



NOTAT

29. april 2011

Høringsnotat vedrørende forslag til lov om ændring af lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (Udvidelse af visse dispensationsmuligheder med henblik på at styrke private virksomheders muligheder for eksport, fx af sundheds- og velfærdsløsninger)

1. Indledning

Lovforslaget er et led i udmøntningen af aftale om Konkurrencepakken af 11. april 2011 mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne, som har til formål at fremme konkurrencen og produktiviteten i den private og offentlige sektor.

Formålet med forslaget til lovændringen er at styrke private virksomheders muligheder for eksport, fx af sundheds- og velfærdsløsninger. Det sker ved at justere visse af dispensationsmulighederne i lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber. Forslaget til lovændringen ændrer ikke på det overordnede formål med lovgivningen. Det offentlige skal ikke bevæge sig ud på områder, hvor der allerede er et velfungerende privat marked.

Forslaget er sendt i høring den 12. april 2011 med høringsfrist den 26. april 2011 til i alt 50 myndigheder, organisationer m.v.

Der er modtaget høringssvar fra 18 af de 50 hørte myndigheder, organisationer m.v. Heraf har 5 haft bemærkninger til udkastet til lovforslag. Der er herudover modtaget høringssvar fra en part, der ikke har fået lovforslaget sendt i høring. Det drejer sig om Den fælles offentlige sundhedsportal, sundhed.dk.

De væsentligste bemærkninger fra de hørte parter til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor.

2. Generelle bemærkninger

Høringen tegner overordnet et billede af, at organisationerne generelt er positive over for lovforslagets indhold. Nogle organisationer ser dog gerne, at yderligere forhold kunne være ændret som led i lovforslaget.

DI – Organisationen for Erhvervslivet anfører, at hensigten med forslaget dels er at lette sagsgangene i forbindelse med behandlingen af dispensationsanmodninger, dels at udvide mulighederne for at få dispensation fra kravet om, at maksimalt 25 pct. af omsætningen i et fælles selskab må stamme fra salg til andre end kommuner/regioner, hvis mersalget er et resultat af eksport af selskabets ydelser. DI bemærker herefter, at de støtter begge tiltag, og at organisationen derfor ikke har nogen bemærkninger til lovforslaget.

Landbrug & Fødevarer (L&F) oplyser, at de er positive over for de foreslåede ændringer. Det er efter L&F's opfattelse vigtigt, at de foreslåede ændringer sigter på at bidrage til, at offentlig-private selskaber i konkrete tilfælde kan foretage en nødvendig risikoafdækning og fortsætte deres virksomhed, hvis dette er til gavn og nødvendigt for danske virksomheders fortsatte eksport og dermed for væksten i samfundet. L&F finder det endvidere hensigtsmæssigt, at der i konkrete tilfælde kan opnås dispensation fra omsætningsgrænsen på 25 pct. af omsætningen, hvor dette skønnes at kunne bidrage til, at offentlige opgaver kommer ud på et privat marked og det samtidig vurderes, at den offentlige parts fortsatte deltagelse i selskabet er afgørende for selskabets videre drift.

KL oplyser, at organisationen er positiv over for forslaget om at udvide betingelserne for dispensation fra kravet om, at maksimalt 25 pct. af selskabets omsætning gennemsnitligt over tre regnskabsår må stamme fra salg til andre end kommuner/regioner. Når det gælder eksport af fx velfærds-, sundheds- og rådgivningsløsninger udgør den nuværende regel en alvorlig barriere for eksportaktiviteter, da eksporten i så fald højst må udgøre 25 pct. af omsætningen. KL finder dog, at to yderligere forhold kunne være ændret som led i lovforslaget, jf. afsnit 3.

Den fælles offentlige sundhedsportal, sundhed.dk oplyser, at den gældende lovgivnings krav om de offentlige parters direkte deltagelse samt den øvre grænse med hensyn til omsætning til andre end kommuner og regioner har hindret dannelsen af offentlig-private selskaber, som kunne overføre knowhow til udlandet. Sundhed.dk konstaterer, at udkastet til lovforslag adresserer dette gennem udvidede muligheder for dispensation, og hvis lovændringen vedtages, vil sundhed.dk overveje at afprøve, om den ændrede lovgivning i sundhed.dk's tilfælde kan give hjemmel til dannelse af et offentlig-privat selskab.

Danske Regioner kvitterer for udvidelsen af dispensationsadgangen vedr. omsætning til andre end regioner, da dette kan bidrage til at styrke offentlig-privat samarbejde og hermed styrke private virksomheders muligheder for eksport af sundheds- og velfærdsløsninger. Det er efter Danske Regioners opfattelse også positivt, at sagsbehandlingstiden i forhold til dispensationsansøgninger forventes nedbragt. Danske Regioner finder dog samtidig, at forslagene kun i meget begrænset omfang kan understøtte styrket offentlig-privat samarbejde. Danske Regioner henviser i den forbindelse til, at det fremgår af bemærkningerne, at der skal være tungtvejende grunde for dispensation.

Danske Regioner har desuden i forbindelse med høringen fremsat en generel bemærkning om muligheden for at indføre hjemmel til en selskabskonstruktion, fx et regionalt aktieselskab. Tanken bag dette er, at de kommercielle områder kan foregå i en dattervirksomhed, hvor regionen kan samle og fokusere arbejdet med kommercialisering og offentlig-privat samarbejde om systemeksportlignende tiltag. Danske Regioner

bemærker, at fordelene ved en selskabskonstruktion er, at dattervirksomheden vil have egne handlemuligheder og eget budget, hvor der er indskudt kapital. Herved vil den almindelige drift ikke være påvirket af deltagelsen. Kommunerne har i dag mulighed for selskabskonstruktion i form af de såkaldte § 60-selskaber.

Endelig finder Danske Regioner, at to yderligere forhold bør ændres som led i lovforslaget, jf. afsnit 3.

Kommentar

Den gældende lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber giver hjemmel til, at kommuner og regioner under iagttagelse af visse betingelser kan deltage i selskaber. Loven gælder, hvis der ikke i anden lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne er hjemmel til den kommunale eller regionale deltagelse i det pågældende selskab. Lovforslaget ændrer dermed ikke på reglerne for, hvornår en kommune kan deltage i et såkaldt § 60-selskab.

Der har siden lovens vedtagelse i 2006 vist sig at være konkrete tilfælde, hvor enkelte af de opstillede krav i praksis har forhindret hensigtsmæssige samarbejder vedrørende eksport, fx af sundheds- og velfærdsløsninger til udlandet.

Med loven udvides derfor visse af de eksisterende dispensationsadgange i loven. Det drejer sig om en udvidelse af dispensationsadgangen i forhold til kravet om kommunens eller regionens direkte deltagelse i selskabet, og en udvidelse af dispensationsadgangen med hensyn til omsætning til andre end kommuner/regioner.

Lovforslaget ændrer ikke på det overordnede formål med lovgivningen, idet det offentlige ikke skal bevæge sig ud på områder, hvor der allerede er et velfungerende privat marked.

Regionerne har i henhold til kommunalreformen udelukkende positivt definerede opgaver. Regionerne har i henhold til den gældende lov mulighed for at deltage i fælles selskaber på samme vilkår som kommunerne inden for de vigtigste af regionernes positivt definerede driftsopgaver, såsom sundhedsområdet, trafikområdet og det sociale område.

Regionerne er oprettet til varetagelse af visse nærmere afgrænsede opgaver. Det blev derfor i forbindelse med kommunalreformen fundet hensigtsmæssigt, at regionerne ikke skal have generel adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder. Hvor det skønnes hensigtsmæssigt, at regionerne udfører opgaver for andre offentlige myndigheder, kan den fornødne regulering heraf ske i sektorlovgivningen. Der er ikke i lovforslaget ændret på dette.

3. Specielle bemærkninger

3.1. Dispensation til indirekte deltagelse

Landbrug & Fødevarer (L&F) finder, at tilføjelsen til § 3, stk. 3, af ordene ”hvis væsentlige forhold taler herfor” på sin ordlyd kan fortolkes således, at adgangen til at opnå tilladelse til at deltage indirekte i selskaberne indskrænkes med lovforslaget frem for at blive udvidet, som er den udtrykte hensigt ifølge bemærkningerne. Da bemærkningerne leverer udmærkede præciserende forståelsesbidrag, finder L&F dog, at tvivl herom formentlig vil undgås.

Kommentar

Lovforslaget indebærer, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fremover ved anmodninger efter § 3, stk. 3, skal vurdere, hvorvidt den ønskede indirekte deltagelse i det konkrete tilfælde kan medvirke til en bedre risikoafdækning for kommunen eller regionen. Lovforslaget vil medføre en udvidelse af de begrundelser, der kan føre til en dispensation. Lovforslaget ændrer imidlertid ikke på, at der fortsat skal være tale om tungtvejende grunde for at imødekomme en anmodning om dispensation. Det vurderes derfor som hensigtsmæssigt, at det også af bestemmelsens ordlyd indikeres, at der skal være tale om tungtvejende grunde, hvis der skal gives tilladelse.

3.2. Kravet om, at en kommune/region med sin deltagelse i selskaber ikke må opnå bestemmende indflydelse heri

KL anfører, at det fremgår af § 3, stk. 4, i den nuværende lov, at en kommune eller region ikke ved sin deltagelse må opnå bestemmende indflydelse. I forbindelse med eksport af fx velfærds-, sundheds- og rådgivningsløsninger kan dette efter KL's opfattelse være en hindring, hvis der eksempelvis kun er deltagelse af én kommune. Der bør derfor indføres en dispensationsadgang, som giver mulighed for at oprette et selskab, hvor hovedaktiviteten er eksport af fx velfærds-, sundheds- og rådgivningsløsninger, selvom den pågældende kommune eller region opnår bestemmende indflydelse.

Kommentar

I udkastet til lovforslag er der ikke lagt op til at ændre på kravet om, at en kommune ikke må opnå bestemmende indflydelse i et selskab omfattet af loven.

Baggrunden herfor er, at det fortsat er opfattelsen, at en kommune ikke skal kunne bevare rådigheden over en udskilt opgave, samtidig med at den ved at etablere et offentlig-privat selskab bringer sin virksomhed uden for de regler, der i øvrigt gælder for kommunal forvaltning. Dette vurderes at være tilfældet, uanset om der er tale om selskaber, der skal have til formål at foretage eksport af fx velfærds-, sundheds- eller rådgivningsløsninger. I den forbindelse bemærkes, at denne lov gælder, hvis

der ikke i anden lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne er hjemmel til den kommunale eller regionale deltagelse i det pågældende selskab. Lovforslaget ændrer dermed ikke på reglerne for, hvornår en kommune kan deltage i et såkaldt § 60-selskab.

3.3. Kravet om, at minimum 25 pct. af selskabets kapital og stemmerettigheder skal besiddes af private ejere

KL bemærker, at der efter deres opfattelse ikke skal ændres på dette krav.

Danske Regioner finder, at ejerandelskravet er en reel barriere ved eksempelvis helt nystartede firmaer, hvor det efter deres opfattelse er meget svært at skaffe privat kapital.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) finder ligeledes, at kravet har væsentlige konsekvenser for kommunernes mulighed for at etablere selskaber.

Kommentar

Det vurderes, at kravet om privat deltagelse medfører, at fælles selskaber etableret med hjemmel i loven målrettes offentlig-private samarbejder.

Kravet om privat deltagelse bidrager til markedsgørelse og til, at selskaberne er forretningsmæssigt bæredygtige. Privat deltagelse i kommunale eller regionale selskaber kan være med til både at bidrage til en udvikling og nytænkning af den offentlige service samt en generel kompetenceudvikling af såvel de offentlige som de private parter i selskaberne.

Hertil kommer, at erhvervsdrivende virksomheder, hvor private har indskudt kapital, typisk vil blive drevet med henblik på at opnå det størst mulige overskud og afkast til ejerne. Kravet om privat deltagelse i et selskab vil dermed i praksis fungere som en markedstest af, om selskabets koncept er bæredygtigt på markedet.

Det vurderes ikke, at der er grund til at ændre på dette. Dette skal også ses i sammenhæng med, at der allerede i den gældende lovgivning er mulighed for, at økonomi- og erhvervsministeren i forhold til visse særlige typer af selskaber generelt kan undtage for dette krav, ligesom Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i ganske særlige tilfælde konkret kan undtage et selskab fra kravet om privat deltagelse. I forhold til den konkrete dispensationsadgang er denne bl.a. tiltænkt de tilfælde, hvor det eksempelvis godtgøres, at der ikke findes private ejere, der vil deltage i det pågældende selskab, uanset at oprettelsen af det pågældende selskab er velbegrundet.

3.4. Kravet om, at maksimalt 25 pct. af selskabets omsætning må stamme fra salg til andre end kommuner/regioner

Danske Regioner bemærker, at reglen om primært at sælge til regioner er en barriere for hele sundheds- og velfærdsteknologiområdet, hvor verdensmarkedet er målet for produktudvikling.

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) gør ligeledes opmærksom på, at dette omsætningskrav kan være problematisk for kommunernes mulighed for at deltage i selskaber.

Kommentar

Efter den gældende lov er det et krav, at deltagende kommuner og regioner skal trække sig ud af et selskab, såfremt selskabets salg til andre end kommuner/regioner, herunder private, når op over en vis andel af omsætningen målt som et gennemsnit af de tre foregående regnskabsår.

Omsætningsgrænsen er fastsat til 25 pct. af selskabets omsætning, idet en sådan større andel må antages at være en indikator på, at selskabet ikke er omfattet af hensynet bag loven, og at selskabet bevæger sig ud på et egentligt privat marked, hvor det offentlige som udgangspunkt ikke skal agere. Det må derfor anses for rimeligt, at kommuner og regioner, der deltager i selskabet, trækker sig ud af det ved at sælge deres andel af selskabet eventuelt til den eller de private deltagere i selskabet. De 25 pct. skal måles over et gennemsnit på 3 år. Det er dog samtidig klart, at hvis et selskabs omsætning et år tydeligt viser, at selskabets omsætning i videre omfang end 25 pct. vil stamme for salg til private, bør de deltagende kommuner og regioner allerede på dette tidspunkt overveje deres videre deltagelse i selskabet. Dette vil blive præciseret i lovforslagets bemærkninger.

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

Økonomi- og erhvervsministeren kan derfor generelt undtage visse typer selskaber for dette krav, ligesom Erhvervs- og Selskabsstyrelsen konkret kan undtage selskaber fra kravet.

I lovforslaget foreslås Erhvervs- og Selskabsstyrelsens dispensationsadgang præciseret i forhold til virksomheder, der foretager eksport, fx af sundheds- og velfærdsløsninger. Hensigten er at styrke private virksomheders muligheder for eksport, bl.a. med henblik på at adressere de situationer, hvor verdensmarkedet er målet for produktudvikling.

Det vurderes imidlertid ikke som hensigtsmæssigt at ophæve det gældende omsætningskrav eller yderligere lempe på omsætningskravet. Dette skal også ses i sammenhæng med, at formålet med lovændringen ikke

er at ændre på det overordnede formål med loven, idet det offentlige ikke skal bevæge sig ud på områder, hvor der allerede er et velfungerende marked.

3.5. Kravet om, at den offentlige ejerandel i et selskab ikke må forøges efterfølgende

KL bemærker, at det fremgår af § 4, stk. 2 i den nuværende lov, at den forholdsmæssige kommunale og regionale andel af kapitalen og stemmerettighederne ikke kan ændres. Det skaber efter KL's opfattelse en unødvendig rigid struktur, hvis en ny kommune eksempelvis ønsker at deltage i selskabet, eller hvis den/de eksisterende kommuner ønsker at skyde ekstra kapital i selskabet. KL finder derfor, at denne bestemmelse bør fjernes generelt.

Kommentar

Formålet med lovgivningen er en markedsforberedelse af offentlige opgaver. Den private deltagelse i selskaber omfattet af loven er tænkt som en test af ideen med selskabet, og denne test af selskabets succesevne må antages at gøre sig gældende både ved selskabets oprettelse og efterfølgende i selskabets livscyklus.

Det vurderes derfor, at hvis den private deltager ikke er interesseret i at foretage et yderligere indskud i et selskab, uanset at der er brug for dette, så kan der med rette sættes spørgsmålstegn ved, hvorvidt forretningsideen med selskabet er bæredygtig, og om den offentlige part derfor bør foretage et yderligere indskud og dermed forøge sin ejerandel i selskabet.

Denne markedstest af selskabet vurderes fortsat som hensigtsmæssig, og der vurderes derfor ikke at være grund til at ændre på dette.

3.6. Ansatte i selskaber omfattet af loven

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) finder det bekymrende, at det er uomtalt i loven, om ansatte i selskaber omfattet af loven ansættelsesretligt er at betragte som offentligt eller privat ansatte.

Kommentar

Loven fastlægger bl.a. rammerne for, hvornår en kommune eller region kan deltage i et selskab, hvor der ellers ikke er hjemmel til den kommunale eller regionale deltagelse i det pågældende selskab via kommunalfuldmagtsreglerne eller særlovgivning. Disse selskaber er underlagt den sædvanlige regulering, der gælder for selskaber, herunder bl.a. selskabslovgivningen, regnskabslovgivninger m.v.

Disse selskaber er på tilsvarende vis også omfattet af de sædvanlige ansættelsesretlige forhold. Det vil således være de sædvanlige ansættelses-

retlige regelsæt, der vil være afgørende for de ansattes ansættelsesretlige stilling. Det vurderes ikke som hensigtsmæssigt at fastlægge dette i denne lov, ligesom det heller ikke fremgår af loven, at de pågældende selskaber er underlagt den sædvanlige erhvervsregulering.

4. Oversigt over hørte myndigheder, organisationer m.v.

Advokatrådet, Danmarks Rederiforening, Dansk Aktionærforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Revisorforening, Danske Regioner, Datatilsynet, Det Kommunale Kartel, DI – Organisationen for Erhvervslivet, Finansforbundet, Finansrådet, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen Danske Revisorer, Frederiksberg Kommune, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Håndværksrådet, KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Københavns Kommune, Landbrug & Fødevarer, Landsorganisationen i Danmark, Realkreditrådet, Rigsrevisionen, Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Kirkeministeriet, Klima- og Energiministeriet, Kulturministeriet, Ligestillingsministeriet, Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Skatteministeriet, Socialministeriet, Statsministeriet, Transportministeriet, Udenrigsministeriet, Undervisningsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Søfartsstyrelsen, Sikkerhedsstyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Følgende myndigheder, organisationer m.v. har haft bemærkninger til lovforslaget:

Danske Regioner

Den fælles offentlige sundhedsportal, sundhed.dk

DI – Organisationen for Erhvervslivet

KL

Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Landbrug & Fødevarer