



KØBENHAVNS KOMMUNE
Økonomiforvaltningen
Center for Byudvikling

NOTAT

16-09-2013

Sagsnr.
2013-8900

Dokumentnr.
2013-435093

Sagsbehandlere:
Jesper Svensson
Pia Jepsen

Politik for aktivt ejerskab 2013



KØBENHAVNS KOMMUNE

**Center for Byudvikling,
afsnit 3**

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1599 København V

Telefon
5137 3557

Telefax
3366 7003

E-mail
jes@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

Indhold

Politik for aktivt ejerskab i kommunens selskaber	3
Forkortelser.....	4
Baggrund	4
Kommunens rolle som myndighed	4
Myndighedstilsyn.....	4
Kommunens rolle som kontraktpart.....	5
Kommunens rolle som ejer af selskaber	5
Lovhjemmel og selskabsformer	6
<i>Hvornår kan kommunen deltage i selskaber</i>	6
<i>Selskabsformer</i>	6
<i>Offentlighedsloven</i>	7
Baggrunden for kommunens deltagelse i selskaber.....	8
Selskabsorganerne og styringsværktøjer for kommunen	8
<i>Selskabsorganerne</i>	9
<i>Skriftlige styringsværktøjer</i>	10
<i>Øvrige styringsværktøjer</i>	12
Generelle erfaringer	14
Undervisning af Borgerrepræsentationen.....	15
Økonomisk forsvarlig formueforvaltning	16
Anden information	17
Information til kontaktudvalg/embedsmandsudvalg:.....	17
Information om bestyrelsesmateriale og forberedelsesnotater til bestyrelsesmedlemmer	18
Retningslinjer ved stiftelse eller indtræden i et selskab.....	18
Nye datterselskaber i eksisterende selskabskonstruktioner	19
Politik for aktivt ejerskab	20
Bilag	21
Liste over kommunens opgaver.....	21
Kommunens deltagelse i små selskaber	22

Politik for aktivt ejerskab i kommunens selskaber

Københavns Kommunes politik for aktivt ejerskab for alle kommunens selskaber er følgende:

- At Københavns Kommune ved anvendelse af de styringsværktøjer, som er til rådighed via forvaltningen og de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer:
 - sikrer og udvikler kommunens økonomiske værdier i selskaberne og
 - varetager kommunens øvrige interesser, dvs. de strategier og politikker, som Borgerrepræsentationen og kommunens udvalg har vedtaget for byens udvikling, herunder kommune- og lokalplaner, klimaplaner, ressource- og affaldsplaner, politik om sociale klausuler m.v. i selskaberne.

Herudover er det Københavns Kommunes politik:

-
- At Københavns Kommune politisk og forvaltningsmæssigt har en klar adskillelse af rollerne som myndighed, kontraktpart og ejer.
- At Københavns Kommune i rollen som ejer har fokus på adskillelsen mellem ejerrollen og bestyrelsens rolle og ansvar:
 - Københavns Kommunes rolle som ejer er at sikre, at politikken for aktivt ejerskab implementeres, mens
 - bestyrelsen i selskabet har ansvaret for den overordnede strategiske ledelse af selskabet.
- At BR-sekretariatet i samarbejde med Center for Byudvikling udarbejder materiale og arrangerer undervisning for Borgerrepræsentationen. Herudover varetager fagforvaltningerne en selskabsspecifik introduktion for bestyrelsesmedlemmerne i de respektive selskaber.
- At forvaltningerne skal udarbejde kommenterede bestyrelsesdagsordner til de af Københavns Kommune udpegede bestyrelsesmedlemmer.
- At forvaltningerne skal orientere de respektive fagudvalg og evt. Borgerrepræsentationen om de store selskabers årsrapporter og perioderegnskaber, hvis sådanne udarbejdes, samt om forhold som er af væsentlig betydning for selskabet eller for kommunen.

Forkortelser

I dette notat anvendes følgende forkortelser:

Kommunen	Københavns Kommune
BR	Borgerrepræsentationen
ØKF	Økonomiforvaltningen
TMF	Teknik- og Miljøforvaltningen

Baggrund

Når kommunen skal varetage sine interesser i selskaberne og dermed politikken for aktivt ejerskab, skal kommunen være opmærksom på, at kommunen i forhold til selskaberne har forskellige roller, som skal holdes klart adskilt fra rollen som ejer af selskabet.

Udover rollen som ejer kan kommunen være myndighed og kontrakt-part. De to sidste roller vil derfor indledningsvis kort blive gennemgået, før kommunens rolle som ejer behandles.

Kommunens rolle som myndighed

Kommunen skal løse sine opgaver på ens vilkår, uanset om opgaven varetages over for et kommunalt ejet selskab, et privatejet selskab eller en privat borger. Det betyder, at kommunens myndighedsopgaver ikke må påvirkes af, om de udføres i forhold til et kommunalt ejet selskab. Kommunen har ikke en udvidet adgang til at give påbud eller lignende, "blot" fordi kommunen ejer selskabet. Dette følger af kravet om ligebehandling og forbuddet mod magtfordrejning. Selskabet kan hverken stilles bedre eller dårligere pga. ejerskabet, fx i forbindelse med fastlæggelse af byudviklings- eller lokalplaner, klimaplaner m.v.

Myndighedstilsyn

Der gælder ligeledes et særligt myndighedstilsyn. Kommunen skal derfor sikre sig de fornødne retlige instrumenter til at sikre, at selskabet overholder de kontrakter, som kommunen indgår med selskabet.

Hvis kommunen har indgået en kontrakt med et selskab om at udføre en opgave, som kommunen er forpligtet til at sikre udført, har borgere og virksomheder fortsat mulighed for at klage til kommunen over udførelsen af opgaven. Kommunen og selskabet kan ikke afskære klagemuligheden ved en aftale mellem kommunen og selskabet.

Kommunens rolle som kontraktpart

Selskabet er ikke en del af kommunen, men er en selvstændig juridisk person, hvorfor kommunen kan købe ydelser fra selskabet.

Ved BR's behandling af de kontrakter, der skal indgås mellem kommunen og selskabet, vil medlemmer af BR, der tillige er medlem af selskabets bestyrelse eller direktion, som udgangspunkt være inhabile ved BR's behandling af sagen, men derimod ikke når sagen behandles i selskabets bestyrelse.

De kontrakter, som kommunen indgår med selskabet, skal uanset hvilket part, der sælger, indgås på markedsvilkår. Dette følger af forbuddet mod statsstøtte (en kommune er i juridisk forstand omfattet af begrebet "stat").

Kommunen skal følge udbuds- og annonceringsreglerne ved køb af ydelser fra selskabet. Denne regel gælder dog ikke, såfremt kommunen og selskabet i udbudsretlig henseende må anses som én enhed (den såkaldte "in-house-regel"). I korthed betyder in-house-reglen, at kommunen skal have samme styring over selskabet, som den har over sine egne forvaltningsgrene (kontrolkriteriet), og selskabet skal udføre hovedparten af sine opgaver for den eller de kommuner, der ejer selskabet (hovedparts-kriteriet).

Kommunens mulighed for at sælge ydelser til selskabet er begrænset af kommunalfuldmagten, hvorefter kommunen ikke må udøve erhvervsvirksomhed, medmindre der er tale om egenproduktion, biproduktion eller overkapacitet.

Kommunens rolle som ejer af selskaber

Ved redegørelsen om kommunens rolle som ejer tages udgangspunkt i rammerne for den kommunale selskabsdrift, og de erfaringer der er gjort, siden BR vedtog den gældende politik for aktivt ejerskab i 2005 (BR 544/05).

Det er ØKF's vurdering, at kommunen, efter vedtagelsen af politikken for aktivt ejerskab, har tilpasset kommunens deltagelse i selskaber, så den stemmer overens med politikken.

Siden 2005 har kommunen bl.a. frasolgt sine ejerandele i fx Kommunekemi a/s, Bella Center A/S og Dansk Bibliotekscenter A/S, hvor kommunen kun havde minoritetsposter. Miljølaboratoriet, Sluseholms- og Prøvestensselskaberne er blevet likvideret, da de havde opfyldt deres formål vedrørende ejendomsudvikling. Ørestadsselskabet er blevet delt op i Metroselskabet I/S og Udviklings-selskabet By & Havn I/S. Kommunen er gået ind i det nye multiarenaselskab Arena

CPHX, ligesom HOFOR inden for vand- og spildevandsområdet er blevet fusioneret med en række vand- og spildevandsselskaber fra omegnskommunerne. Etablering af en rensekoncern med indirekte ejerskab via HOFOR er også blevet besluttet.

Lovhjemmel og selskabsformer

Indledningsvis redegøres kort for, hvornår kommunen kan deltage i selskaber, samt de forskellige selskabsformer.

Hvornår kan kommunen deltage i selskaber

For at kommunen kan deltage i et selskab, kan der for det første være tale om en særskilt hjemmel i lovgivning. Som hovedregel er dette dog ikke tilfældet, hvorfor der skal være tale om en kommunal opgave, jf. listen på side 21, og herefter skal der sondres mellem myndighedsopgaver og faktisk forvaltningsvirksomhed.

Ved myndighedsopgaver forstås den virksomhed, der består i at regulere borgernes retsforhold, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Det er som hovedregel ikke lovligt at udføre myndighedsopgaver i selskabsform.

Øvrige kommunale opgaver betegnes som faktisk forvaltningsvirksomhed, og her har kommunen mulighed for at udføre disse i selskabsform, såfremt der kan findes hjemmel i følgende regelsæt:

- Sektorlovgivningen, fx forsyningsområdet
- Kommunalfuldmagten (almennytteskriteriet, lokalitetsprincippet, opgaveprincippet og forbud mod erhvervsvirksomhed - dog tilladt ved egenproduktion, biprodukter og overskudskapacitet)
- Lov 548 (deltagelsesloven), udvidet kreds af opgaver
- Kommunestyrelseslovens § 60, kommunale fællesskaber

Selskabsformer

Selskabsformerne, som er relevante for kommunens politik for aktivt ejerskab, er:

- Interessentskaber - I/S
Selskabsdeltagerne hæfter personligt, solidarisk og principalt. En kreditor kan rette hele sit krav mod hver enkelt selskabsdeltager, og kan straks kræve sig fyldestgjort hos selskabsdeltageren og behøver ikke først søge kravet opfyldt via interessentskabets aktiver eller hos andre interessenter. Interessentskaber reguleres af lov om visse erhvervsdriven og af sædvane og praksis.
- § 60-fællesskab

Hæftelse som i et interessentskab, men er at betragte som en selvstændig kommune. Reguleret i den kommunale styrelseslov. § 60-fællesskaber behandles generelt som interessentskaber i dette notat og nævnes kun eksplicit, når der er afvigelser fra interessentskaber.

- Kapitalselskaber - A/S og P/S
Hæftelsen er begrænset til tab af indskudskapitalen/værdien til den til enhver tid værende andel af egenkapitalen. P/S - et partnerskab er et A/S, der beskattes hos ejeren. Begge er reguleret i selskabsloven.

Følgende selskaber er ikke direkte behandlet i nærværende redegørelse:

- Erhvervsdrivende fonde
- Foreninger
- Selvejende institutioner
- OPS (Offentlig Privat Samarbejde, herunder OPP og OPI)

Offentlighedsloven

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Det betyder, at § 60 selskaber, der er at opfatte som en "særkommune" er omfattet af offentlighedsloven.

For så vidt angår de selskaber, der er privatretligt reguleret, herunder interessentskaber og aktieselskaber, er det juridiske udgangspunkt, at de ikke er omfattet af offentlighedsloven. Den nye offentlighedslov ændrer ikke på dette, dog med den undtagelse, at der nu er indsat en regel om, at 75 pct. offentligt ejerskab i et selskab automatisk medfører, at offentlighedsloven er gældende jf. nedenfor.

Stort set alle kommunens større selskaber er dog alligevel underlagt offentlighedsloven, da det af offentlighedsloven fremgår, at loven også omfatter selskaber inden for en række specifikke områder.

Offentlighedsloven medtager, således følgende selskaber til lovens anvendelsesområde:

- elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover,
- selskaber, institutioner, foreninger m.v., der driver naturgasforsyningsvirksomhed,

- kollektive varmforsyningsanlæg, som er omfattet af varmforsyningsloven og har en kapacitet på mere end 10 MJ/s,
- al virksomhed, der udøves af selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder, hermed også kommuner. Det gælder dog ikke børsnoterede selskaber og disses datterselskaber.

Derudover kan offentlighedsloven være gældende for selskaberne, hvis det er særligt angivet i en speciallov. Fx gælder offentlighedsloven for både Metroselskabet og for Udviklingsselskabet By & Havn I/S jf. den lov, der regulerer begge selskaber.

I de tilfælde hvor offentlighedsloven ikke er gældende for selskaberne som følge af lovgivning, har kommunen sikret sig, at offentlighedsloven gælder for selskabet ved at indføre en bestemmelse herom i selskabets vedtægter, fx Arenaselskabet.

Baggrunden for kommunens deltagelse i selskaber

Baggrunden for, at kommunen deltager i selskaber, kan være:

- Lovgivningsmæssige krav, fx HOFOR, jf. vandsektorloven
- Samarbejder med andre kommuner eller private for at opnå stordriftsfordele/synergier
- Styring af indtægtsdækkede aktiviteter, dvs. aktiviteten styres efter forretningsmæssige kriterier, herunder særlig økonomisk eller ledelsesmæssig fokus
- Salg af aktiviteter

Ved udskillelse af den faktiske forvaltningsvirksomhed i et selskab opnås en økonomisk adskillelse fra kommunekassen, ligesom der ikke er nogen likviditetsmæssig effekt fra driften. Selskabets drift styres typisk efter objektive kriterier, fx økonomisk resultat, måltal og varetagelsen af konkrete/specifikke forretningsområder fx fjernvarme eller affaldshåndtering.

Da driften ligger i selskabet, kan kommunen i højere grad have fokus på de overordnede linjer, fx myndighedsrollen i udarbejdelsen af klimaplaner m.v. Der er herved en tydelig adskillelse mellem myndighedsudøvelse og drift.

Selskabsorganerne og styringsværktøjer for kommunen

For at fastlægge kommunens politik for aktivt ejerskab skal selskabsorganerne og styringsværktøjerne for kommunen som ejer af et selskab nærmere gennemgås.

Selskabsorganerne

I selskaberne er der følgende organer, som kan opdeles i en hierarkisk struktur:

- Generalforsamlingen (interessentskabsmødet)

Der er her, at kommunen kan træffe beslutninger for selskabet. Kommunen kan forpligte selskabet til at efterleve kommunens politik for aktivt ejerskab, afhængig af kommunens stemmewægt og evt. regler om minoritetsbeskyttelse, der er reguleret i selskabets vedtægter. Der kan træffes beslutning om valg af bestyrelsesmedlemmer, revisor, vedtægtsændringer, udbytte, fusion, spaltning, salg, likvidation m.v. Med hensyn til valg af bestyrelsesmedlemmer kan selskabets vedtægter bestemme at udpegning tillægges kommunalbestyrelsen. Dette er fx tilfældet i Rensekoncernen. Kommunen har på generalforsamlingen også mulighed for at stille spørgsmål om selskabets forretningsstrategi, regnskab, drift og øvrige dispositioner, og dermed beslutte de overordnede mål og rammer for selskabets virksomhed. Generalforsamlingen har dog ikke mulighed for at foretage en detaljeret styring af selskabet på generalforsamlingen. Ved interessentskaber kan en betydelig del af generalforsamlingskompetencen flyttes til bestyrelsen. I aktieselskaber er der større begrænsninger i selskabslovgivningen, og visse beslutninger skal træffes på generalforsamlingen. For interessentskaberne Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S varetages ejerrollen i større grad efter retningslinjerne for aktieselskaber, jf. selskabernes vedtægter og lovgrundlag.

- Bestyrelsen

Bestyrelsen varetager den overordnede og strategiske ledelse af selskabet, herunder fastlæggelse af strategier, virksomhedspolitikker m.v. Bestyrelsen ansætter og afskediger direktionen. Bestyrelsen har altid mulighed for at overtage en konkret sag fra direktionen, men må ikke gøre det generelt. Bestyrelsen skal ligeledes efterkomme generalforsamlingens beslutninger og fastlagte rammer. Såfremt der er tale om et 100 pct. ejet aktieselskab, kan kommunen som eneaktionær, "blot" holde en generalforsamling, og derved træffe beslutning om, hvad bestyrelsen skal gøre.

Der er normalt enighed om beslutninger i bestyrelsen i modsætning til beslutninger i et politisk udvalg og Borgerrepræsentationen. Bestyrelsen har mulighed for hurtigt at holde møder, også skriftlige, hvilket gør beslutningsprocessen betydeligt hurtigere end i kommunalt regi.

Opgaven med at sikre en hensigtsmæssig overordnet ledelse af kommunens selskaber, herunder udarbejdelse af en arbejds- og

opgavebeskrivelse for bestyrelsen, ajourføring af forretningsorden samt procedurer for direktionens rapportering til bestyrelsen, finanspolitikker, risikopolitikker og lignende varetages af bestyrelsen og dennes formand.

- Direktionen

Direktionen varetager den daglige ledelse af selskabet. Direktionen skal følge de retningslinjer og anvisninger, som bestyrelsen har givet, og står til ansvar over for denne. Den daglige ledelse omfatter ikke dispositioner, der efter selskabets forhold er af usædvanlig art eller af stor betydning for selskabet. Disse dispositioner skal forelægges bestyrelsen. Direktionens centrale pligter og opgaver er sikring af, at:

- Bogføringen sker under iagttagelse af lovgivningen.
- Formueforvaltningen foregår på betryggende måde. Heri ligger der ikke blot en pligt til at konstatere aktivernes tilstedeværelse, men også at sørge for deres forsvarlige anbringelse, opretholdelse af hensigtsmæssige forsikringer m.v.
- Selskabets kapitalberedskab til enhver tid er forsvarligt, herunder at der er tilstrækkelig likviditet til at opfylde nuværende og fremtidige forpligtelser, efterhånden som de forfalder.

- Embedsmandsudvalg/kontaktudvalg

Dette er et særligt nedsat udvalg, som hyppigt findes i de kommunale § 60 selskaber. Rammerne for udvalget bør være fastsat i selskabets vedtægter. Som hovedregel behandler udvalget punkter på dagsordenen for det kommende bestyrelsesmøde. Udvalgene kan også drøfte selskabets fremtid og strategier i en kommunal vinkel sammen med selskabets direktion og de øvrige medinteressenter. Udvalgene har alene en koordinerende og mødeforberedende funktion, og udvalget er ikke tillagt nogen beslutningskompetence.

Ovennævnte er dog som hovedregel ikke muligt i aktieselskaber pga. bestyrelsesansvar.

Skriftlige styringsværktøjer

- Vedtægter

Selskabets vedtægter kan betragtes som selskabets grundlov. Generalforsamlingen, bestyrelsen og direktionen skal i alle henseender overholde selskabets vedtægter. Selskabets vedtægter er derfor

det stærkeste styringsværktøj, som kommunen har. I vedtægterne er selskabets formål angivet med rækkevidde og begrænsninger i selskabets aktiviteter. Der kan i vedtægterne fastsættes regler om god selskabsledelse, sociale klausuler, miljømæssige mål og regnskaber.

ØKF har fx i både Rensekoncernen og i Arenaselskabet sikret sig, at der i vedtægterne er indsat en bestemmelse om, at selskabet skal fastlægge strategier for god selskabsledelse og for CSR (Corporate Social Responsibility). Erfaringen herfra bør kommunen bruge fremadrettet, hvis der skulle opstå mulighed for at ændre selskabets vedtægter, således at kommunen benytter denne lejlighed til at indsætte lignende bestemmelser i vedtægterne.

Ved oprettelse af selskaber bør kommunen være opmærksom på muligheden for at sikre sig overholdelse af kommunens politikker og strategier, og i det omfang det er hensigtsmæssigt, lovligt og forhandlingsmæssigt muligt bør, der indsættes sådanne bestemmelser i vedtægterne.

Det er også vedtægterne, der regulerer valg af bestyrelsesmedlemmer, stemmevægt, ejerandele, forkøbsret, rapportering til ejeren, opgavefordelingen mellem bestyrelsen og generalforsamlingen, og mellem bestyrelsen og direktionen, herunder hvilke beslutninger, der skal forelægges for bestyrelsen og/eller generalforsamlingen. Det kan særligt være relevant at begrænse bestyrelsens kompetence ved følgende beslutninger:

- Udvidelse af aktivitetskredsen
- Større investeringer
- Beslutninger, der kan medføre modregning i kommunens bloktilskud, eller påvirke kommunens lånerammer
- Særlige politiske forhold
- Salg af aktiver
- Salg af datterselskaber
- Strategiske partnerskaber
- Etablering af nye datterselskaber
- Anliggender i datterselskaber vedr. ovenstående punkter

- Ejerftale

Ejerftalen er indgået mellem selskabets ejere, og som regulerer deres indbyrdes ejer- og ledelsesforhold i selskabet. Det er væsentligt at påpege, at ejerftalen kun er bindende for ejerne, og ikke binder selskabet. Ejerftalen har derfor ikke gyldighed på det selskabsretlige plan. Ejerftalens primære formål er at afparere virkningerne af de almindelige regler om stemmewægt ved generalforsamlingsbeslutninger. I interessentskaber gælder der et princip om enstemmighed om væsentlige beslutninger, og i aktieselskaber gælder der et almindeligt flertalsprincip. Dvs. hovedreglen er, at den, der behersker mere end 50 pct. af stemmerne på generalforsamlingen, kan bestemme over selskabet. Derfor er væsentlige minoritetsbeskyttelsesregler ofte reguleret i ejerftalen, specielt i aktieselskaber. Generelt kan man sige, at ejerftalen fastsætter ejernes rettigheder og pligter over for hinanden, giver retningslinjer for ejernes samarbejde (loyalitetsforpligtelse) og tager højde for konfliktløsning ved uenighed mellem ejerne.

Ejerftalen kan regulere ejernes:

- Forvaltningsmæssige beføjelser, dvs. retten til at udøve indflydelse på selskabets forvaltning, først og fremmest gennem udøvelse af møde- og stemmeretten på selskabets generalforsamling, valg af bestyrelsesmedlemmer, minoritetsbeskyttelse, udvidelse af ejerkredsen m.v. (magten i selskabet).
- Økonomiske beføjelser, dvs. retten til andel i selskabets formue og afkastet heraf, først og fremmest i form af retten til udbytte, opløsningsprovenu m.v. (pengene).
- Dispositionsmæssige beføjelser, dvs. retten til at disponere over deres kapitalandele i selskabet, først og fremmest ved at sælge eller pantsætte dem, udtræden og opløsning (exitmuligheder).

- Forretningsorden

Forretningsordenen er et dokument, der regulerer arbejdsfordelingen internt i bestyrelsen og eventuelt over for direktionen (direktionsinstruks). I aktieselskaber er det et krav, at der er en forretningsorden, og det er revisors rolle at kontrollere, at denne forefindes.

Øvrige styringsværktøjer

- Instruktionsbeføjelse

I aktieselskaber kan kommunen instruere den person, som har fået mandat til at repræsentere sig på generalforsamlingen. Der er forbud mod at give instruktioner til bestyrelsesmedlemmer. Dette

forbud gælder både bestyrelsesmedlemmer valgt af generalforsamlingen og medlemmer udpeget af BR i henhold til vedtægterne. Såfremt kommunen er utilfreds med bestyrelsesmedlemmets dispositioner, kan medlemmet afsættes på en generalforsamling. Hvis medlemmet i henhold til vedtægterne er udpeget af BR, kan denne afsætte medlemmet uden afholdelse af generalforsamling.

For interessentskaber gælder, at BR har adgang til at give instrukser til bestyrelsesmedlemmet, når der er tale om instrukser inden for det kommunale opgaveområde, jf. listen på side 21. Dette kan gøres generelt ved udpegningen af bestyrelsesmedlemmet, hvor kommunen har mulighed for at give et "bundet mandat", inden for hvilket medlemmet skal varetage kommunens interesser, eller i forbindelse med en konkret sag og/eller et bestyrelsesmøde.

Hvis bestyrelsesmedlemmet er udpeget pga. særlige personlige/faglige kvalifikationer kan instruktionsbeføjelsen i visse tilfælde dog være begrænset.

Instruktionsbeføjelsen er ligeledes begrænset af den selskabsretlige loyalitetsforpligtelse, hvorefter bestyrelsesmedlemmet skal varetage selskabets interesser og ikke må varetage interesser, som er selskabet uvedkommende.

Hvis et bestyrelsesmedlem ikke følger kommunens politik for aktivt ejerskab, kan kommunen udskifte bestyrelsesmedlemmet enten via en BR-beslutning (såfremt BR har udpeget vedkommende) eller på en generalforsamling.

- Oplysningsret og -pligt over for kommunalbestyrelsen

Bestyrelsesmedlemmet har via instruktionsbeføjelsen pligt til at give oplysninger til kommunen, som vedkommende har modtaget i kraft af sit hverv som bestyrelsesmedlem. Såfremt der ikke er en instruktionsbeføjelse, må videregivelse af oplysninger kun ske under hensyntagen til tavshedspligten. Det er vigtigt at understrege, at bestyrelsen ikke kan beslutte en udvidet tavshedspligt ved fx i referatet fra et bestyrelsesmøde at oplyse, hvilke oplysninger den anser for fortrolige.

Videregivelse af oplysninger til kommunen kan bedst ske (og skal i aktieselskaber) sikres i selskabets vedtægter.

- Sekretariatsbetjening

Sekretariatsbetjening af kommunens bestyrelsesmedlem kan bidrage til at sikre, at bestyrelsesmedlemmet bedst muligt kan varetage sit hverv og kommunens politik for aktivt ejerskab. Dette gælder både for aktieselskaber og for interessentskaber, jf. afsnittet

”Information om bestyrelsesmateriale og forberedelsesnotater til bestyrelsesmedlemmer”.

- Ejermøder

I interessentskaber kan vedtægterne og/eller ejeraftalen fastsætte regler for afholdelse af ejermøder, hvor kommunen kan drøfte selskabets forhold med selskabets bestyrelse og direktion, og hvor der følges op på den fastlagte forretningsstrategi, regnskaber m.v. For så vidt angår aktieselskaber er der mulighed for, at kommunen mødes med bestyrelsesmedlemmer (formand/næstformand) samt med direktionen, og på disse møder fremlægger sine synspunkter og redegøre for, hvorledes kommunen ønsker selskabet drevet, strategiske tiltag, politiske hensyn, planer og politikker m.v. Det er væsentligt at være opmærksom på, at bestyrelsesmedlemmet/-direktionen ikke er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til kommunen på sådanne møder.

Sammenfatning

Kommunen overordnede retningslinjer for varetagelsen af kommunens ejerskab i større selskaber er dermed følgende:

- At kommunen politisk og forvaltningsmæssigt har fokus på den klare adskillelse, der er af rollerne som myndighed, kontraktpart og ejer
- At kommunen i rollen som ejer har fokus på adskillelsen mellem ejerrollen og bestyrelsens rolle og ansvar:
 - Kommunens rolle som ejer at sikre politikken for aktivt ejerskab implementeret, mens
 - Bestyrelsen i selskabet har ansvaret for den overordnede strategiske ledelse af selskabet.

Generelle erfaringer

ØKF's generelle erfaring er, at kommunen har haft lettest ved at implementere kommunens politik for aktivt ejerskab i det aktieselskab, som kommunen ejer 100 pct., nemlig HOFOR.

I de øvrige selskaber afhænger det af vedtægternes og ejerftalernes reguleringer af stemmevægten, evt. minoritetsbeskyttelsesregler, og af antallet af bestyrelsesmedlemmer, som kommunen kan udpege.

I flere selskaber har kommunen afstået sin majoritetsindflydelse, selv om kommunen i nogle tilfælde ejer og hæfter for betydeligt mere end 50 pct. af selskabet. Dette har gjort det vanskeligere at implementere kommunens politik for aktivt ejerskab.

I modsætning til børsnoterede koncerner/selskaber, hvor der kan være en stor spredning i ejerskabet, er hovedparten af de større selskaber og interessentskaber, hvori kommunen deltager, karakteriseret ved et relativt koncentreret ejerskab, hvor kommunen som regel er den største deltager og/eller majoritetsejer. Kommunen har derfor mulighed for at gøre sin ejerindflydelse gældende og deltage aktivt i en drøftelse med selskaberne om selskabernes strategiske forhold.

ØKF's erfaring er, at forvaltningerne er i dialog med kommunens selskaber på alle niveauer med det formål både at give en relevant bestyrelsesbetjening/orientering til de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer og for at varetage den aktive ejerskabspolitik, fx for at implementere BR's beslutninger om CO2-neutralitet, sociale klausuler m.m.

Udover ØKF er det kun TMF, der har ansvaret for en række store selskaber. TMF har således i sit ressortområde: I/S Amager Ressourcecenter, I/S Vestforbrænding, CTR I/S og Lynettefællesskabet I/S (Lynettefællesskabet I/S er under omdannelse til en rensekonzern, hvor Københavns Kommune har valgt et indirekte ejerskab via HOFOR, sammen med de øvrige HOFOR kommuner).

ØKF vurderer, at der er et godt samarbejde mellem de to forvaltningerne, såvel i forhold til selskabernes strategier samt i forhold til de planer og politikker, som kommunen har inden for energi- klima- og klimatilpasningsområderne.

ØKF forventer, at der på embedsmandsniveau fortsat vil være en betydelig dialog, projektgrupper mv. mellem selskaberne og forskellige fagforvaltninger, fx deltager HOFOR, som er en del af Økonomiudvalgets ressort, i flere projekt- og dialoggrupper med TMF.

Undervisning af Borgerrepræsentationen

For at kunne udmønte og implementere kommunens politik for aktivt ejerskab er det vigtigt, at kommunens udpegede bestyrelsesmedlemmer er klædt på til bestyrelsesarbejdet.

Det fordrer, dels at de er bekendt med kommunens politik for aktivt ejerskab og kommunens styringsværktøjer, men også at de kender til deres rolle og deres ansvar, som medlem af bestyrelsen i et selskab.

BR-sekretariatet udarbejder derfor i samarbejde med Center for Byudvikling materiale og arrangerer undervisning for Borgerrepræsentationen. Materialet og undervisningen skal nøje redegøre for bestyrelsens rolle og ansvar, herunder:

- Opgaver og ansvar
- Stemmeafgivning
- Aktindsigt
- Inhabilitet
- Instruktionsbeføjelser
- Tavshedspligt/udlevering af oplysninger
- Erstatningsansvar
- Strafansvar

For at kunne udøve et aktivt ejerskab, er det væsentligt, at kommunen klart og tydeligt tilkendegiver de overordnede krav og forventninger til selskaberne og til de udpegede bestyrelsesmedlemmer, samt præciserer formålet med kommunens deltagelse i selskaberne.

Forvaltningerne deltager i forskellig udstrækning i ejermøder, embedsmandsmøder, kontaktudvalg m.m. Formålet med disse fora er at varetage kommunens politik for aktivt ejerskab. Der sker dog også i betydeligt omfang forberedelse af konkrete sager i selskabernes bestyrelser, samt sager der skal behandles i fagudvalgene samt BR, enten til godkendelse eller til orientering.

Fagforvaltningerne har ansvaret for en specifik introduktion for bestyrelsesmedlemmerne i de respektive selskaber. Introduktionen kan fx omfatte kommunens politikker og strategier i forhold til selskabet, samarbejdsflader/metoder mellem kommunen og selskabet, aktuelle sager m.m.

Økonomisk forsvarlig formueforvaltning

Kommunen er bundet af princippet om økonomisk forsvarlig formueforvaltning, hvilket har indflydelse på, hvordan kommunen kan og skal handle som ejer af selskaber. Den kommunalretlige grundsætning er dog ikke præcist afgrænset, og muligheden for at reagere over for et selskab vil afhænge af ejer- og stemmeandele i selskabet, hvorfor dette igen afhænger af selskabets vedtægter og eventuelle ejerftale mellem ejerne.

For at sikre sig, at kommunen kan varetage forvaltningen af de kommunale værdier i selskaber, er det vigtigt, at kommunen løbende modtager informationer om selskabets aktiviteter og økonomi.

For at kommunen kan være en aktiv ejer, er det vigtigt, at selskaberne, hvor kommunen deltager, informerer forvaltningerne rettidigt om sager, som har ejerstrategisk fokus eller er bestyrelsesrelevante. Sådanne informationer kunne fx være informationer om selskabets økonomi eller særligt væsentlige dispositioner.

I forhold til selskabets økonomi skal kommunen som ejer i nogle tilfælde stille krav om, hvilken information der ønskes tilvejebragt om selskabets overordnede økonomi udover de almindelige rapporter som årsregnskabet m.v. Det gælder særligt, når kommunen hæfter eller garanterer for store beløb i forhold til selskabets økonomiske grundlag, idet kommunens økonomi i værste fald kan blive påvirket direkte, hvis der trækkes på garantierne/hæftelserne.

Formålet med forelæggelsen af årsrapporter og perioderegnskaber for BR og/eller udvalgene er at sikre, at kommunen er orienteret om udviklingen i kommunens selskaber. Det gælder særligt de selskaber, hvor kommunen enten hæfter eller garanterer for betydelige beløb.

ØKF forelægger derfor løbende By & Havns og Metroselskabets kvartalsrapporter for Økonomiudvalget, og årsrapporten for de to selskaber forelægges BR.

Det er derfor kommunens politik at fagforvaltningerne skal orientere de respektive udvalg og evt. BR om de store selskabers årsrapporter og perioderegnskaber, hvis sådanne udarbejdes, samt om forhold, som er af væsentlig betydning for selskabet eller for kommunen.

Anden information

Det skal i forhold til hvert enkelt selskab overvejes at afrapportere øvrige informationer omkring selskabets drift over for ejerne/forvaltningerne. Informationen kan fx omhandle selskabets arbejde med sociale klausuler, praktik- og lærlingepladser m.m.

Formålet er at implementere de politikker og planer, som BR har vedtaget for kommunen, således at disse også gælder i de selskaber, hvori kommunen er ejer/medejer under hensyn til eventuelle lovgivningsmæssige restriktioner for selskabet og ejerforholdene.

Information til kontaktudvalg/embedsmandsudvalg:

Forvaltningerne deltager for nogle selskaber også i kontaktudvalg eller embedsmandsudvalg (herefter kontaktudvalg). Det er særligt kendt fra de større kommunale interessentskaber.

I kontaktudvalgene har kommunen som hovedregel mulighed for at se og kommentere materialet til et kommende bestyrelsesmøde samt drøfte selskabets fremtid og strategier i en kommunal vinkel sammen med selskabet og de øvrige medinteressenter.

Såfremt kontaktudvalgene skal give værdi, er det derfor vigtigt, at kontaktudvalgene modtager den relevante information fra selskabet, og at selskabet er villig til at drøfte såvel dagsorden til bestyrelsen som strategiske punkter i kontaktudvalget.

Information om bestyrelsesmateriale og forberedelsesnotater til bestyrelsesmedlemmer

For de større selskaber modtager fagforvaltningerne kopi af bestyrelsesmaterialet til kommunens bestyrelsesmedlemmer, med henblik på at kunne udarbejde en kommenteret dagsorden. Formålet med kommenterede bestyrelsesdagsordener er at give kommunens bestyrelsesmedlemmer input om, hvad forvaltningen/kommunes holdning er til den konkrete sag for derigennem at forankre politikken om aktivt ejerskab (sikring og udvikling af de økonomiske værdier og kommunes øvrige interesser).

Det er derfor kommunens politik, at forvaltningerne skal udarbejde kommenterede dagsordener til de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer.

For aktieselskaber og selskaber, der reguleres efter selskabslovgivningen, modtages bestyrelsesmaterialet personligt og fortroligt direkte til den ansvarlige sagsbehandler. Bestyrelsesmaterialet er derfor ikke en del af forvaltningens almindelige sagsmateriale, men tilhører bestyrelsessekretæren personligt.

I de selskaber, hvor kommunen har udpeget bestyrelsesformanden, skal der tages højde for, at formanden varetager en særlig position som mødeleder og selskabets formand. Forvaltningerne skal i den sammenhæng koordinere mødeforberedelsen med selskabets ledelse, såfremt dette ligger inden for selskabslovgivningens regler.

Herudover er ØKF bekendt med, at kommunens bestyrelsesmedlemmer i nogle af de større selskaber afholder møder med fagforvaltningen, hvor dagsorden til bestyrelsesmødet drøftes.

Eksterne bestyrelsesmedlemmer, som BR har indsat i bestyrelserne i de større selskaber (primært HOFOR), modtager ikke bestyrelsesforberedelse fra forvaltningen, da formålet med eksterne medlemmer bl.a. er et bidrag med en udefrakommende vinkel i bestyrelsen.

Retningslinjer ved stiftelse eller indtræden i et selskab

Det er kommunens politik, at forvaltningerne skal sikre de fornødne forhandlingsmæssige, juridiske og økonomiske kompetencer ved stiftelse af selskaber og indtræden i selskaber.

I beslutningsgrundlaget for stiftelse/indtræden skal indgå en redegørelse for hjemmelsgrundlaget, jf. ovenfor.

Det skal endvidere anføres, om der sker overdragelse af opgaver/områder, og om statsforvaltningen (§ 60-selskaber) eller andre skal godkende stiftelsen af eller indtræden i selskabet.

Indstillingen skal indeholde en begrundelse for valg af selskabsform og beskrive konsekvenserne af dette valg, herunder:

- Motivation for valget af selskabsform
- Hvilke regler, der gælder, hvis vedtægten m.m. ønskes ændret, herunder kommunens indflydelse ved ændringer og muligheder for sikre at:
 - Kommunens økonomiske værdier i selskaber sikres og udvikles,
 - Kommunes øvrige interesser, dvs. de strategier og politikker, som BR og kommunens udvalg har vedtaget for byens udvikling herunder kommune- og lokalplaner, klimaplaner, politik om sociale klausuler m.v., varetages i selskabet.
- Forretningsplan/Business case for det nye selskab
- Selskabets forventede skatteforhold

- Det samlede indskud og kommunens indskud
- Indbyrdes økonomisk hæftelse og kommunes hæftelse
- Finansiering af selskabets virksomhed, herunder evt. årlige driftstilskud
- Bestyrelsessammensætning
- Evt. bestemmelser om budgetter, fast ejendom, lånoptagelse, regnskabsbestemmelser og revision.

Nye datterselskaber i eksisterende selskabskonstruktioner

Oprettelse af datterselskaber i eksisterende selskabskonstruktioner er i første omgang en beslutning, som bestyrelsen skal tage stilling til og afhængig af selskabets vedtægter eventuelt også kommunen. Såfremt kommunen skal godkende oprettelsen af datterselskaber sker dette oftest på generalforsamlingen, eller ved en skriftlig godkendelse.

Kommunens selskaber opretter datterselskaber i de tilfælde, hvor der er en relevant driftsmæssig årsag hertil. Som eksempler herpå kan nævnes HOFOR's vindmølle-selskaber for forskellige vindmølleprojekter og Udviklings-selskabets By & Havn I/S' udviklings-selskaber i forbindelse med byudviklingen af forskellige områder i Nordhavn.

Politik for aktivt ejerskab

Københavns Kommune er medejere af en række forskellige selskaber eller indgår på anden vis i selskabskonstruktioner, fondsbestyrelser mv. Metroselskabet, By & Havn, HOFOR, ARC, I/S Vestforbrænding, m.fl.

Historisk har der været forskellige motiver for etableringen af de forskellige konstruktioner: systemfordele, særligt ledelse & kompetence profil, økonomi, gennemsigtighed, borgerhensyn. Fælles for dem alle er, at den politiske forankring eller styring kan være svær at håndtere, hvis der ikke udstikkes en politik for kommunens ejerskab og deltagelse i selskabskonstruktioner.

Med udgangspunkt i nærværende notats beskrivelse af muligheder og begrænsninger for varetagelsen af kommunens ejerskab er kommunens centrale politik for aktivt ejerskab følgende:

- At kommunen ved anvendelse af de styringsværktøjer, som er til rådighed via forvaltningen, og de af kommunen udpegede bestyrelsesmedlemmer:
 - sikrer og udvikler kommunens økonomiske værdier i selskaberne og
 - varetager kommunens øvrige interesser, dvs. de strategier og politikker, som BR og kommunens udvalg har vedtaget for byens udvikling herunder kommune- og lokalplaner, klimaplaner, ressource- og affaldsplaner, politik om sociale klausuler m.v. i selskaberne.

Det er således med udgangspunkt i ovennævnte politik for aktivt ejerskab, at forvaltningerne skal håndtere kommunens ejerrolle i de forskellige selskaber. Tilsvarende skal kommunens repræsentanter i bestyrelser og generalforsamlinger også følge kommunens politik for aktivt ejerskab i forbindelse med varetagelsen af deres hverv.

Bilag

Liste over kommunens opgaver

Kommunernes opgaveportefølje omfatter:

- Det sociale område: Det samlede finansierings-, forsynings- og myndighedsansvar
- Børnepasning
- Folkeskolen, herunder specialundervisning og specialpædagogisk bistand til småbørn
- Specialundervisning for voksne
- Ældrepleje
- Sundhed (Forebyggelse, pleje og genoptræning, der ikke foregår under indlæggelse, behandling af alkohol- og stofmisbrug, hjemmesygepleje, tandpleje og socialpsykiatri)
- Aktivering og beskæftigelsesprojekter for ikke-forsikrede ledige i fælles jobcentre med staten
- Integrationsindsats og sprogundervisning af indvandrere
- Borgerbetjening på skatte- og inddrivelsesområdet i samspil med de statslige skattecentre
- Forsyningsvirksomhed og redningsberedskab
- Natur, miljø og planlægning
- Lokal erhvervsservice og turistfremme
- Deltagelse i regionale trafikselskaber
- Det lokale vejnet
- Biblioteker, musikskoler, lokale sportsfaciliteter og andre kulturelle områder.

Kommunens deltagelse i små selskaber

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

En forudsætning for at opstille retningslinjer for varetagelsen af kommunens rolle som ejer i forhold til de mindre selskaber vil i første omgang være at identificere kommunens formål med deltagelsen, og herefter mulighed og interesse i at øve indflydelse på selskabet.

For nogle selskabers vedkommende vil en politik for aktivt ejerskab først og fremmest udfolde sig i forhold til rekrutteringen af bestyrelsesmedlemmer, samt forvaltningens opfølgning i forhold til selskaberne samt evt. uddannelse og information af bestyrelsesmedlemmerne.

Det er derfor hensigtsmæssigt:

1. At varetagelsen af ejerrollen i relation til de mindre hvern i små og mindre selskaber, varetages i de respektive fagforvaltninger.
2. At forvaltningerne op til konstitueringen vurderer, om det stadig er relevant at deltage i hvervet, jf. 2 a til 2d:
 - a. Er der tale om et obligatorisk hverv for kommunen (lovpligtigt eller lignende)? Lovpligtige hverv skal også besættes i den kommende valgperiode.
 - b. Varetages der en relevant kommunal opgave eller interesse for kommunen i hvervet?
 - c. Er det forvaltningens vurdering, at det forsat er relevant for kommunen at have hvervet?
 - d. Er hvervet placeret i den korrekte forvaltning i kommunen (ressortrelevans)?

Ad 2b og 2c.: For de hverv, som ikke er lovpligtige, skal det vurderes, om det stadig er relevant for kommunen at besætte disse hverv, eller om kommunen skal udtræde af det pågældende hverv.

Det bør overvejes, hvilken opgave eller interesse for kommunen der varetages ved repræsentation. På hvilken måde er hvervet/interessen i overensstemmelse med 2b, jf. nedenstående liste på side 21 over kommunens opgaver. Hvilke resultater er der opnået for kommunen som følge af varetagelsen af hvervet, og hvorledes er resultaterne i overensstemmelse med kommunens politikker på området?

Ad 2d.: Dette punkt vedrører hvervets interne placering i kommunen. Det skal vurderes, om hvervet/hvervsområdet har udviklet sig i en retning, så det fx. vil være mere passende, hvis hvervet fremadrettet blev flyttet til en anden forvaltning.

Fx kan det overvejes, hvilken forvaltning, der vurderes at have størst interesse i varetagelsen af hvervet, samt om der sker koordinering med andre forvaltninger i forbindelse med varetagelsen af hvervet.