, anciennitet, øvrige erhverv osv.

Statsansatte bestyrelsesmedlemmer

- Der bør som hovedregel ikke indsættes statsansatte, der er underlagt ministerinstruktion, i bestyrelser for aktieselskaber med statslig deltagelse.
- Der kan dog være særlige grunde til at indsætte en statsansat, som gør tjeneste i det ministerium, der varetager ejerskabet, f.eks. hvor en minister som ejer pålægges at føre et særligt tilsyn med selskabet. I sådanne tilfælde bør der i lovgivningen om det pågældende selskab skabes klarhed over, om den statsansatte i bestyrelsesarbejdet er eller ikke er underlagt ministerens instruks.
- Såfremt der er helt særlige behov for at etablere en mere direkte adgang for ministeren til oplysninger om bestyrelsens arbejde eller mulighed for ministeren til at tilkendegive sin opfattelse over for bestyrelsen, kan muligheden for at udpege en statsansat som kommitteret (eller tilforordnet) til bestyrelsen overvejes. Brugen af tilforordnede kan imidlertid skabe uklarhed om rolle- og ansvarsfordelingen i en bestyrelse og anbefales derfor ikke generelt, men kan dog være hensigtsmæssig f.eks. i de tilfælde, hvor et statsligt aktieselskab udfører særlige opgaver for staten.
- Af hensyn til bestyrelsens kompetenceprofil kan det i visse tilfælde være relevant at indsætte en statsansat fra et andet ministerium, som ikke er underlagt ejerministerens in-

struktion, i bestyrelsen. Som hovedregel bør hvervet i givet fald ikke varetages som en del af tjenesten, men derimod i den pågældendes personlige kapacitet.

Andre forhold

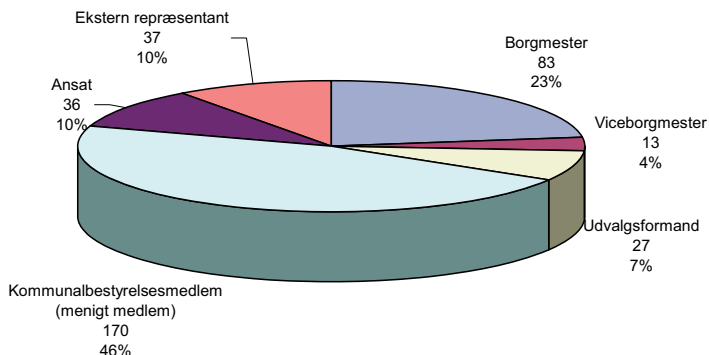
- I henhold til ligestillingsloven bør bestyrelserne for statslige aktieselskaber så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af mænd og kvinder. Dette hensyn bør indgå i overvejelser om bestyrelsernes sammensætning, herunder når nye bestyrelsesmedlemmer skal identificeres.

Kilde: Staten som aktionær, 2004, s. 26.

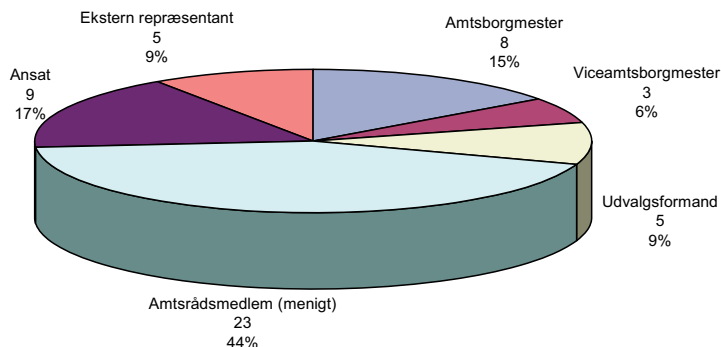
Kommunale selskaber

Udvalgets undersøgelse af fordelingen af bestyrelsesposterne i aktieselskaber med kommunal deltagelse viser, at bestyrelsesposterne varetages af både folkevalgte politikere, medlemmer af de politiske organisationer, embedsmænd samt i visse tilfælde eksterne repræsentanter, som har en særlig viden eller interesse i forhold til varetagelsen af bestyrelsesarbejdet i det pågældende selskab. Udvalgets undersøgelse viser dog, at det for kommuner i 80 pct. af tilfældene er et medlem af kommunalbestyrelsen, der varetager bestyrelsesposten i det relevante aktieselskab. For amtskommuner ligger tallet på 73 pct., jf. figur 11 og 12.

Figur 11 – Hvem repræsenterer kommunen?



Figur 12 – Hvem repræsenterer amtskommunen?



Som undersøgelsen viser, er der i praksis en klar forskel på den baggrund, som bestyrelsesmedlemmer, der udpeges af kommunerne, har i forhold til det statslige område og best practice i den private sektor, jf. nærmere om reglerne og forudsætningerne for kommunalbestyrelsens udpegnings af bestyrelsesmedlemmer i kapitel 3, afsnit H.

Regelgrundlaget og forudsætningerne for kommunalbestyrelsens udpegnings af bestyrelsesmedlemmer til kommunale fællesskaber og privatretlige selskaber m.v. er væsentligt anderledes end forudsætningerne for statens udpegnings af bestyrelsesmedlemmer. Den kommunale styrelseslovgivning sætter visse begrænsninger for kommunalbestyrelsens muligheder for at sikre en bestemt sammensætning af en bestyrelse i et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab.

Statens tidligere direkte repræsentation i de statsligt ejede aktieselskabers bestyrelser gennem et medlem, der var ansat i staten, rejste en række spørgsmål vedrørende det statsansatte bestyrelsesmedlems rolle og ministerens instruktionsbeføjelse i forhold til selskabet og ministeren. Som det fremgår af det ovenstående har kommunerne i flere tilfælde bestyrelsesrepræsentanter, som er kommunale embedsmænd, hvorfor denne problemstilling også gør sig gældende for kommunale selskaber.

4.1. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder som udgangspunkt, at sammensætningen af bestyrelsen i selskaber mv. med kommunal deltagelse bør ske således, at bestyrelsen har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets aktuelle situation.

Udvalget finder, at kommunalbestyrelsen som ejer derfor skal arbejde for, at bestyrelsen har de nødvendige forretningsmæssige og ledelsesmæssige kompetencer i forhold til selskabets karakter og aktuelle situation

På den baggrund anbefaler udvalget, at der bør tegnes en kompetenceprofil for det enkelte selskabs bestyrelse, der kan indeholde krav om faglig indsigt, personlige egenskaber, evt. bestyrelses- eller ledelseserfaring m.v. Denne kompetenceprofil bør lægges til grund i forbindelse med såvel sammensætning som udpegning af bestyrelsesmedlemmer.

I selskaber, hvor en kommune ejer majoriteten, kan kommunalbestyrelsen vælge at kræve en kompetenceprofil udarbejdet af bestyrelsen, mens sikringen af bestyrelsens samlede kompetenceniveau må ske i samarbejde med de øvrige ejere i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke ejer majoriteten.

Kommunalbestyrelsens flertal har i tilfælde, hvor kommunen kun skal udpege ét medlem til en bestyrelse, mulighed for ved udpegningen af det pågældende medlem at søge at tilgodese hensynet til, at bestyrelsens samlede sammensætning sker i overensstemmelse med selskabets kompetenceprofil. Udvalget anbefaler, at kommunalbestyrelsen i sådanne tilfælde arbejder for, at bestyrelsen har de nødvendige kompetencer i forhold til selskabets karakter og aktuelle situation, herunder forretningsmæssige og ledelsesmæssige kompetencer.

Med hensyn til kommunalbestyrelsens udpegning af to eller flere medlemmer til en bestyrelse sætter den kommunale styrelseslov visse begrænsninger for kommunalbestyrelsens muligheder for at sikre en bestemt sammensætning af en bestyrelse i et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab. Det er i den forbindelse udvalgets anbefaling, at interessen i at sikre, at udpegningen sker i overensstemmelse med selskabets kompetenceprofil, nøje bør afvejes over for hensynet til, at kommunalbestyrelsens mindretal som udgangspunkt må have frihed til at besætte pladser i bestyrelsen efter mindretallets eget valg. Det er desuden en forudsætning for en eventuel flertalsbeslutning i kommunalbestyrelsen om, at bestemte, navngivne personer skal udpeges til bestyrelsen, at beslutningen er sagligt begrundet.

Udvalget anbefaler endvidere, at hensynet til bestyrelsens effektivitet indgår i forbindelse med udarbejdelsen af vedtægterne for et privatretligt selskab eller et kommunalt fællesskab, og at det bl.a. på baggrund af dette hensyn overvejes, hvilken overgræn-

se der skal sættes for antallet af bestyrelsesmedlemmer. Hensynet til antallet af selskabsdeltagere vil også naturligt indgå i sådanne overvejelser.

D. Specifikke anbefalinger

Dette afsnit omhandler en række specifikke anbefalinger for kommunalbestyrelsens deltagelse i selskaber og virksomheder mv. på privatretligt grundlag og for deltagelsen i kommunale fællesskaber. Det vil sige anbefalinger, hvor der ved udarbejdelsen af anbefalingerne er taget hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for visse selskabsformer henholdsvis for deltagelsen i kommunale fællesskaber.

5. Offentliggørelsen af hændelser af væsentlig betydning

Aktie- og anpartsselskaber

Med henblik på at sikre offentlighedens og kommunalbestyrelsens kendskab til væsentlige begivenheder i de selskaber og virksomheder, som kommunen deltager i, vurderes det hensigtsmæssigt, at der etableres en procedure for indberetning af sådanne begivenheder i selskaber og virksomheder, hvor ejerskabet er begrundet i en *væsentlig* kommunal interesse.

For så vidt angår, hvilke oplysninger som vurderes som væsentlige, finder udvalget det hensigtsmæssigt at følge aktieselskabslovens oplysningsforpligtelser for statslige aktieselskaber.

I henhold til aktieselskabslovens § 157b skal statslige aktieselskaber straks give meddelelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om alle væsentlige forhold, der vedrører selskabet, og som kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer, jf. boks 3.

Boks 3. Offentliggørelse af hændelser af væsentlig betydning

- Aktieselskabsloven stiller krav om, at statslige aktieselskaber straks giver meddelelse til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om væsentlige forhold, der vedrører selskabet, og som kan antages at få betydning for selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer (§157b-meddelelse), jf. i øvrigt styrelsens vejledning herom.
- Det påhviler selskabets bestyrelse at etablere procedurer for, at dette krav overholdes, og at sådanne meddelelser samtidig tilgår selskabets aktionærer.
- Statslige aktieselskabers praksis vedrørende disse meddelelser vil løbende blive fulgt. Det overvejes samtidig, om offentliggørelsen af disse på Erhvervs- og Selskabsstyrelsens hjemmeside kan forbedres.⁹⁵

Disse forhold kan f.eks. være:

- Større udvidelser eller indskrænkning af selskabets aktiviteter
- Betydelig gevinst/tab på enkelte dispositioner
- Køb eller salg af dattervirksomheder,
- Køb eller salg af større anlægsaktiver,
- Indgåelse/opsigelse af større samarbejdskontrakter
- Betydningsfulde retssager
- Likvidation, betalingsstandsning, konkursbegæring m.v.
- Forslag om fusion med et andet selskab
- Eller væsentlige nye produkter.

Meddelelserne skal gives straks efter, at de væsentlige forhold er indtruffet. Ved "straks" forstås i denne forbindelse uden ugrundet ophold. Hidrører forholdet således fra en beslutning truffet af selskabets ledelse, skal meddelelsen indsendes straks efter, at beslutningen er truffet.

Meddelelsen skal indeholde en fyldestgørende beskrivelse af det væsentlige forhold samt dets indvirkning på selskabets fremtid, medarbejdere, aktionærer og kreditorer. Har selskabet lagt særlige forudsætninger til grund ved vurderingen af forholdets indvirkning på selskabets fremtid m.v., bør dette fremgå af meddelelsen.

⁹⁵ Både offentliggørelse og indberetning er efterfølgende forbedret. Se www.offentlige-selskaber.dk.

Erhvervsdrivende fonde

Bestyrelsen er principielt uafhængig af stifteren som ofte vil være kommunalbestyrelsen, og der findes ikke ligesom i aktieselskabslovgivningen bestemmelser i lov for erhvervsdrivende fonde, for hvornår meddelelser skal gives til f.eks. fondsmyndigheden. Det indebærer, at evt. regler og procedurer må findes i konkrete vedtægter.

Kommunale fællesskaber

Et kommunalt fællesskab er et offentligretligt organ, uanset om fællesskabet er organiseret i en privatretlig form som et interessentskab eller et andelsselskab. Et kommunalt fællesskab henregnes således til den offentlige forvaltning, og forvaltningsloven og offentlighedslovens regler finder anvendelse på fællesskabets virksomhed. Den kommunale styrelseslovgivning finder desuden som udgangspunkt anvendelse for det kommunale fællesskab. Det betyder bl.a., at det endeligt vedtagne årsbudget, de flerårige budgetoverslag og det endeligt godkendte regnskab for det kommunale fællesskab som udgangspunkt skal gøres offentligt tilgængelige for de deltagende kommuners beboere, jf. den kommunale styrelseslovs § 39, stk. 1, og § 45, stk. 3.

Kommunalbestyrelsens styringsbeføjelser i forhold til det kommunale fællesskab adskiller sig væsentligt fra kommunalbestyrelsens styringsbeføjelser i forhold til deltagelsen i aktie- og anpartsselskaber. Kommunalbestyrelsen kan således meddele kommunens repræsentant(er) i det kommunale fællesskab bundet mandat. Kommunalbestyrelsen kan dermed pålægge kommunens repræsentant i det kommunale fællesskab – under respekt for de almindelige forvaltningsretlige regler om tavshedspligt – at fremlægge sagsmateriale, som repræsentanten har fået fra det kommunale fællesskab. Det kan herudover fremgå af samarbejdsaftalen, om og i givet fald, hvilke beslutninger som bestyrelsen for det kommunale fællesskab træffer, der skal forelægges for den enkelte deltagende kommunalbestyrelse til godkendelse eller til orientering.

5.1. Udvalgets overvejelser

Aktie- og anpartsselskaber

For så vidt angår offentliggørelsen af væsentlige begivenheder, anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelsen – i det omfang det er muligt via ejerskabet - stiller krav om offentliggørelse af væsentlige begivenheder f.eks. i kraft af bestemmende indflydelse i selskabet eller gennem tilføjelse i selskabets vedtægter.

Udvalget anbefaler i den forbindelse, at indberetningen tilgår ejerkommunalbestyrelsen med henblik på offentliggørelse på ejerkommunens hjemmeside. I tilfælde, hvor flere kommuner er sammen om ejerskabet, bør offentliggørelsen ske på alle ejerkommuners hjemmesider.

Erhvervsdrivende fonde

Udvalget finder, at fondsretlige grundsætninger indebærer, at der ikke kan stilles krav om generelle regler og procedurer for indberetning af væsentlige begivenheder. Sådanne krav kan dog evt. indskrives i vedtægterne ved stiftelsen af den erhvervsdrivende fond.

Kommunale fællesskaber

For de kommunale fællesskaber, der udøver egentlig forretningsmæssig virksomhed som på f.eks. forsyningsområdet, anbefaler udvalget, at oplysninger om væsentlige begivenheder offentliggøres på ejerkommunernes hjemmeside på samme måde, som det anbefales for aktie- og anpartsselskaberne.

Det er udvalgets opfattelse, at offentlighedens interesse i forhold til de øvrige kommunale fællesskabers virksomhed er tilgodeset med de gældende regler i offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsens styringsbeføjelser over for det kommunale fællesskab giver endvidere efter udvalgets opfattelse tilfredsstillende rammer for at sikre, at kommunalbestyrelsen kan få de oplysninger fra fællesskabet, som kommunalbestyrelsen har behov for. Herudover er det vigtigt at være opmærksom på, at kommunale fællesskaber ikke har andre medejere end de kommuner eller amtskommuner, der har indgået samarbejdsaftale. Udvalget har på den baggrund ikke fundet behov for at anbefale en offentliggørelse af væsentlige begivenheder i disse kommunale fællesskaber.

6. Bestyrelsens arbejdsform

Statslige selskaber

Bestyrelsens forretningsorden er et vigtigt instrument i samarbejdet mellem bestyrelse og direktion, bl.a. fordi den fastlægger ansvars- og arbejdsdelingen mellem bestyrelse og direktionen. Det er desuden vigtigt, at bestyrelsen er indehaver af de fornødne instrumenter til at sikre en løbende evaluering af både gældende procedurer og opnåede resultater af bestyrelsesarbejdet. Sidstnævnte skal ses i lyset af, at det kan være vanskeligt for en aktionær at vurdere om en bestyrelse arbejder effektivt.

I henhold til aktieselskabsloven skal alle aktieselskaber udarbejde en forretningsorden. Der er imidlertid kun opstillet indholdskrav for børsnoterede aktieselskaber og statslige aktieselskaber.

Bestyrelserne i henholdsvis børsnoterede og statslige aktieselskaber er i henhold til aktieselskabsloven således forpligtet til at udarbejde en forretningsorden, hvori en række forhold vedrørende bestyrelsens arbejdsform og forholdet til direktionen fastlægges. jf. boks 4.

Boks 4. Bestyrelsens forretningsorden ifølge aktieselskabsloven

Bestyrelsens forretningsorden skal i medfør af § 56, stk. 7, i aktieselskabsloven i et statsligt aktieselskab som minimum indeholde bestemmelser, der

- 1) fastlægger bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed, samt med hvilket interval der skal afholdes møder,
- 2) fastlægger retningslinier for arbejdsdelingen, herunder forretningsgange, bemyndigelser og instrukser, mellem bestyrelsen og direktionen eller andre etablerede organer,
- 3) fastlægger, hvorledes bestyrelsen fører tilsyn med direktionens ledelse af selskabets virksomhed og med datterselskaber,
- 4) fastlægger retningslinier for oprettelse og føring af bøger, fortegnelser og protokoller efter denne lov,
- 5) pålægger bestyrelsen at tage stilling til selskabets organisation, såsom regnskabsfunktion, intern kontrol, edb-organisation og budgettering,
- 6) pålægger bestyrelsen at skaffe sig de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af dens opgaver
- 7) pålægger bestyrelsen at følge op på planer, budgetter og lignende samt at tage stilling til rapporter om selskabets likviditet, ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, overordnede forsikringsforhold, penge strømme og særlige risici,
- 8) pålægger bestyrelsen at tage stilling til indholdet af revisionsprotokollen forud for dens underskrivelse,
- 9) pålægger bestyrelsen at gennemgå selskabets perioderegnskaber o.l. i løbet af hvert regnskabsår, og herunder vurdere budgettet og afvigelser herfra, samt
- 10) pålægger bestyrelsen at sikre tilstedeværelsen af det nødvendige grundlag for revision, herunder tage stilling til, om der er behov for intern revision.

Aktieselskabslovens krav er imidlertid minimumskrav, hvorfor der for statslige aktieselskaber er udarbejdet nedenstående forventninger til bestyrelsesarbejdet, både

hvad angår forretningsorden og evalueringsprocedure med henblik på at styrke bestyrelsens arbejde med resultat og målopfølgning.

Boks 5. Forventninger til bestyrelsens arbejde

Mødefrekvens og årligt tilbagevendende dagsordenspunkter

Bestyrelsens arbejde bør tilrettelægges med udgangspunkt i en i forvejen fastlagt møde- og arbejdsplan, dog således at bestyrelsesmøder afholdes i det omfang, udviklingen i selskabet tilsiger det. Mødefrekvensen kan med fordel offentliggøres i selskabets årsrapport. Det forventes endvidere, at bestyrelsen som udgangspunkt mindst én gang årligt:

- Tager stilling til selskabets strategi. Såfremt strategien ændres væsentligt, underrettes den relevante minister herom med henblik på, at dette kan indgå i drøftelserne på det førstkommende møde mellem ministeren og selskabets ledelse.
- Drøfter selskabets risici, økonomiske såvel som andre, samt om og i hvilket omfang det vil være muligt og hensigtsmæssigt at afdække disse. Ligeledes bør der tages stilling til, i hvilket omfang selskabets risici skal beskrives i årsrapporten.
- Drøfter bestyrelsens arbejde, direktionens arbejde og samspillet mellem ejer, bestyrelse og direktion. Det forventes, at bestyrelsen tager stilling til, om dens egen sammensætning i tilstrækkelig grad afspejler selskabets behov, således at denne vurdering kan indgå i bestyrelsesformandens drøftelser med den relevante minister om bestyrelsens sammensætning. Det bør ligeledes overvejes, om det vil være formålstjenligt med en mere formel selvevaluering.
- Gennemgår bestyrelsens forretningsorden og eventuel direktionsinstruks med henblik på at vurdere, om de svarer til selskabets situation.
- Drøfter selskabets relationer med dets interessenter samt de særlige vilkår for udøvelsen af dets virksomhed, der følger af at være ejet af staten.

Forretningsorden mv.

Bestyrelsens forretningsorden skal sammen med en eventuel direktionsinstruks være et effektivt og operationelt redskab for løsningen af bestyrelsens opgaver. Særligt lægges der vægt på, at forretningsordenen fastlægger retningslinjer og procedurer for:

- Direktionens rapportering til bestyrelsen og for bestyrelsens og direktionens kommunikation i øvrigt.
- Håndteringen af beslutningsprocessen, når det ikke er praktisk muligt at afholde et ekstraordinært bestyrelsesmøde. Procedurene skal blandt andet sikre, at samtlige bestyrel-

sesmedlemmers holdning så vidt muligt kommer til bestyrelsesformandens kendskab, inden en eventuel positiv beslutning træffes.

- Håndteringen af eventuelle interessekonflikter i forhold til selskabet, idet det lægges til grund, at staten som ejer vil lægge afgørende vægt på, at enhver tvivl om habilitet bør undgås, hvis det overhovedet er praktisk muligt.

Kilde: Staten som aktionær, 2004, s. 36.

6.1. Udvalgets overvejelser

Aktie- og anpartsselskaber

Udvalget finder det formålstjenligt, at der med henblik på at sikre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af en bestyrelses arbejde bør udarbejdes en forretningsorden.

Forretningsordenen bør som minimum bl.a. indeholde følgende elementer, der:

- Fastlægger bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed, samt med hvilket interval der skal afholdes møder
- Fastlægger retningslinjer for arbejdsdelingen mellem bestyrelsen, daglig ledelse og/eller andre etablerede organer, herunder forretningsgange, bemyndigelser og instrukser
- Pålægger bestyrelsen at tage stilling til projektets organisation, herunder administration, regnskabsfunktion, budgettering, intern kontrol og it
- Pålægger bestyrelsen at skaffe sig de oplysninger, der er nødvendige til opfyldelse af dens opgaver
- Pålægger bestyrelsen at følge op på planer, budgetter o. lign. samt tage stilling til rapporter om virksomhedens likviditet, eventuelle ordrebeholdning, væsentlige dispositioner, overordnede forsikringsforhold, herunder eventuel etablering af bestyrelsesansvarsforsikring, finansieringsforhold, pengestrømme og særlige risici
- Pålægger bestyrelsen at gennemgå regnskaber o. lign. i løbet af hvert regnskabsår, og herunder løbende vurdere budgetter og afvigelse herfra
- Pålægger bestyrelsen at sikre tilstedeværelsen af det nødvendige grundlag for revision, samt
- Pålægger bestyrelsen at tage stilling til indholdet af revisionsprotokollen forud for dennes underskrivelse.

Udvalget har overvejet brugen af selvevaluering af bestyrelse og direktion samt brugen af bestyrelsens evaluering af direktionen. Grundet bredden i de omfattede selskaber i undersøgelsen, vurderer udvalget, at brugen af selvevaluering og evaluering bør fastsættes ud fra det konkrete tilfælde.

Erhvervsdrivende fonde

Udvalget finder, at ovenstående anbefalinger for forretningsordenen også er hensigtsmæssigt for selskabsformer, hvor der ikke i lovgivningen stilles krav herom. Dette gælder bl.a. for erhvervsdrivende fonde.

Kommunale fællesskaber

Med hensyn til kommunale fællesskaber vil en række regler om bestyrelsens funktion typisk være fastsat i samarbejdsaftalen, dvs. i vedtægten for det kommunale fællesskab, der godkendes af tilsynsmyndigheden. Det gælder bl.a. regler om bestyrelsens konstitution og beslutningsdygtighed og retningslinjer for arbejdsdelingen mellem bestyrelsen, et evt. repræsentantskab og den daglige ledelse. Det gælder endvidere regler om proceduren for vedtagelse af fællesskabets årsbudget, aflæggelse af årsregnskab til revisionen samt om afgørelser med hensyn til revisionens bemærkninger og regnskabet godkendelse, hvor den kommunale styrelseslovs regler som udgangspunkt finder anvendelse.

Udvalget kan dog anbefale, at bestyrelsen for det kommunale fællesskab overvejer – om der udover de kompetencebestemmelser, der fremgår af samarbejdsaftalen – er behov for nærmere bestemmelser om bestyrelsens virksomhed, som kan fastsættes i en forretningsorden.

7. Samspillet mellem den offentlige ejer og selskabet

I debatten om god selskabsledelse tillægges samspillet mellem aktionærerne og bestyrelsen afgørende betydning. I forhold til de statslige aktieselskaber følger det af aktieselskabsloven, at staten skal udøve sine ejerbeføjelser på selskabets generalforsamling.

En minister vil i kraft af de generelle bestemmelser i aktieselskabsloven og årsregnskabsloven kunne modtage en række oplysninger om forholdene i et aktieselskab med statslig deltagelse, herunder års- og halvårsrapporter og for statslige aktieselskaber meddelelser om væsentlige begivenheder (også benævnt § 157b-

meddelelser). En minister vil normalt kunne basere sit tilsyn med et aktieselskab på disse oplysninger.

Det er bl.a. i "Staten som aktionær" overvejet, om en minister har adgang til yderligere (fortrolige) oplysninger om forholdene i aktieselskaber med statslig deltagelse, herunder om en minister har særlig adgang til oplysninger om selskabet via statsansatte bestyrelsesmedlemmer. Ved vurderingen af dette spørgsmål blev der taget udgangspunkt i aktieselskabslovens almindelige bestemmelse om tavshedspligt i lovens § 160, der fastslår, at bestyrelsesmedlemmer kan straffes, hvis de "ubeføjet røber, hvad de under udøvelsen af deres hverv har fået kundskab om". Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår, at tavshedspligten kun gælder fortrolig information. Hvis oplysningerne ikke er fortrolige, vil både bestyrelsen og det enkelte bestyrelsesmedlem være beføjet til at videregive oplysningerne til ministeren – og til enhver anden.

Det er på den baggrund vurderingen, at en minister vil have adgang til fortrolig information i selskaber, hvor staten er *eneaktionær*, og i øvrige selskaber, hvor der indgås en aftale med de øvrige aktionærer herom, idet videregivelse af information i disse tilfælde må anses for beføjet, *jf. boks 6*.

Boks 6. Ministerens adgang til information i aktieselskaber

| Statens ejerandel | Adgang til information |
|---------------------------|---|
| 100 pct. (Eneaktionær) | <ul style="list-style-type: none">• Bestyrelsen kan på eget initiativ videregive fortrolig information til ministeren.• Ministeren kan pålægge bestyrelsen at videregive fortrolige oplysninger. |
| Mindre end 100 pct. | <ul style="list-style-type: none">• Ministeren har samme adgang til information som andre aktionærer, dvs. som udgangspunkt ingen adgang til at indhente fortrolig information.• I selskaber med en begrænset aktionærkreds vil der kunne indgås aftale mellem alle aktionærer om videregivelse af information til aktionærerne, så længe det sker på samme vilkår.• Beslutning om videregivelse af oplysninger træffes af bestyrelsen. |

Kilde: Staten som aktionær, side 83

Principper for kommunikation for eneejede statslige selskaber

Særligt for eneejede selskaber er det anset for hensigtsmæssigt af hensyn til at sikre en fornuftig udøvelse af ejerskabet, at en statslig ejer bliver inddraget i selskabets virksomhed ud over, hvad der hensigtsmæssigt lader sig gøre på selskabets general-

forsamling. Det forudsætter, at der etableres rammer, der giver mulighed for en mere direkte dialog om selskabets performance, forretningsmæssige strategier mv.

Formålet med denne inddragelse er alene at øge statens mulighed for at følge selskabet og udøve aktivt ejerskab. Derfor er det også vigtigt, at inddragelsen får en sådan intensitet, at der ikke kan rejses tvivl om, at det er bestyrelsen og ikke ejeren, der har ansvaret for selskabets drift.

Endvidere er det vigtigt, at der er klare rammer og retningslinier for inddragelsen af og direkte dialog med ejeren, så der ikke opstår tvivl om, hvem der ved hvad hvornår.

På denne baggrund er nedenstående retningslinier for kommunikationen med de eneejede selskaber formuleret.

Boks 7. Kommunikation med eneejede selskaber

Løbende information om udvikling og strategi

- Det påhviler bestyrelsen at tilse, at ministeren automatisk modtager relevant information, der offentliggøres af selskabet.
- Såfremt ministeren ønsker yderligere løbende information, f.eks. om selskabets økonomiske udvikling eller om centrale strategiske overvejelser, kan dette aftales med bestyrelsen. Det bør fremgå af selskabets vedtægter, at ministeren kan indhente sådan yderligere information.

Faste møder mellem ejerministerium og selskab

- Der bør aftales mindst ét årligt møde – f.eks. i forbindelse med offentliggørelsen af årsrapporten – mellem ministeren og selskabets ledelse (i praksis formand eller formandskab samt eventuelt adm. direktør) med henblik på at drøfte selskabets udvikling og strategi, bestyrelsens sammensætning samt andre forhold af væsentlig betydning, herunder eventuelle overvejelser om privatisering. For at kvalificere drøftelsen kan det være hensigtsmæssigt, at selskabet forud for mødet fremsender et skriftligt oplæg, der beskriver de centrale udfordringer og strategiske overvejelser.
- Halvårige eller kvartalsvise møder mellem ministeren (eller departementschefen) og selskabets ledelse kan være relevante specielt for de større selskaber. Alternativt kan det aftales, at f.eks. selskabets økonomidirektør i forbindelse med delårsrapporter redegør for udviklingen over for relevante ansatte i ministeriet, svarende til de investormøder, der afholdes af en række børsnoterede selskaber.

Forhåndsorientering af ministeren om væsentlige forhold

- Informeringen af ministeren bør følge et "ingen overraskelser"-princip. Bestyrelsen bør således orientere ministeren forud for større strategiske beslutninger, f.eks. opkøb, eller hvis den økonomiske udvikling afviger væsentligt fra det hidtil udmeldte.
- For hvert selskab kan endvidere overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at indsætte en vedtægtsbestemmelse, der overordnet fastlægger, hvornår en forhåndsorientering er påkrævet.
- I selskaber med særlig bevågenhed bør det overvejes, at der mellem selskabet og ministeren aftales retningslinier for pressehåndtering i disse situationer.

Anden kommunikation mellem ejerministeriet og statslige aktieselskaber

- Kommunikation mellem et selskab og det ministerium, der varetager statens ejerskab, går som udgangspunkt via bestyrelsesformanden, der er bindeleddet mellem ejerministeriet og selskabet.
- Andre kommunikationsveje bør kun benyttes inden for nærmere aftalte rammer.
- Denne forståelse kan f.eks. etableres ved at udarbejde en positivliste over forhold, der umiddelbart kan drøftes/afklares mellem selskabets og ministeriets ansatte uden bestyrelsesformandens inddragelse, samt hvilke personer i selskab/ministerium der skal anvendes som indgang.
- Alternativt kan der tages stilling til spørgsmålet i konkrete sager, f.eks. ved at det af den initiale henvendelse til/fra bestyrelsesformanden om en konkret sag fremgår, hvem der i givet fald kan tages kontakt til i det videre forløb.

Kilde: Staten som aktionær, 2004, s. 23

Adgang til aktindsigt i bestyrelsesmateriale, der indgår i kommunen

Aktie- og anpartsselskaber henregnes – uanset ejerforholdene – ikke til den offentlige forvaltning, og reglerne i offentlighedsloven om adgang til aktindsigt gælder derfor ikke for aktie- og anpartsselskaber.

Det kan derimod være relevant at overveje, om det materiale, der indgår i kommunen vedrørende aktie- og anpartsselskaber, som kommunen er ejer af, er omfattet af adgangen til aktindsigt i medfør af offentlighedsloven.

I henhold til offentlighedslovens § 4, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt alene dokumenter, der indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling.

Folketingets Ombudsmand har behandlet dette spørgsmål i Folketingets Ombudsmands Beretning for 1995, side 132 ff.

Ombudsmanden tilkendegav i den forbindelse, at en offentligt ansat, der f.eks. er bestyrelsesmedlem i et selskab, som varetager offentlige opgaver, af praktiske grunde må have mulighed for at råde over det journaliserings- og arkiveringssystem, der allerede består på (hoved)arbejdspladsen, uden at modtagne oplysninger herved kan anses for indgået til denne myndighed. Det anses dog som en forudsætning, at det sikres, at adskillelsen fra myndighedens øvrige sager er reel, og at materialet således ikke har været tilgængeligt for myndighedens øvrige medarbejdere, og at det ikke er afgivet til myndigheden.

Ved bedømmelsen af adgangen til aktindsigt i den konkrete sag, lagde ombudsmanden til grund, at fire dokumenter var blevet opbevaret sammen med forvaltningens øvrige sager, og at der ikke var taget særlige forholdsregler for at sikre, at kun personer med hverv i det omhandlede selskab havde adgang til dokumenterne. Ombudsmanden fandt derfor ikke, at der på grundlag af offentlighedslovens § 4, stk. 1, var mulighed for at undertage disse dokumenter fra aktindsigt. For så vidt angår de øvrige dokumenter, var disse opbevaret adskilt fra forvaltningens øvrige sager og kunne alene rekvireres af en navngiven ansat, der fungerede som sekretær for overborgmesteren i dennes egenskab af næstformand i bestyrelsen. På den baggrund var det ombudsmandens opfattelse, at denne sag havde været holdt adskilt fra andre sager i kommunen og havde været utilgængelig for kommunens øvrige medarbejdere på en sådan måde, at sagens dokumenter ikke kunne siges at være indgået til kommunen som forvaltningsmyndighed. Disse dokumenter var derfor ikke omfattet af adgangen til aktindsigt.

Hvis der er tale om dokumenter, der som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt, kan der efter omstændighederne være adgang til at undtage visse oplysninger.

I henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kan der således være adgang til at undtage oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betyd-

ning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes. Bestemmelsen er kun anvendelig, hvis meddelelse af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.⁹⁶

I henhold til § 13, stk. 1, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed. Bestemmelsen er navnlig tænkt anvendt for at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktsindgåelser.⁹⁷

7.1. Udvalgets overvejelser

Udvalgets undersøgelse har vist, at det hovedsagligt er medlemmer af kommunalbestyrelsen/amtsrådet, herunder borgmestre, viceborgmestre og udvalgsformænd, der udpeges som kommunernes og amtskommunernes bestyrelsesrepræsentanter. Dette giver en forventning om, at der er en vis kommunikation mellem bestyrelsen og kommunalbestyrelsen, men det er ingen garanti for, at der rent faktisk er klare kommunikationsstrømme mellem bestyrelsesrepræsentanten og kommunalbestyrelsen. I mangel af klare retningslinier vil karakteren af kommunikationsstrømmen formodentligt være meget personafhængig.

I tilknytning hertil er det særligt vigtigt at være opmærksom på, at et bestyrelsesmedlem som udgangspunkt ikke er berettiget til at videregive information, med mindre der foreligger tilslutning hertil fra den samlede bestyrelse. Hvis f.eks. en kommunalbestyrelse ønskes inddraget i en konkret sag, kan det derfor være hensigtsmæssigt, at den samlede bestyrelse drøfter omfanget og formerne for en sådan inddragelse, således at enhver mundtlig skriftlig kommunikation eksplicit godkendes.

Det skal bemærkes, at fortrolig information, som er overgivet fra et bestyrelsesmedlem til kommunalbestyrelsen, fortsat vil være fortrolig, når den er kommunalbestyrelsen i hænde – dog under iagttagelse af de forhold, som følger af offentlighedsloven. Det skal endvidere bemærkes, at fortrolige oplysninger ikke vil være prisgivet, hvis de videregives til kommunalbestyrelsen. Hensynet til bevarelse af selskabets forretnings- og driftshemmeligheder mv. tilgodeses således ved, at de modtagne oplysninger efter

⁹⁶ Der henvises til John Vogter, *Offentlighedslovens med kommentarer*, 3. udgave, 1998, side 226.

⁹⁷ Der henvises til John Vogter, *Offentlighedslovens med kommentarer*, 3. udgave, 1998, side 244 f.

omstændighederne ikke vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at der er tale om en gensidig relation. Relevansen af klare kommunikationsstrømme vedrører derfor ikke blot kommunikationen fra bestyrelsesrepræsentanterne til kommunalbestyrelsen og forvaltningen. Manglende retningslinier og herunder afklaring af grænsen for bestyrelsesmedlemmernes videregivelse af fortrolig information skaber ligeledes en risiko for, at ledelsen i selskaberne ikke orienterer eller inddrager bestyrelserne i tilstrækkelig grad i følsomme sager. Det indebærer, at kommunalbestyrelsen afskæres fra at kunne udøve aktivt ejerskab, førend det måske er for sent.

På den baggrund anbefaler udvalget, at der etableres retningslinier for kommunikationen mellem selskabet og kommunalbestyrelsen med henblik på, at kommunalbestyrelsen kan udøve et aktivt ejerskab.

Udvalget anbefaler endvidere, at bestyrelsens adgang til at videregive oplysninger til kommunalbestyrelsen, udover hvad der følger af den naturlige information fra selskabet til dets ejere af ordensmæssige hensyn, bør fremgå af selskabets vedtægter

Kommunalbestyrelsens mulighed for at indhente information vil dog afhænge af den selskabsform, som selskabsdeltagelsen er organiseret i, samt kommunens ejerandel.

Aktie- og anpartsselskaber

Muligheden for at indhente information afhænger af den kommunale ejerandel, idet dette i praksis sætter grænser for karakteren af de oplysninger, som kan indhentes. Samtidig skal aktieselskabslovens bestemmelser om ligebehandling af aktionærerne iagttages.

Det er udvalget opfattelse, at retningslinierne fra det statslige område om principper for kommunikation bør gælde for de *eneejede* kommunale aktie- og anpartsselskaber, hvor der ikke er et hensyn til ligebehandlingen af de øvrige medejere, som skal varetages. Dvs. der gives eneejere vidtgående muligheder for at indhente de oplysninger, ejeren måtte ønske. Udvalget finder tillige, at anbefalingerne bør gælde for de fuldt kommunalt ejede selskaber, som er kendetegnet ved, at flere kommuner ejer selskabet i fællesskab. Det vil kræve, at det fastlægges procedurer, som sikrer, at alle kommunale ejere får stillet samme information til rådighed.

Da kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber på privatretligt grundlag spænder over såvel økonomisk og politisk tunge selskaber som meget små selskaber med begrænset økonomisk vægt, vurderes det hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen tager stilling til, hvilke retningslinier for kommunikationen der skal gælde i det konkrete tilfælde.

For øvrige aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse har kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kun adgang til samme information, som de øvrige aktionærer og anpartshavere i selskabet med evt. fortrolighedsklausuler tilknyttet. Det anbefales dog, at de enkelte kommunalbestyrelser arbejder aktivt for, at der fastsættes retningslinier mellem ejerne.

Erhvervsdrivende fonde

Et af fondslovens vigtigste principper er, at bestyrelsen er uafhængig af fondens stifter. I visse tilfælde vil det være kommunalbestyrelsen, der er stifteren, og spørgsmålet opstår dermed, om kommunikationsstrømmen mellem bestyrelse og stifteren kan medføre en underminering af dette uafhængighedsprincip. Spørgsmålet bør ses i relation til spørgsmålet om instruktionsbeføjelse, hvorefter der ikke i henhold til fondsretlige grundsætninger er adgang til, at stifteren har instruktionsbeføjelse overfor bestyrelsen eller et flertal af bestyrelsens medlemmer.

Udvalget anbefaler, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinier for kommunikation mellem fonden og kommunalbestyrelsen. Sådanne retningslinier skal fastsættes i fondens vedtægter således, at der ikke er tvivl om bestyrelsens uafhængighed af stifteren. Der bør i den forbindelse være en begrundelse for, hvorfor sådanne retningslinier er nødvendige i det konkrete tilfælde. Kommunalbestyrelsen bør ved tilrettelæggelse af sådanne regler lægge vægt på det udelukkende orienterende aspekt.

Kommunale fællesskaber

Kommunalbestyrelsen kan – under respekt af de almindelige forvaltningsretlige regler om tavshedspligt – pålægge kommunens repræsentant i det kommunale fællesskab at fremlægge sagsmateriale, som repræsentanten har fået fra det kommunale fællesskab eller på anden måde at orientere kommunalbestyrelsen om beslutninger eller overvejelser i det kommunale fællesskabs bestyrelse. Det kan herudover fremgå af samarbejdsaftalen, om og i givet fald hvilke beslutninger, som bestyrelsen for det kommunale fællesskab træffer, der skal forelægges for den enkelte deltagende kommunalbestyrelse til godkendelse eller til orientering.

Udvalget anbefaler, at kommunalbestyrelsen opstiller retningslinjer for, hvilke oplysninger kommunens repræsentant skal meddele kommunalbestyrelsen. Udvalget kan endvidere anbefale, at det i forbindelse med indgåelsen af samarbejdsaftalen overvejes, om der er oplysninger, som kommunalbestyrelsen ønsker forelagt, inden der træffes beslutning i det kommunale fællesskabs bestyrelse med henblik på, at et krav herom kan indarbejdes i samarbejdsaftalen.

8. Åbenhed og gennemsigtighed i forhold til selskabets interessenter

Aktieselskaber med statslig deltagelse påkalder sig en særlig offentlig interesse, dels fordi nogle af disse selskaber udgør en betydelig del af samfundsøkonomien, dels fordi ejerskabet varetages af ministeren på borgernes vegne. Det må derfor være et berettiget krav fra det politiske system, medierne og offentligheden i øvrigt, at der er åbenhed og gennemsigtighed om de statslige aktieselskabers virksomhed. Hertil kommer, at det er en forudsætning for, at staten kan udøve et aktivt ejerskab, at de oplysninger, der stilles til rådighed for offentligheden, er af en høj kvalitet.

I nedenstående boks er gengivet forventninger og krav til åbenhed og gennemsigtighed på det statslige område. Som det fremgår, indgår flere emner, herunder tilrettelæggelsen af selskabets informations- og kommunikationspolitik, investorrelationen, aflæggelse af årsrapporter og kvartalsregnskaber samt regnskabs- og revisionsstandarder.

Boks 8. Forventninger og krav til åbenhed og gennemsigtighed

Informations- og kommunikationspolitik

- Det forventes, at bestyrelsen for et statsligt aktieselskab en gang årligt drøfter selskabets informations- og kommunikationspolitik og, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, gør en sådan offentligt tilgængelig.
- Langt den overvejende del af de statslige aktieselskaber har i dag egen hjemmeside. Det vil være naturligt, at der på disse bliver adgang til som minimum den seneste årsrapport, den seneste halvårsrapport, selskabets vedtægter, information om selskabets ledelse (bestyrelse og direktion) samt de meddelelser, der indsendes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, jf. nedenfor.

Årsrapporten og halvårsregnskabet

- Årsrapporten for selskaber med statslig deltagelse skal udarbejdes under den forudsætning, at den er den centrale platform for information til offentligheden.

- Det forventes derfor, at årsrapporten lever op til bedste praksis. For de større statslige aktieselskaber skal dette forstås i forhold til de bedst tilgængelige årsrapporter for børsnoterede selskaber, for de mindre i forhold til sammenlignelige selskaber.
- De største statslige aktieselskaber forventes at skulle aflægge årsrapport i henhold til IAS/IFRS fra 2005.
- De største statslige aktieselskaber forventes at skulle aflægge kvartalsrapporter.
- De skærpede krav til de største statslige aktieselskaber vil blive gennemført gennem vedtægtsbestemmelser.
- Det forventes, at de største statslige aktieselskaber indtil videre bibeholder to generalforsamlingsvalgte revisorer, selv om der fremover alene vil være lovkrav om én.
- For de øvrige statslige aktieselskaber vil behovet for at skærpe kravene til årsrapporten, kvartalsrapport og antallet af revisorer løbende blive vurderet, ligesom de selv kan vælge at følge en højere standard end krævet i den relevante lovgivning mv.

...

Andre forhold

- Det forventes, at statslige aktieselskaber afgiver informationer om relevante ikke-finansielle forhold som f.eks. påvirkning af det eksterne miljø, arbejdsmiljø, videnressourcer samt etiske og sociale aspekter. Med mindre andet følger af årsregnskabsloven, kan sådanne oplysninger eventuelt behandles i separate dokumenter, der offentliggøres på selskabets hjemmeside.

Kilde: Staten som aktionær, 2004, side 34.

For så vidt angår udformningen af informations- og kommunikationspolitikken er det lagt til grund, at en hensigtsmæssig udformning af informations- og kommunikationspolitikken kan medvirke til at sikre, at de relevante informationer om selskabet bliver stillet til rådighed for selskabets aktionærer, kreditorer, myndigheder og øvrige interessenter på det rette tidspunkt.

Ligeledes anses de statslige aktieselskabers regnskabsmæssige afrapportering som en central informationskilde for den statslige aktionær, men det er også en væsentlig kilde til information om selskabets udvikling og økonomiske stilling for kreditorer og andre interessenter.

I forhold til udarbejdelsen af anbefalinger om åbenhed og gennemsigtighed i selskaber med kommunal deltagelse har det ligeledes betydning for interessenterne, om offentlighedsloven finder anvendelse. Virksomheder, der er organiseret i selskabsform, anses ikke som en del af den offentlige forvaltning og er dermed ikke omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde. Kommunale fællesskaber, der er godkendt efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, anses dog efter formuleringen af forarbejderne til offentlighedsloven for direkte omfattet af loven. Dette gælder endvidere for forsyningselskaber på el-, naturgas-, og varmforsyningsområdet. I et vist omfang er nogle private selvejende institutioner også anset som en del af den offentlige forvaltning og derfor umiddelbart omfattet af offentlighedsloven. Det gælder f.eks. for selvejende institutioner, hvor det offentlige i kraft af tilskud, tilsyn og kontrol mv. har væsentlig indflydelse på institutionen.

Offentlighedsloven er således som udgangspunkt ikke gældende for interessentskaber, som er omfattet af lov om erhvervsdrivende fonde eller lov om fonde og visse foreninger, for interessentskaber, som ikke er kommunale fællesskaber, samt aktieselskaber mv. I visse tilfælde kan der dog være optaget bestemmelser i særlove og vedtægter om, at offentlighedsloven finder anvendelse.⁹⁸

8.1. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at en udbredt åbenhed og gennemsigtighed bør være et væsentligt sigtepunkt for de kommunale ejere, da det dels er en forudsætning for, at kommunalbestyrelsen kan udøve et aktivt ejerskab, dels giver øvrige interessenter mulighed for at følge udviklingen i de pågældende selskaber.

På denne baggrund har udvalget taget stilling til, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen stiller krav om, at selskaber og virksomheder med kommunal deltagelse udarbejder en informations- og kommunikationspolitik, herunder stiller krav om, hvilke oplysninger der som minimum bør offentliggøres om selskaberne, f.eks. via selskabernes hjemmeside.

⁹⁸Regeringen har nedsat en offentlighedskommission, som blandt andet skal se på spørgsmålet om øget offentlighed, for så vidt angår de offentligt ejede selskaber. Dette emne er derfor ikke behandlet nærmere i dette udvalgs rapport.

Aktie- og anpartsselskaber

Som for de foregående forhold er udgangspunktet, at kommunalbestyrelsens muligheder for at stille sådanne krav afhænger af ejerandelen, idet sådanne krav kun kan gennemføres egenhændigt, såfremt kommunen har bestemmende indflydelse. Hvis dette ikke er tilfældet, må kommunen søge tilslutning hertil hos de øvrige aktionærer og anpartshavere.

På denne baggrund anbefaler udvalget, at kommunalbestyrelserne over for de selskaber, hvor de har bestemmende indflydelse stiller krav om, at selskaberne skal udarbejde en informations- og kommunikationspolitik. Da nogle selskaber imidlertid er af en så begrænset størrelse, at omkostninger ved at udarbejde en informations- og kommunikationspolitik muligvis ikke står mål med nytten heraf, finder udvalget det endvidere hensigtsmæssigt, at kommunerne for hvert enkelt selskab foretager en vurdering af, hvorvidt udarbejdelsen heraf vil være formålstjenstlig. Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelserne ved denne vurdering bør vægte hensynet til varetagelsen af et aktivt ejerskab meget højt.

Erhvervsdrivende fonde

Fondsbestyrelsen er uafhængig af fondens stifter. Det antages således efter fondsretlige grundsætninger, at stifteren ikke har en instruktionsbeføjelse overfor bestyrelsen eller et flertal af bestyrelsens medlemmer.

Stifteren (kommunalbestyrelsen) kan ikke efterfølgende instruere bestyrelsen om at udarbejde en kommunikationspolitik. Det er derfor væsentligt, at der i vedtægterne allerede ved fondens stiftelse fastlægges egentlige krav til hvilke oplysninger, der som minimum bør offentliggøres om fonden evt. via en hjemmeside.

Kommunale fællesskaber

Det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsen for hvert kommunalt fællesskab bør vurdere, hvorvidt udarbejdelsen af en kommunikations- og informationspolitik vil være hensigtsmæssig. Hensigtsmæssigheden heraf vil efter udvalget opfattelse i vidt omfang afhænge af det kommunale fællesskabs størrelse og virksomhed, idet relevansen af en formuleret kommunikations- og informationspolitik vurderes størst for de større kommunale fællesskaber, der driver egentlig forretningsmæssig virksomhed inden for f.eks. forsyningsområderne. Kommunalbestyrelsen vil i forbindelse med udarbejdelsen af samarbejdsaftalen kunne overveje, om og i givet fald hvilke oplysninger fællesskabet efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør offentliggøre. Hvis kommunalbestyrelsen vurderer, at der er oplysninger, som det kommunale fællesskab

bør offentliggøre anbefaler udvalget, at der fastsættes regler herom i fællesskabets vedtægter.

E. Specifikke anbefalinger vedrørende større aktieselskaber med kommunal deltagelse

9. Regnskabsmæssig afrapportering

Statslige selskaber

Statslige aktieselskaber skal ligesom de børsnoterede selskaber følge den højeste standard i årsregnskabsloven. Det svarer til regnskabsklasse D.

De forventninger og krav til åbenhed og gennemsigtighed, som er gengivet i boks 3, skal ses i lyset af de seneste års ændringer i krav til selskabers regnskabsaflæggelse.

Med ændringen af årsregnskabsloven i 1996 blev regnskabskravene til statslige aktieselskaber skærpet, idet de statslige aktieselskaber regnskabsmæssigt blev sidestillet med børsnoterede selskaber. I 2002 vedtog EU's ministerråd en forordning om, at børsnoterede koncerner i EU fra 2005 skal følge de internationale regnskabsstandarder (IAS/IFRS), som er et sæt globale standarder for regnskabsaflæggelse, som er udarbejdet af International Accounting Standards Board. Som opfølgning på forordningen vedtog Folketinget en ændring af årsregnskabsloven, hvorefter danske børsnoterede selskaber skal aflægge årsrapport efter IAS/IFRS fra 2005.

De krav, som følger af de internationale regnskabsstandarder, går væsentligt længere end årsregnskabslovens hidtidige krav, og da de statslige aktieselskaber varierer betydeligt i størrelse, blev det ved udarbejdelsen af lovforslaget besluttet, at det ikke var hensigtsmæssigt at gøre det lovpligtigt for de statslige aktieselskaber at følge IAS/IFRS. Kravet om at aflægge årsrapport efter IAS/IFRS gælder derfor ikke for statslige aktieselskaber.

Staten kan dog som hovedaktionær altid beslutte, at et givent selskab skal følge IAS/IFRS f.eks. ved at en bestemmelse herom optages i selskabets vedtægter. Af bemærkningerne til lovforslaget om ændringen af årsregnskabsloven fremgår det, at Finansministeriet har oplyst, at DONG A/S (nu DONG Energy A/S) og Dansk Tipstjeneste (nu Danske Spil A/S) vil følge IAS/IFRS, og at Trafikministeriet har oplyst at Post Danmark A/S vil følge IAS/IFRS, og det samme forventes at være tilfældet for Sund og Bælt Holding A/S. Den selvstændige offentlige virksomhed DSB, vil ligeledes

skulle følge IAS/IFRS. Fælles for de nævnte statslige selskaber er, at de målt ved f.eks. omsætninger er markant større end de øvrige statslige selskaber, hvorfor gevinsten ved at indføre større krav til regnskabsaflæggelsen vurderes at være betydeligt større for disse end for de øvrige selskaber. De to ministerier tilkendegav tillige, at de løbende vil overveje, om der er andre statslige aktieselskaber, der bør følge IAS/IFRS.

Bl.a. det statslige aktieselskab Statens Ejendomssalg A/S har efterfølgende valgt at aflægge regnskab efter IAS/IFRS.

På denne baggrund følger de større statslige aktieselskaber IAS/IFRS, mens de øvrige følger kravene for klasse D i årsregnskabsloven.

Gældende ret for selskaber med kommunal deltagelse

Da kommunerne deltager i mange forskellige former for selskaber, er det regnskabsmæssige materiale af varierende karakter både hvad angår form og mængde, i og med der i lovgivningen er forskellige regler om mængden og tilgængeligheden af det regnskabsmæssige materiale alt afhængig af selskabsformen, størrelse og hjemmelsgrundlaget.

Årsregnskabsloven gælder som udgangspunkt for alle erhvervsdrivende virksomheder, bortset fra de virksomheder, der er underlagt regnskabsregler udstedt af Finanstilsynet og de offentlige virksomheder, der er underlagt lov om Statens Regnskabsvæsen henholdsvis regnskabsregler fastsat ved eller i henhold til lov om kommunernes styrelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det af årsregnskabslovens § 1, stk. 3, nr. 3, følger, at årsregnskabsloven ikke finder anvendelse for virksomheder, som udelukkende er omfattet af regnskabsregler fastsat ved eller i henhold til lov om kommunernes styrelse.

Det gælder f.eks. kommunale erhvervsaktiviteter, der ikke er organiseret i aktie- eller anpartsselskabsform, ligesom kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse og selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen vil være undtaget. Det skal i tillæg hertil bemærkes, at interessentskaber og selvejende institutioner uden for fondslovene er rummelige organisationsformer, som ikke er veldefinerede i lovgivningen eller den selskabsretlige praksis, hvilket tillige har betydning for reglerne om regnskabsaflæggelse og revision. Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende virksomhed er omfattet af budget- og regnskabsystemet for kommuner, lægges vægt på virksomhedens formål og ejerforhold.

Betingelsen om *udelukkende* omfattelse af lov om kommunernes styrelse i årsregnskabslovens § 1, stk. 3, nr. 3 har til hensigt at tilgodese situationer, hvor en erhvervsdrivende virksomhed eller erhvervsdrivende fond har påtaget sig forvaltningen af bestemte sociale opgaver. I sådanne tilfælde vil der være en forpligtelse til at regnskabsføre for den deltagende afdeling i overensstemmelse med regnskabssystemet for kommuner, der er meget forskellig fra årsregnskabsloven. Det udelukker dog ikke, at den pågældende virksomhed som helhed skal aflægge årsrapport efter reglerne i årsregnskabsloven.

Af årsregnskabsloven § 4 følger endvidere, at meget små selskaber, som er omfattet af lov om erhvervsdrivende virksomheder, er undtaget fra at udarbejde regnskab efter årsregnskabsloven, såfremt virksomhederne ikke i to på hinanden følgende regnskabsår på balancetidspunktet ikke overskrider to af følgende størrelser:

- En balancesum på 4 mio. kr. (summen af alle aktivposterne)
- En nettoomsætning på 10 mio. kr. og
- Et gennemsnitligt antal heltidsbeskæftigede i løbet af regnskabsåret på 10

Denne bestemmelse gælder dog ikke for aktie- eller anpartsselskaber og vil primært være relevant for interessentskaber.

Hvis en virksomhed, som er omfattet af ovenstående undtagelsesbestemmelse, vælger at aflægge årsrapport, der ikke udelukkende anvendes til eget brug, skal årsrapporten som minimum dog følge reglerne for regnskabsklasse A, *jf. boks 9*.

Boks 9. Regnskabsklasser efter årsregnskabsloven

Årsregnskabsloven er struktureret efter en "byggeklodsmodel". Princippet er grundlæggende, at små virksomheder skal følge få generelle krav, mens større virksomheder skal følge mere detaljerede krav. Modellen indeholder 4 forskellige regnskabsklasser: A, B, C og D. Den enkelte virksomhed er forpligtet til at følge kravene i den relevante regnskabsklasse men kan vælge at følge krav i en højere regnskabsklasse.

- Kravene i regnskabsklasse A indeholder bl.a. følgende:
- Ledelsespåtegning
- Redegørelse for regnskabspraksis

- Bevægelser på egenkapitalen
- Noter
- Revisionspåtegning (når årsrapporten er revideret)

For de eksakte kriterier for inddelingen i de enkelte regnskabsklasser henvises til årsregnskabsloven.

For så vidt angår kvartalsregnskaber, har Københavns Fondsbørs siden 1999 anbefalet, at de børsnoterede selskaber offentliggør kvartalsrapporter.

Det er ikke blevet vurderet hensigtsmæssigt at indføre et generelt krav om, at også de statslige selskaber skal aflægge kvartalsregnskaber, idet omkostningerne, der er forbundet hermed, formodentligt ikke i alle tilfælde vil stå mål med nytten heraf. På denne baggrund er praksis, at de selskaber, der i dag aflægger regnskab efter IAS/IFRS, tillige også udarbejder kvartalsrapporter.

9.1. Udvalgets overvejelser

Udvalget har overvejet, om anvendelsen af den internationale regnskabsstandard IAS/IFRS bør anbefales for de større aktieselskaber med kommunal deltagelse. De fleste af disse vil være omfattet af årsregnskabsloven klasse C, og samtidig kan der i det konkrete tilfælde gennem vedtægterne sikres, at selskabet aflægger årsregnskab efter IAS/IFRS, såfremt der skabes det nødvendige flertal herfor på generalforsamlingen.

Udvalget vurderer således parallelt med statslige aktieselskaber, at det ikke er nødvendigt at pålægge de kommunale aktie- og anpartsselskaber en lovbestemt pligt til at aflægge regnskab efter den internationale regnskabsstandard IAS/IFRS. Det skal ses i lyset af, at der vurderes at medgå et væsentligt ressourceforbrug ved regnskabsaflæggelse efter IAS/IFRS.

Hvad angår offentliggørelse af kvartals- eller halvårsregnskaber, vurderer udvalget, at det kan være hensigtsmæssigt for visse selskaber. Samtidig er det dog udvalgets holdning, at der ikke bør være et fast krav om offentliggørelse, idet merværdien af dette krav ikke altid vil stå mål med omkostningerne. Det bør således af kommunalbestyrelsen besluttes i det enkelte tilfælde, om offentliggørelse af kvartals- eller halvårsregnskaber kan være hensigtsmæssigt. Det skal bemærkes, at for statslige aktie-

selskaber er det i henhold til aktieselskabsloven et lovkrav at aflægge halvårsregnskaber, mens der kan aflægges kvartalsrapporter. Udvalget finder i den forbindelse, at offentlighedens adgang til informationer om virksomheden bør vægtes højt.

Endelig har udvalget overvejet, om der bør stilles krav om indholdet af den regnskabsmæssige afrapportering (fx krav om miljøregnskab, vidensregnskab, etisk og socialt ansvar, arbejdsmiljø m.v.). Udvalget finder, at sådanne indholdskrav i mange tilfælde vil være et bestyrelsesanliggende. Derudover finder udvalget, at bredden af de berørte aktieselskaber med kommunal deltagelse kan gøre det vanskeligt at fastsætte centrale krav til indhold af den regnskabsmæssige afrapportering.

Det kan derudover af den enkelte kommunalbestyrelse overvejes at stille andre regnskabsmæssige krav til visse særlige selskaber. Det kunne f.eks. være forsyningselskaber, som alt andet lige må vurderes at have en vis miljøpåvirkning, og som kunne aflægge et miljøregnskab.

