

16/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

statens ejerskabsudøvelse i selskaber med flere ejere

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

16 /
2017

Beretning om statens ejerskabsudøvelse i selskaber med flere ejere

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren, uddannelses- og forskningsministeren, kulturministeren og transport-, bygnings- og boligministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2018.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-561-9
ISBN pdf 978-87-7434-562-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM STATENS EJERSKABSUDØVELSE I SELSKABER MED FLERE EJERE

Staten ejer 13 selskaber sammen med andre – enten private aktører, kommuner, regioner eller andre stater. Der er tale om både interessentskaber og aktieselskaber, hvoraf nogle er børsnoterede. Fælles for dem er, at de ministerier, der varetager ejerskabet på statens vegne, skal gøre dette med afsæt i ”Statens ejerskabspolitik”.

I beretningen sammenlignes 4 ministeriers udøvelse af ejerskabsrollen for 9 selskaber. Herved bidrager undersøgelsen til læring og større gennemsigtighed i ejerskabsudøvelsen på tværs af ministerierne. I undersøgelsen indgår SAS AB, Københavns Lufthavne A/S, Air Greenland A/S og Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S, som hører under Finansministeriet. Endvidere indgår Metroselskabet I/S, By & Havn I/S og Hovedstadens Letbane I/S, som hører under Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Dansk BiblioteksCenter A/S, som hører under Kulturministeriet, og NORDUnet A/S, som hører under Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har været aktive ejere i de undersøgte delejede selskaber, dvs. at de aktivt har ført et overordnet tilsyn, haft en regelmæssig strategisk dialog med selskabet, tilstræbt, at statens målsætninger med ejerskabet tilgodeses mv. Statsrevisorerne konstaterer samtidig, at Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet kun i begrænset omfang har været aktive ejere af henholdsvis Dansk BiblioteksCenter A/S og NORDUnet A/S, hvilket især er begrundet i, at de er mindre, ikke konkurrenceudsatte selskaber med en lavere risiko.

STATSREVISORERNE,
den 23. maj 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	9
2. Samarbejde mellem ejerne i delejede selskaber	13
2.1. Ejerftaler mellem staten og andre ejere	15
2.2. Relevante forhold for samarbejdet mellem ejerne	17
3. Ejerskabsudøvelsen i de delejede selskaber	24
3.1. Strategiske ejerskabsdokumenter	25
3.2. Kommunikation mellem ejerministerierne og selskaberne	28
3.3. Ejerministeriernes opfølgning på mål og risici	31
3.4. Ejerministeriernes reaktion på udviklingen i selskabernes økonomi og risici	36
Bilag 1. Metodisk tilgang	40
Bilag 2. Selskabernes formål og statens rationale og målsætning med ejerskabet	43
Bilag 3. Ordliste	46

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 4, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 2, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 2, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 19. Uddannelses- og Forskningsministeriet, § 21. Kulturministeriet og § 28. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Finansministeriet:

Bjarne Corydon: oktober 2011 - juni 2015

Claus Hjort Frederiksen: juni 2015 - november 2016

Kristian Jensen: november 2016 -

Uddannelses- og Forskningsministeriet:

Morten Østergaard: oktober 2011 - februar 2014

Sofie Carsten Nielsen: februar 2014 - juni 2015

Esben Lunde Larsen: juni 2015 - februar 2016

Ulla Tørnæs: februar 2016 - november 2016

Søren Pind: november 2016 - maj 2018

Tommy Ahlers: maj 2018 -

Kulturministeriet:

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 - november 2016

Mette Bock: november 2016 -

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:

Magnus Heunicke: februar 2014 - juni 2015

Hans Christian Schmidt: juni 2015 - november 2016

Ole Birk Olesen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Kulturministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om statens ejerskab af selskaber med flere ejere. Beretningen har til formål at vurdere, om staten er en aktiv ejer af delejede selskaber. Et aktivt ejerskab af delejede selskaber er bl.a. kendetegnet ved, at ejerministeriet forholder sig til, at ejerskabet er delt, og i øvrigt tilrettelægger varetagelsen af ejerskabet med afsæt i *Statens ejerskabspolitik* og under hensyntagen til det enkelte selskabs karakteristika og statens formål med ejerskabet. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt, hvordan staten varetager ejerrollen i enejede selskaber.

Staten ejer 13 selskaber sammen med andre – enten private aktører, kommuner, regioner eller andre stater. Undersøgelsen omfatter 9 af de 13 delejede selskaber. Der er både tale om interessentskaber og aktieselskaber, hvoraf nogle er børsnoterede. Selskaberne er dermed vidt forskellige i deres organiseringsform, ligesom deres størrelse og markederne, de opererer på, er forskellige. Fælles for dem er dog, at de ministerier, der varetager ejerskabet på statens vegne, skal gøre dette med afsæt i ejerskabspolitikken – uanset statens ejerandel i et givent selskab. Det betyder bl.a., at ejerministerierne har pligt til at føre et overordnet tilsyn med selskaberne, tage stilling til selskabernes strategiske ramme og i dialog med selskaberne afstemme forventningerne til selskabernes udvikling. Et aktivt ejerskab skal understøtte, at målsætningen med det enkelte ejerskab opnås.

Ved delejede selskaber er det et vilkår, at der er flere ejere, som vil have forventninger til selskabets retning, også i de tilfælde, hvor staten er mindretalsaktionær. Staten har ikke nødvendigvis bestemmende indflydelse i selskaberne. Ejerministeriet bør derfor tage stilling til, hvilke muligheder ministeriet har for at understøtte målsætningen med ejerskabet i det enkelte delejede selskab, fx i forhold til ejerandele og de øvrige ejeres målsætninger med deres ejerskab. De øvrige ejere kan have samme målsætninger som staten og fungere som en strategisk partner i ejerskabsudøvelsen og tilsynet med selskabet, men kan også have målsætninger, der adskiller sig fra statens.

EJERMINISTERIUM

Et ejerministerium er betegnelsen for et ministerium, som ejer et selskab på statens vegne. Følgende 4 ejerministerier indgår i undersøgelsen:

- Finansministeriet
- Transport-, Bygnings- og Boligministeriet
- Kulturministeriet
- Uddannelses- og Forskningsministeriet.

SELSKABER, SOM STATEN EJER SAMMEN MED ANDRE

De fremhævede selskaber indgår i undersøgelsen.

Børsnoterede aktieselskaber:

- Ørsted A/S
- **Københavns Lufthavne A/S**
- **SAS AB.**

Aktieselskaber:

- **Air Greenland A/S**
- Danske Spil A/S
- **Dansk BiblioteksCenter A/S (DBC)**
- Dansk Jagtforsikring A/S
- **NORDUnet A/S**
- PostNord AB
- **Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI).**

Interessentskaber:

- **Hovedstadens Letbane I/S**
- **Metroselskabet I/S**
- **Udviklingsselskabet By & Havn I/S.**

SELSKABSFORMER

Aktieselskab

Ejerne (aktionærerne) har begrænset hæftelse for selskabets gæld og forpligtelser. Tab ved konkurs er begrænset til værdien af aktierne.

Et aktieselskab, hvor staten ejer mere end 50 % af aktierne, går under betegnelsen statsligt aktieselskab.

Et aktieselskab, der har noteret aktierne til handel på børsen, går under betegnelsen børsnoteret aktieselskab. Et børsnoteret aktieselskab er underlagt en række krav om åbenhed og information om selskabets økonomi.

Interessentskab

Selskab med mindst 2 ejere. Interessenterne hæfter solidarisk for selskabets forpligtelser.

2. For at vurdere, om ministerierne har været aktive ejere i de delejede selskaber, besvarer vi følgende spørgsmål i beretningen:

- Har ejerministerierne taget stilling til, om samarbejde med de øvrige ejere kan understøtte statens målsætning med ejerskabet af de enkelte selskaber?
- Har ejerministerierne løbende fulgt op på de delejede selskabers udvikling og reageret på situationer, hvor der har været behov for ejernes inddragelse?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2017.

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Finansministeriet og Transport- Bygnings- og Boligministeriet har været aktive ejere i de undersøgte delejede selskaber, som de varetager ejerskabet af. Det finder Rigsrevisionen tilfredsstillende, da disse ministerier varetager ejerskabet af de største delejede selskaber, der bl.a. omfatter SAS AB, Københavns Lufthavne A/S og Metroselskabet I/S. Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har kun i begrænset omfang været aktive ejere af henholdsvis Dansk BiblioteksCenter A/S (DBC) og NORDUnet A/S. Der er tale om 2 mindre not-for-profit-selskaber, som leverer ydelser på markeder, der ikke er konkurrenceudsat. De 2 ministerier begrundede bl.a. deres mindre aktive ejerskabsvaretagelse med, at selskaberne i undersøgelsesperioden har haft en relativt stabil økonomisk udvikling.

De 4 ejerministerier har generelt taget stilling til, om samarbejdet gennem dialog og indgåelse af aftaler med de andre ejere kan bidrage til at understøtte statens målsætning med ejerskabet af de enkelte selskaber, og ministerierne har for flere selskaber indgået aftaler med de øvrige ejere om samarbejdet.

Statens ejerskabspolitik fra 2015 stiller krav om et overordnet tilsyn med selskaberne med udgangspunkt i, at det er selskabets ledelse, der har ansvaret for at drive selskabet. Ejerministeriernes tilsyn skal bl.a. bidrage til, at ministerierne får relevant viden og bedre kan reagere, hvis der skulle opstå situationer i selskabet, der kræver ejernes inddragelse. Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har løbende fulgt op på selskabernes udvikling med afsæt i strategiske ejerskabsdokumenter, hvor ministerierne har forholdt sig til ejerskabets rationale mv. samt opstillet mål og nøgletal for selskaberne. Ministeriernes opfølgning er sket på baggrund af regelmæssige rapporteringer fra selskaberne og dialog med selskabernes ledelse. Ministerierne har reageret på situationer, som de er blevet opmærksomme på i forbindelse med tilsynet og dialogen med selskaberne og de øvrige ejere, og hvor der har været behov for ejernes inddragelse.

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet for flere af de delejede selskaber har søgt indflydelse på og bidraget til at sætte retning for selskaberne gennem dialog og samarbejde med de andre ejere. Undersøgelsen viser også, at dialog med de andre ejere kan bidrage til at løse uoverensstemmelser om selskabets retning, inden det bliver til en egentlig tvist mellem ejerne, og at dialogen i flere tilfælde har bidraget til, at selskabets udfordringer er blevet løst. I enkelte tilfælde har dialogen om konkrete uoverensstemmelser endnu ikke været tilstrækkelig til, at ejerne har kunnet finde en løsning.

Ejerministerierne kan efter Rigsrevisionens vurdering forbedre arbejdet med at redegøre for vigtige risici, fx i de strategiske ejerskabsdokumenter, og anvende disse risici i deres vurderinger af selskaberne i det løbende tilsyn. Efter Rigsrevisionens vurdering vil et øget fokus på de risici, der er særligt vigtige i de pågældende selskaber, kunne styrke ministeriernes løbende tilsyn med selskaberne. Ministeriernes arbejde med at fastsætte og følge op på mål og nøgletal kan desuden videreudvikles med henblik på at styrke grundlaget for ministeriernes ejerskabsudøvelse.

Rigsrevisionen finder desuden, at ejerministerierne i højere grad kunne have fokus på de målsætninger og interesser, som medejerne kan have, og hvordan ministeriet i de enkelte selskaber vil forholde sig til dette. Det kunne fx fremgå af de strategiske ejerskabsdokumenter, som skal understøtte en aktiv ejerskabsudøvelse.

1.2. BAGGRUND

Delejede selskaber

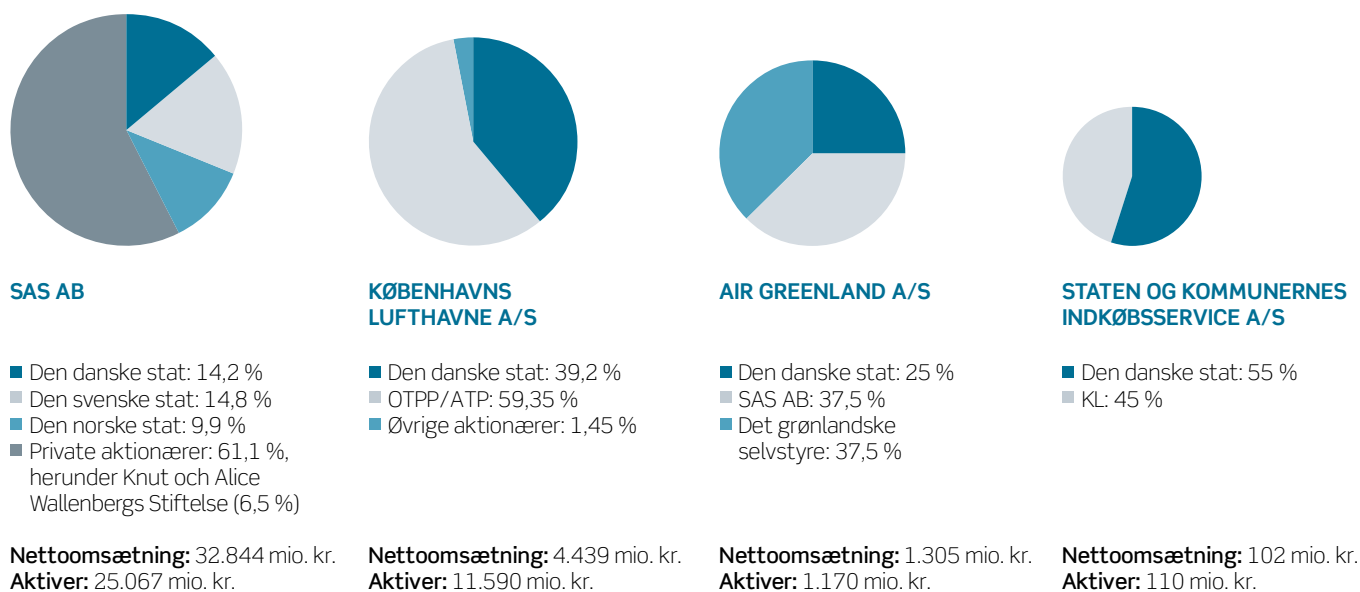
3. Der er mange grunde til, at staten ejer selskaber sammen med andre ejere. Det delte ejerskab kan være historisk betinget, men det kan bl.a. også skyldes et ønske om at tilføje et øget forretningsmæssigt fokus i direktion, bestyrelse og ejerkreds ved at få private med i ejerkredsen. Delt ejerskab kan også være begrundet i et ønske om at dele risici ved ejerskabet med andre ejere, ligesom der kan være interesser i selskabet, som begrundet medejerskab med fx kommuner og/eller regioner, som tilfældet er med flere af interessentskaberne, hvor der er tale om store anlægsprojekter.

Undersøgelsen vedrører 9 delejede selskaber. Figur 1-3 viser selskaberne, ejerministerierne, statens ejerandel, øvrige ejere og deres ejerandele, nettoomsætning og aktiver.

FIGUR 1

SELSKABER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN

Finansministeriet



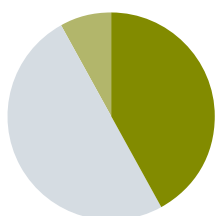
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Finansministeriets oplysninger og selskabernes årsrapporter.

Det fremgår af figur 1, at Finansministeriet er delejer af 4 aktieselskaber, der indgår i undersøgelsen. SAS AB er et børsnoteret aktieselskab, hvis aktiviteter hovedsageligt består af luftfart i Norden og i Europa. Københavns Lufthavne A/S er også et børsnoteret aktieselskab, hvis primære formål er at eje, drive og udbygge flyvepladserne i Kastrup og i Roskilde. Air Greenland A/S er et aktieselskab, der ligesom SAS driver lufttrafik, men primært i Grønland og til og fra Danmark. Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI) er et aktieselskab, der står for at lave indkøbsaftaler på tværs af det offentlige. Selskabet opererer ud fra et princip om not-for-profit. Eventuelle overskud anvendes til at udvikle flere og bedre rammeaftaler samt andre værktøjer til at effektivisere offentlige indkøb.

FIGUR 2

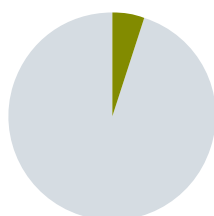
SELSKABER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

**METROSELSKABET I/S**

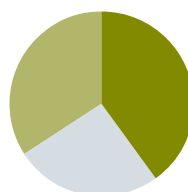
- Den danske stat: 41,7 %
- Københavns Kommune: 50 %
- Frederiksberg Kommune: 8,3 %

Nettoomsætning: 1.519 mio. kr.
Aktiver: 24.851 mio. kr.

**BY & HAVN I/S**

- Den danske stat: 5 %
- Københavns Kommune: 95 %

Nettoomsætning: 452 mio. kr.
Aktiver: 16.376 mio. kr.

**HOVEDSTADENS LETBANE I/S**

- Den danske stat: 40 %
- Region Hovedstaden: 26 %
- De 11 berørte kommuner: 34 %

Nettoomsætning: 22 mio. kr.
Aktiver: 3.924 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Transport-, Bygnings- og Boligministeriets oplysninger og selskabernes årsrapporter.

Det fremgår af figur 2, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet er delejer af 3 selskaber, der indgår i undersøgelsen, og som alle er interessentskaber. Metroselskabet I/S har til formål at stå for anlægget af Cityringen og afgreningen til Nordhavnen og Sydhavnen samt driften af den eksisterende metro. By & Havn I/S har til formål at udvikle arealerne i Ørestad og i Københavns Havn samt at drive havnevirksomhed i København. Hovedstadens Letbane I/S har til formål at anlægge Ring 3 Letbanen for efterfølgende at drive den. Transport-, bygnings- og boligministeren meddelte i februar 2018, at staten trækker sig som medejer af Hovedstadens Letbane I/S, men at staten fortsat vil støtte anlægget af letbanen økonomisk.

FIGUR 3

SELSKABER, DER INDGÅR I UNDERSØGELSEN

Kulturministeriet



DANSK BIBLIOTEKSCENTER A/S

- Den danske stat: 39 %
- KL: 61 %

Nettoomsætning: 147 mio. kr.

Aktiver: 80 mio. kr.

Uddannelses- og Forskningsministeriet



NORDUNET A/S

- Den danske stat: 24 %
- Den svenske stat: 34 %
- Den norske stat: 22 %
- Den finske stat: 18 %
- Den islandske stat: 2 %

Nettoomsætning: 127 mio. kr.

Aktiver: 103 mio. kr.

Note: Nettoomsætning og aktiver vedrørende DBC er foreløbige regnskabstal for 2017.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Kulturministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriets oplysninger og selskabernes årsrapporter.

Det fremgår af figur 3, at Kulturministeriet er delejer af Dansk BiblioteksCenter A/S (DBC). DBC er et aktieselskab, der har til formål at drive og udvikle den bibliografiske og systemmæssige infrastruktur til bibliotekerne i Danmark. Selskabet er et not-for-profit-selskab. Kulturministeren meddelte i december 2017, at staten ønsker at afvikle sit medejerskab af DBC.

Det fremgår også af figuren, at Uddannelses- og Forskningsministeriet er delejer af NordUnet A/S. NordUnet er et aktieselskab, der har til formål at forestå driften af NordUnet-netværket, som er et samarbejde mellem de nordiske landes nationale netværk for forskning og uddannelse. NordUnet opererer ligesom SKI og DBC ud fra princippet om not-for-profit.

MINORITETSEJER

Minoritetsejer er, når ejerandelen er under 50 %.

MAJORITETSEJER

Majoritetsejer er, når ejerandelen er over 50 %.

4. I hovedparten af selskaberne er staten minoritetsejer. SKI er det eneste selskab, der indgår i undersøgelsen, hvor staten er majoritetsejer.

Bilag 2 indeholder en tabel, hvor det for hvert selskab fremgår, hvad der er selskabets formål og statens rationale og målsætning for ejerskabet.

Aktivt ejerskab

5. Der har over en længere årrække været fokus på, at staten skal være en aktiv ejer. *Statens ejerskabspolitik* fra 2015 bygger på størstedelen af principperne og anbefalingerne fra Finansministeriets publikation *Staten som aktionær* fra 2004. Begrebet aktivt ejerskab fremgik også her som ét af de overordnede principper for varetagelsen af statens ejerskab. Med ejerskabspolitikken fra 2015 har det bl.a. været hensigten at styrke ejerskabsvaretagelsen gennem et mere aktivt ejerskab.

Begrebet aktivt ejerskab er uddybet i boks 1.

BOKS 1

AKTIVT EJERSKAB

Uddrag fra *Staten som aktionær, 2004*

Gennem aktivt ejerskab kan staten understøtte og påvirke udviklingen i selskaberne, fx ved at sikre, at bestyrelsen har en sammensætning og kompetenceprofil, der matcher de problemstillinger og udfordringer, et selskab står over for. Udøvelsen af aktivt ejerskab indebærer desuden en stillingtagen til selskabernes udvikling, resultater og risici.

Uddrag fra *Statens ejerskabspolitik, 2015*

Det aktive ejerskab skal understøtte, at målsætningen med det enkelte ejerskab opnås. For at kunne det er der behov for klarhed om, hvorfor staten ejer et selskab, hvad målsætningen med ejerskabet er, statens strategiske overvejelser om selskabets udvikling samt finansielle mål mv., der dels konkretiserer statens forventninger til selskabet, dels operationaliserer og tydeliggør selskabets målopfyldelse. Det aktive ejerskab skal samtidig bidrage til en forventningsafstemning mellem relevante aktører, herunder den ansvarlige minister, selskabets ledelse og Folketinget. Formuleringen af eksplicitte forventninger skal dels understøtte, at de statslige selskaber drives effektivt, som var de konkurrenceudsat, dels styrke ejerministrenes tilsyn.

Fælles for selskaberne – uanset organisationsform – er, at de har en bestyrelse og helt overvejende følger den styringsmodel og ansvarsfordeling, der kendes fra aktieselskaber. Staten skal dermed både udøve et aktivt ejerskab og udvise respekt for bestyrelsens kompetence – det såkaldte armslængdeprincip, dvs. at staten hverken kan eller bør påtage sig den faktiske ledelse af selskaber, som staten er medejer af.

6. Boks 2 gengiver de forhold, som ejerministrene har ansvaret for i relation til ejerskabsudøvelsen i selskaber med statslig ejerandel. En klar ansvarsfordeling mellem ejer, bestyrelse og direktion er ét af formålene med at anvende selskabsformen, da der dermed sigtes efter større fokus på forretningsmæssig drift og værdiskabelse.

BOKS 2

EJERMINISTERENS ANSVAR

Ejerministeren:

- skal sikre en bestyrelsessammensætning, der er passende i forhold til selskabets forretning og situation
- har pligt til at føre et overordnet tilsyn med og tage stilling til udviklingen i selskabet
- har pligt til at reagere, hvis udviklingen i selskabet tilsiger det, fx hvis der er tegn på, at statens midler i selskabet er truet
- skal fremskaffe bevillingsmæssig hjemmel fra Folketinget, hvis der er tale om køb og/eller salg af aktier, eller dispositionerne i øvrigt medfører udgifter eller indtægter på statsbudgettet
- skal skaffe hjemmel i Folketinget ved dispositioner, der ligger ud over det formål med statens deltagelse i selskabet, der er angivet i oprettelsesloven eller -aktstykket, og i det omfang det i øvrigt er forudsat i oprettelsesloven eller -aktstykket
- skal sikre statens deltagelse, eventuelt ved fuldmagt, på selskabets generalforsamling
- skal tage stilling til den overordnede strategiske ramme for selskabets forretning.

Kilde: Statens ejerskabspolitik, Finansministeriet, 2015, s. 19.

7. Ejerministeriet kan udøve et aktivt ejerskab på flere måder. Det afhænger bl.a. af, hvilken type selskab der er tale om, og hvor stor en ejerandel staten har i det pågældende selskab.

Anbefalingerne i *Statens ejerskabspolitik*, der retter sig mod ejerministrene, skal dog som udgangspunkt efterleves uanset størrelse af statens ejerandel i et givent selskab. I minoritetsejede selskaber har staten ikke umiddelbart mulighed for at sikre gennemførelse af anbefalingerne. Det fremgår dog af ejerskabspolitikken, at den enkelte ejerminister uanset ejerandel skal arbejde for, at selskabet i videst muligt omfang drives i tråd med de hensyn, der ligger til grund for ejerskabspolitikken og i tråd med principperne for god selskabsledelse generelt. Hvor det er relevant, skal ejerministeren forsøge at opnå enighed med de øvrige ejere om, at selskabet skal efterleve ejerskabspolitikken.

I de majoritetsejede statslige selskaber forventer staten, at selskaberne forholder sig til anbefalingerne i ejerskabspolitikken og anvender dem som kodeks for god selskabsledelse, medmindre der er væsentlige begrundelser for at følge et andet kodeks.

Børsnoterede selskaber er omfattet af en række lovkrav, der har forrang i forhold til ejerskabspolitikken. Fx er børsnoterede selskaber forpligtede til at forholde sig til Komitéen for god Selskabsledelses anbefalinger om god selskabsledelse ud fra et "følg eller forklar"-princip. Det fremgår af ejerskabspolitikken, at disse anbefalinger i vidt omfang er identiske med dem, der følger af ejerskabspolitikken.

8. Begrebet aktivt ejerskab findes ikke kun i relation til statens ejerskabsudøvelse. Komitéen for god Selskabsledelse har også fokus på aktivt ejerskab og kom i november 2016 med et sæt anbefalinger om aktivt ejerskab til institutionelle investorer (fx investeringsforeninger og pensionskasser), der har aktieinvesteringer i danske børsnoterede selskaber. Anbefalingerne kan dog også være til inspiration for andre investorer, der forvalter andres midler. Én af anbefalingerne vedrører samarbejde med andre investorer. Anbefalingen lyder, at institutionelle investorer som en del af politikken for aktivt ejerskab forholder sig til, hvordan de samarbejder med andre investorer med henblik på at opnå større effekt og gennemslagskraft.

9. Finansministeriet har i samarbejde med andre ejerministerier i 2017 igangsat en ekstern analyse af statens ejerskabsvaretagelse. Analysen indeholder bl.a. en undersøgelse af ejerskabsvaretagelsen i en række ejerministerier og erfaringer fra ejerskabsvaretagelsen i sammenlignelige lande. Det er hensigten, at analysen skal munde ud i konkrete initiativer, som kan understøtte videreudviklingen af statens ejerskab. Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har oplyst, at der endnu ikke er taget stilling til analysens konklusioner.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

10. Formålet med undersøgelsen har været at vurdere, om staten er en aktiv ejer af del-ejede selskaber. Derudover har formålet også været at kunne drage paralleller på tværs af ejerministeriernes varetagelse af ejerskabet af de enkelte selskaber for på den måde at bidrage til læring og større gennemsigtighed i ejerskabsvaretagelsen på tværs i staten. Formålet har ikke været at foretage en udtømmende revision af alle ministeriernes ejerskabsvaretagelse af de enkelte selskaber. Det betyder, at vi ikke har vurderet, om ministerierne har håndteret alle beslutninger, enkeltprojekter, forhandlinger mv., som har været en del af ejerskabsvaretagelsen, tilfredsstillende. Det har heller ikke været formålet med undersøgelsen at vurdere ministeriernes varetagelse af ejerskabet ud fra de enkelte selskabers strategiske stilling og økonomi, ligesom en revision af de enkelte selskabers økonomiske udvikling ligger uden for undersøgelsens formål.

11. En række forhold vedrørende ejerskabsvaretagelsen af selskaberne er fortrolige af hensyn til selskaberne (fx børsnoterede selskaber) og af hensyn til tredjepart (fx medejer(e)). Beretningen bringer derfor ikke specifikke detaljer om fx ministeriernes interne vurderinger af selskabernes situation og udvikling, ligesom planer, forløb og indhold i forhandlinger og aftaler mellem ejere ikke kan gengives.

KOMITÉEN FOR GOD SELSKABSLEDELSE

Komitéens 7 anbefalinger for aktivt ejerskab vedrører følgende emner:

1. Politik for aktivt ejerskab
2. Overvågning og dialog
3. Eskalering
4. Samarbejde med andre investorer
5. Stemmepolitik
6. Interessekonflikter
7. Rapportering.

INSTITUTIONELLE INVESTORER

Institutionelle investorer kan både være kapitalejere og kapitalforvaltere og investorer, som optræder i begge roller. Det er fx investeringsforeninger, forsikringsselskaber, fondsmæglerselskaber, pensionskasser og pengeinstitutter.

SELSKABSLOVEN

Selskabsloven er loven, der regulerer en række forhold for aktie- og anpartsselskaber.

OECD'S GUIDELINES

OECD's guidelines er de internationalt besluttede standarder for, hvordan ministerier bør udøve statens ejerskabsfunktion for at undgå både for passivt ejerskab og overdreven statsintervention.

Revisionskriterier

12. Undersøgelsens formål og revisionskriterier tager afsæt i *Statens ejerskabspolitik* fra 2015 og lovgivning mv. vedrørende aktieselskaber (selskabsloven – lovbekendtgørelse nr. 1089 af 14. september 2015) og interessentskaber (lovbekendtgørelse nr. 1295 af 15. november 2013 om visse erhvervsdrivende virksomheder).

Statens ejerskabspolitik afspejler en række overordnede principper for ejerskabsvaretagelse, som der er konsensus om blandt ejerministerierne, og som følger nationale og internationale anbefalinger vedrørende ejerskabsvaretagelse og god selskabsledelse, herunder *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. På enkelte områder, hvor ejerskabspolitikens anbefalinger er mere overordnet formuleret, har vi konkretiseret kriterierne i dialog med de ministerier, der indgår i undersøgelsen.

13. Undersøgelsens revisionskriterier er i tråd med tidligere beretninger, hvor Rigsrevisionen har undersøgt statens ejerskabsvaretagelse i forskellige sammenhænge, bl.a. *beretning om staten som selskabsejer* fra juni 2015 og *beretning om Transport- og Bygningsministeriets deltagelse i anlægget af Aarhus Letbane* fra april 2016.

14. *Kapitel 2* handler om, hvorvidt ejerministerierne har taget stilling til, om samarbejdet med de øvrige ejere kan understøtte statens målsætning med ejerskabet af de enkelte selskaber.

Statens ejerskabspolitik har ikke et særskilt fokus på samarbejdet med andre ejere i delejede selskaber. Rigsrevisionen finder det dog væsentligt, at ejerministerierne specifikt forholder sig til, hvordan de samarbejder med andre ejere, da medejere i delejede selskaber kan have stor betydning for statens ejerskabsudøvelse.

Samarbejdet mellem ejerne kan vedrøre den løbende forventningsafstemning med selskabet om retningen for selskabets langsigtede værdiskabelse, men også de situationer, hvor et selskab har større udfordringer, fx af økonomisk karakter. I sådanne situationer er det både i ejernes og selskabets interesse, at ejerne så vidt muligt trækker i samme retning og hurtigt kan reagere og finde løsninger, som skaber ro om selskabets situation.

I de enkelte selskaber vil der være forskel på, om og i givet fald hvordan staten indgår i et samarbejde med de øvrige medejere i selskabet. Staten kan fx have indgået aftaler om et samarbejde, som parterne grundlæggende er enige om, eller aftaler, som set fra statens side kan være præget af kompromisløsninger i større eller mindre omfang. Det er også muligt, at staten har valgt ikke at indgå i en formel aftale med én eller flere medejere, hvis ejerministeren har vurderet, at det vil tjene statens interesser bedst at stå udenfor.

Det er imidlertid Rigsrevisionens udgangspunkt for undersøgelsen, at det altid vil være i statens interesse, at ejerministerierne bidrager til, at ejerne i delejede selskaber trækker i samme retning, og at ejerne kan samarbejde om selskabet, men at staten i forhold til et givent selskab kan have gode grunde til at fravælge et formelt samarbejde med enkelte medejere. Det er imidlertid væsentligt, at ministerierne har taget stilling til samarbejdet.

Et formelt samarbejde mellem ejerne kan bl.a. ske ved, at ejerne bliver enige om, at aftaler skal afspejles i selskabets vedtægter, hvorved selskabet også bindes af aftalerne, eller at ejerne indgår ejerftaler (aktionæroverenskomster eller interessentskabskontrakter), der regulerer ejernes indbyrdes forhold, men som ikke er bindende for selskabet. Ejerftaler kan også afspejle, at staten fx gennem forhandling har fået mere indflydelse, end ejerandelen alene berettiger til, ligesom staten kan have afgivet indflydelse.

Statens ejerskabspolitik forholder sig ikke til indgåelse af ejerftaler i selskaber med flere ejere, og der er ikke formelle krav til, at ejere skal indgå ejerftaler. Vi har dog fundet det væsentligt at undersøge, om ejerministerierne gør brug af aftaler, og i så fald hvilke forhold der bliver reguleret heri. Denne viden bidrager til at belyse, hvordan ministerierne varetager ejerskabet af selskaber med flere ejere.

I denne del af undersøgelsen, der har karakter af en kortlægning, ser vi på, om ejerne har indgået aftaler, der indeholder bestemmelser om forhold, som kan være væsentlige for samarbejdet (fx selskabets formål, forretningsgrundlag, strategi, dialog og udtræden af selskabet).

15. *Kapitel 3* vedrører en række elementer fra *Statens ejerskabspolitik* om ejerministeriernes opgaver i relation til at være aktive ejere. Vi undersøger, om ministerierne med afsæt i strategiske overvejelser om selskabet løbende har fulgt op på selskabets udvikling og situation, og om ministerierne har reageret på situationer, hvor der har været behov for ejernes inddragelse.

Metode

16. Undersøgelsen er primært baseret på en gennemgang af de sager og dokumenter, der vedrører ejerskabsvaretagelsen i ministerierne, og ejerskabsdokumenter, fx vedtægter og ejerftaler. Vi har dermed gennemgået det materiale, som ministerierne modtager som led i deres ejerskabsvaretagelse af selskaberne, og ministeriernes egne analyser mv.

Vi har derudover holdt møder med ejerministerierne om deres rolle som ejer og interviewet medarbejdere i ministerierne, der er ansvarlige for ejerskabsudøvelsen. Vi har så vidt muligt inddraget cases, der kan belyse samarbejdet og dialogen mellem ejerne og mellem ejerne og selskabet. Vi har ikke gennemført interviews med repræsentanter for selskaberne eller de øvrige ejere.

17. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

18. Staten kan både have en ejerrolle og en myndighedsrolle i forhold til selskabet. Undersøgelsen er afgrænset fra at se på varetagelsen af myndighedsrollen, herunder opnåelse af de sektorpolitiske mål. Vi har i undersøgelsen forholdt os til, om det er selskabets forretningsmæssige drift og langsigtede værdiskabelse, der har været i fokus, når ejerministerierne har varetaget ejerskabet, fx i dialogen med selskabet.

19. Undersøgelsen vedrører 8 minoritetsejede selskaber og 1 majoritetsejet selskab ud af statens 13 delejede selskaber.

Vi har afgrænset os fra at undersøge ejerskabsudøvelsen i PostNord AB, fordi selskabet i længere tid har været i en helt særlig økonomisk situation. Der er nu indgået en aftale om selskabet mellem den svenske stat og den danske stat, som skal sikre selskabet fremadrettet. Implementeringen af aftalen skal godkendes af Europa-Kommissionen såvel som af Folketinget.

Vi har derudover afgrænset os fra at undersøge ejerskabsudøvelsen i forhold til Ørsted A/S (tidligere DONG Energy A/S), da Finansministeriets ejerskabsudøvelse i dette selskab blev undersøgt i *beretningen om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering* fra maj 2017. Danske Spil A/S indgår heller ikke i undersøgelsen, da selskabet indgik i *beretningen om staten som selskabsejer* fra juni 2015. Endelig har vi ud fra en væsentlighedsbetragtning afgrænset os fra Dansk Jagtforsikring A/S, som Miljøstyrelsen varetager statens ejerskab af.

20. Den primære undersøgelsesperiode er 2014-2017.

21. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 beskriver selskabernes formål og statens rationale og målsætning med ejerskabet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Samarbejde mellem ejerne i delejede selskaber

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at ejerministerierne i alle de undersøgte delejede selskaber har taget stilling til, hvordan statens målsætning med ejerskabet af selskaberne kan understøttes via et samarbejde med andre ejere. Ejerne har for nogle af selskaberne indgået aftaler, som adresserer ejernes indbyrdes forhold i vedtægterne, mens ejerne i andre selskaber har fundet det relevant også at indgå aftaler om det indbyrdes forhold i ejeraftaler. For 6 selskaber har ministerierne indgået ejerftaler (aktionæroverenskomster eller interessentskabskontrakter) med de øvrige ejere, der regulerer ejernes indbyrdes forhold, fx at nogle beslutninger kræver enighed blandt ejerne. I de øvrige selskaber har ministerierne vurderet, at der ikke var et behov for et yderligere formaliseret samarbejde, eller at det ville tjene statens interesser bedst, hvis staten ikke indgik en ejerftale med de øvrige ejere.

Undersøgelsen viser desuden, at dialog og aftaler mellem ejerne kan understøtte ejerskabet, medvirke til selskabets udvikling og bidrage til at løse uoverensstemmelser om selskabets retning, inden det bliver til en egentlig tvist mellem ejerne. For de fleste selskaber har ejerne indgået aftaler om, hvordan uenigheder eller tvister løses – typisk i form af en bestemmelse om voldgift. Undersøgelsen viser, at uoverensstemmelser mellem ejerne typisk løses ved dialog og ikke ved brug af de mere formelle bestemmelser om tvister i vedtægter eller ejerftaler. Der er dog enkelte tilfælde, hvor dialog og samarbejde mellem ejerne endnu ikke har været tilstrækkeligt til at finde fælles løsninger på uoverensstemmelser mellem ejerne.

Dialog og aftaler er særligt vigtige i interessentskaberne, idet staten hæfter solidarisk med de andre ejere, og der er derfor behov for et tættere samarbejde. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har en tæt dialog med de andre ejere i interessentskaberne.

Statens ejerskabspolitik fastlægger ikke principper eller krav om indgåelse af aftaler eller dialog mellem ejerne i delejede selskaber. Rigsrevisionen vurderer, at det for alle delejede selskaber er relevant, at ejerministerierne løbende gør sig overvejelser om, hvorvidt øget samarbejde med de andre ejere kan bidrage til, at staten får øget effekt og gennemslagskraft i sit ejerskab. Det kunne fx ske med udgangspunkt i de strategiske ejerskabsdokumenter, der i højere grad kunne have fokus på de interesser, som medejerne kan have, og hvordan ejerministeriet forholder sig til dette.

22. Dette kapitel handler om, hvorvidt ejerministerierne har taget stilling til, om samarbejde med de øvrige ejere kan understøtte statens målsætning med ejerskabet af de enkelte selskaber. Vi har undersøgt, om ejerministerierne sammen med de øvrige ejere har fundet det relevant at regulere specifikke forhold relateret til det fælles ejerskab. Ejere kan vælge at regulere forhold i form af aftaler af juridisk bindende karakter, fx vedtægter og ejeraftaler, eller af ikke-juridisk bindende karakter, fx aftaler i form af fælles ejerpolitikker.

I boks 3 fremgår forskellene på et selskabs vedtægter, ejeraftaler mellem ejerne (aktionæroverenskomster eller interessentskabskontrakter), fælles ejerskabsdokument og ejerministeriets strategiske ejerskabsdokument, herunder dokumenternes juridiske status.

BOKS 3

DOKUMENTER, DER KAN INDEHOLDE BESTEMMELSER OM EJERNES SAMARBEJDE, OG DOKUMENTERNES JURIDISKE STATUS

Vedtægter

Selskabets retsgrundlag. Kan eventuelt indeholde bestemmelser, der regulerer forskellige forhold mellem ejerne.

Ejeraftale

Fx aktionæroverenskomst eller interessentskabskontrakt. Ejeraftaler behandler ejernes indbyrdes forhold, fx ejernes rettigheder og forpligtelser. Ejeraftaler er ikke juridisk bindende for selskabet.

Strategisk ejerskabsdokument

Internt dokument i ejerministeriet, der behandler selskabets rationale, målsætning, strategiske ramme, finansielle mål mv.

Fælles ejerskabsdokument

Fastsætter fx en fælles strategi og indsatsområder for selskabet. Er ikke en privatretlig aftale mellem ejerne og kan sidestilles med et strategisk ejerskabsdokument.

23. Vedtægterne er selskabets retsgrundlag sammen med den til enhver tid gældende lovgivning. Selskabsloven giver mulighed for, at ejerne i tillæg hertil indgår ejeraftaler. Det fremgår af selskabslovens § 82, at ejeraftaler ikke er bindende for selskabet og de beslutninger, der træffes af generalforsamlingen. Ønsker ejerne at regulere forhold, der også er bindende for selskabet, skal disse fremgå af selskabets vedtægter, som skal være i overensstemmelse med gældende lovgivning. Forhold, der fremgår af vedtægterne, er selskabsretligt bindende. Ejeraftaler hører under aftaleretten.

Der er ikke krav om, at ejerne skal indgå ejeraftaler, hverken i selskabsloven, i lovgivning vedrørende interessentskaber eller i *Statens ejerskabspolitik*, og sidstnævnte forholder sig ikke til indgåelse af ejeraftaler i selskaber med flere ejere. Der er dermed ikke nogle generelle krav, principper eller retningslinjer for, hvordan ejerministerierne skal forholde sig til indgåelse af ejeraftaler, hvilket afspejler, at relevansen af ejeraftaler vil variere med selskabet og ejerkredsen. Finansministeriet har oplyst, at anvendelsen af ejeraftaler fx er begrænset i børsnoterede selskaber.

24. En anden måde, ejerne kan indgå aftaler om samarbejdet på, er gennem fælles ejerpolitikker og fælles ejerskabsdokumenter, der fx fastsætter en fælles strategi og indsatsområder for selskabet, men som ikke er juridisk bindende for aftalparterne.

2.1. EJERAFTALER MELLEM STATEN OG ANDRE EJERE

25. Vi har undersøgt, hvilke selskaber ejerne har indgået ejeraftaler om som supplement til selskabernes vedtægter.

Staten har sammen med de andre ejere fundet behov for at indgå ejeraftaler som supplement til vedtægterne for 6 af de 9 selskaber, der indgår i undersøgelsen:

- Air Greenland A/S
- Dansk BiblioteksCenter A/S (DBC)
- NORUnet A/S
- Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI)
- Metroselskabet I/S
- Udviklingselskabet By & Havn I/S.

Da aftalerne er fortrolige, gengiver vi ikke indholdet af de specifikke aftaler, men giver en overordnet beskrivelse af og eksempler på de emner, som aftalerne vedrører.

26. Undersøgelsen viser, at der er stor variation i, hvilke emner ejerne har fundet behov for at regulere. Der er dog nogle emner, som indgår i alle aftaler eller næsten alle. Det vedrører fx bestemmelser om selskabets kapital og aktiver, bl.a. aktiekapitalens fordeling mellem ejerne eller interessenternes kapitalindskud i relation til ejerandele. Alle aftalerne har også bestemmelser om selskabets ledelse, bl.a. bestyrelsessammensætning, ligesom bestemmelser om håndtering af tvister indgår i alle aftaler med forskellig detaljeringsgrad. For alle selskaber er ejerne blevet enige om, at der er ét eller flere forhold, hvor beslutninger kræver enighed blandt ejerne, ligesom der kan være forhold, som kræver forelæggelse for ejerne. Det kan fx vedrøre beslutninger om selskabets forretningsstrategi. At ejerne bliver enige om, at nogle forhold kræver enstemmighed, kan i realiteten betyde, at ejerne har fået eller afgivet bestemmelse over selskabet i forhold til de ejerandele, den enkelte ejer besidder. Bestemmelserne om enstemmighed giver i praksis en veto for ejerne på områder, der anses som væsentlige for de enkelte ejeres ejerskab.

Undersøgelsen viser desuden, at ejerne i de fleste ejeraftaler har medtaget bestemmelser om aftalens opsigelighed. Derudover er der vedrørende ejernes mulighed for udtræden af selskabet for aktieselskaberne typisk indgået aftaler mellem ejerne vedrørende overdragelse af aktier. I ejeraftalerne vedrørende interessentskaberne er der medtaget bestemmelser om opløsning af interessentskabet. Enkelte af aftalerne indeholder derudover bestemmelser om resultatdisponering og udbyttepolitik, aftaler om ændringer i aftalen og andre forhold.

27. For 2 af selskaberne er der indgået aftaler om det fælles ejerskab som supplement til ejeraftalen. Kulturministeriet og KL har udarbejdet en ejerpolitik for DBC, der bl.a. beskriver selskabets formål, vision, opgaver og ejernes styringsrelationer til selskabet. Finansministeriet og KL har for SKI desuden udarbejdet en fælles ejerstrategi.

3 selskaber uden ejerftaler mellem staten og øvrige ejere

28. I Hovedstadens Letbane er der indgået en ejerftale mellem de 11 kommuner. Ejerftalen regulerer de 11 kommuners indbyrdes forhold, så kommunerne bl.a. får mulighed for at kunne møde frem som én interessent på interessentskabsmøder og tale med én stemme, der stemmemæssigt vægter 34 %. Staten har forholdt sig til aftalen og har tiltrådt, at kommunerne har indgået en fælles ejerftale. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har vurderet, at det var tilstrækkeligt at bruge vedtægten som aftalegrundlag mellem staten og de øvrige ejere, og staten er derfor ikke med i ejerftalen.

Finansministeriet har forholdt sig til perspektiverne i at indgå i en ejerftale med hovedaktionærerne i Københavns Lufthavne. Ministeriet har ikke indgået ejerftale med de øvrige ejere af Københavns Lufthavne. Finansministeriet oplyser desuden, at ministeriet i forhold til SAS ikke har fundet det relevant at indgå ejerftale med de 3 øvrige ejere – den svenske stat, den norske stat og Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, som historisk har udgjort kredsen af hovedaktionærer i selskabet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at ejerministerierne for 6 af de 9 selskaber, der indgår i undersøgelsen, har indgået ejerftaler med medejerne, som regulerer forskellige forhold mellem ejerne som supplement til selskabernes vedtægter, fx aftaler om, at nogle beslutninger kræver enstemmighed blandt ejerne. For 2 af de 6 selskaber, hvor ejerne har indgået ejerftaler, har ejerne også fundet det relevant at udarbejde andre fælles styringsdokumenter. Kulturministeriet og KL har udarbejdet en fælles ejerpolitik for DBC, mens Finansministeriet og KL har udarbejdet en fælles ejerstrategi for SKI, som anvendes i dialogen med selskabet om ejernes forventninger til selskabet.

I de 3 øvrige selskaber har ejerministerierne vurderet, at der ikke har været behov for at indgå ejerftaler med de øvrige ejere, eller at det ville tjene statens interesser bedst, hvis staten ikke indgik en ejerftale med de øvrige ejere.

2.2. RELEVANTE FORHOLD FOR SAMARBEJDET MELLEM EJERNE

29. Vi har undersøgt, om ejerministerierne sammen med deres medejere har taget stilling til og valgt at regulere en række specifikke forhold, der kan være relevante for ejerne, når de ejer selskaber i fællesskab, og som kan understøtte statens ejerskabsvaretagelse i delejede selskaber. Vi har set på forhold mellem ejerne, der er reguleret i vedtægter, ejer-aftaler og andre fælles ejerskabsdokumenter.

Selskabernes formål, forretningsområde og strategi

30. Vi har undersøgt, om ejerministerierne er blevet enige med de øvrige ejere om at regulere forhold vedrørende selskabernes formål, forretningsområde og strategi.

31. Undersøgelsen viser, at der er stor forskel på, hvor detaljeret ejerne er blevet enige om at regulere rammerne for selskabets formål og selskabets forretningsområde. Det betyder, at nogle selskaber har et bredere forretningsområde, hvor andre selskaber har et mere snævert forretningsområde.

Undersøgelsen viser desuden, at ejerministerierne som tillæg til vedtægterne i flere tilfælde har indgået aftaler, der regulerer selskabets forretningsområde og strategi. Ejeraftalerne er indgået for at sikre indflydelse og sikre, at selskabets aktiviteter er i overensstemmelse med statens rationale og målsætning med ejerskabet. Det gælder fx:

- Ejeraftalerne for Metroselskabet og By & Havn, hvor det fremgår, at bestyrelsen minimum hvert 4. år skal forelægge en opdateret forretningsstrategi for interessenterne til godkendelse.
- Ejeraftalen for Air Greenland, hvor det fremgår, hvilken stemmeandel på generalforsamlingen der er nødvendig for at udvide selskabets virksomhed.
- Ejeraftalen for SKI, hvor selskabets formål, opgaver og forretningsgrundlag fremgår. I forbindelse med et kapitalindsudskud til selskabet i 2015 var der overvejelser mellem ejerne om en opdatering af ejeraftalen. Ejerne vurderede, at den gældende ejeraftale fortsat var dækkende for ejernes forhold og indbyrdes aftaler.

Bestyrelsessammensætning og udpegning af bestyrelsesmedlemmer

32. Vi har undersøgt, om ejerministerierne er blevet enige med de øvrige ejere om at regulere forhold, der vedrører bestyrelsessammensætningen og udpegning af nye bestyrelsesmedlemmer i de delejede selskaber. Det fremgår af *Statens ejerskabspolitik*, at valg af bestyrelse er den vigtigste opgave for et selskabs ejere.

33. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og de øvrige ejere i de 3 interessentskaber ikke har fastsat regler om, at udpegningen af bestyrelsesmedlemmer skal drøftes eller godkendes af medejerne. For nogle af interessentskaberne skal der dog være enighed mellem ejerne om udpegning af bestyrelsens formand og næstformænd. Undersøgelsen viser desuden, at ministeriet i forbindelse med udpegning af nye bestyrelsesmedlemmer har forelagt kandidaten for regeringens ansættelsesudvalg.

SKI'S KAPITALUDVIDELSE

SKI's kapitaludvidelse skete på baggrund af, at en stor del af SKI's rammeaftaler i 2011 blev erklæret ulovlige og derfor blev annulleret, hvilket medførte markant faldende omsætning og indtægter.

34. På Finansministeriets område udpeger Finansministeriet og KL hver en repræsentant til SKI's bestyrelse og udpeger i fællesskab bestyrelsesformanden og 3 øvrige bestyrelsesmedlemmer.

I SAS anvender ejerne en nomineringskomité (valberedning), som bl.a. har til opgave at indstille kandidater til bestyrelsen til valg på selskabets generalforsamling. Nomineringskomitéen nedsættes på selskabets årlige generalforsamling og består af repræsentanter fra selskabets 4 største aktionærer – henholdsvis den svenske stat, den danske stat, den norske stat og Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Nomineringskomitéen har til opdrag at indstille forslag på vegne af alle aktionærer. Nomineringskomitéens formelle indstilling af kandidater til valg på generalforsamlingen sker efter intern forelæggelse for finansministeren og i visse tilfælde ligeledes ved forelæggelse for regeringens ansættelsesudvalg. Forelæggelser for ansættelsesudvalget sker efter konkret vurdering, herunder i forhold til omfattede bestyrelsesposter og Finansministeriets overordnede vurdering af bestyrelsessammensætningen.

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og de øvrige ejere af Air Greenland ikke har fastsat regler om, at udpegningen af bestyrelsesmedlemmer skal drøftes eller godkendes af medejerne. I Københavns Lufthavne er det de 2 hovedaktionærer (OTPP/ATP), som sammen har flertallet på generalforsamlingen, der udpeger bestyrelsen i selskabet.

35. I NORDUnet udpeger hver af de 5 ejere et medlem til bestyrelsen. Ejerne har aftalt, at det er bestyrelsen, der konstituerer sig, og dermed bestyrelsen, der vælger bestyrelsesformanden.

36. I DBC udpeger KL 3 bestyrelsesmedlemmer, herunder formanden, og Kulturministeriet udpeger 2, herunder næstformanden. Kulturministeriet kan ligeledes vælge en tilfornet til bestyrelsen, men har de seneste år ikke fundet det nødvendigt, at denne deltager på bestyrelsesmøderne.

Forhåndsorientering af ejerne

37. Vi har undersøgt, om ejerministerierne med de øvrige ejere er blevet enige om, at bestyrelsen – så vidt muligt – skal orientere ejerne, fx forud for, at bestyrelsen træffer væsentlige beslutninger, eller før selskabet offentliggør beslutninger af væsentlig eller principiel karakter, fx oprettelse eller flytning af væsentlige aktiviteter til datterselskaber.

38. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet sammen med sine medejere i de 3 interessentskaber har indgået aftaler om, hvornår ejerne skal forhåndsorienteres af bestyrelserne i de 3 interessentskaber. Af Metroselskabets vedtægter fremgår det fx, at bestyrelsen er forpligtet til at orientere interessenterne om forhold for selskabet, som er af væsentlig økonomisk, politisk eller strategisk betydning, eller når anlægsudgiften forventes at overstige 3 % af det godkendte anlægsbudget.

Finansministeriet har sammen med KL i forhold til SKI aftalt retningslinjer for bestyrelsesformandens orientering af ejerne, som skal følge et "ingen overraskelser"-princip. Det betyder, at bestyrelsesformanden, så vidt det er muligt, skal forhåndsorientere ejerne, fx hvis der konstateres væsentlige økonomiske problemer eller forud for større strategiske beslutninger. Tilsvarende har Kulturministeriet med KL – medejere af DBC – i den fælles ejerpolitik vedrørende DBC aftalt, hvornår ejerne skal forhåndsorienteres om forhold vedrørende selskabet.

FORHÅNDSORIENTERING

Forhåndsorientering af en ejer kan normalt ikke ske uden orientering af de øvrige ejere. Det er derfor nødvendigt at overveje behovet for aftaler om forhåndsorientering.

Statens ejerskabspolitik anbefaler, at ejerministerierne i majoritetsejede selskaber og offentlige selskaber overvejer, om der kan indgås aftaler med de øvrige ejere, så ministeren kan modtage den samme information som i de enejejede selskaber.

For henholdsvis NORDUnet og Air Greenland er der ikke indgået specifikke aftaler mellem ejerne om forhåndsorientering af ejerne mv. Uddannelses- og Forskningsministeriet har i relation til NORDUnet oplyst, at ministeriet vil overveje og drøfte med de øvrige ejere, om og på hvilke områder der eventuelt vil være behov for forhåndsorientering fremadrettet. Finansministeriet har vedrørende Air Greenland aftalt med bestyrelsen, at bestyrelsen skal orientere ministeriet ud fra et "ingen overraskelser"-princip.

Forhåndsorientering af ejerne i form af videregivelse af intern viden er under visse betingelser muligt i børsnoterede selskaber. De nærmere regler herfor er fastlagt i EU's markedsmissbrugsforordning, Nasdaqs regler for udstedere af aktier og lov om kapitalmarkeder. Finansministeriet har oplyst, at der i lyset af den juridiske regulering af børsnoterede selskabers oplysningsforpligtelser ikke foreligger særskilte retningslinjer for forhåndsorientering af ejerne i SAS og i Københavns Lufthavne.

39. Vi har også undersøgt, om ejerne har indgået aftaler om, hvorvidt ejerne skal orienteres om eller godkende beslutninger vedrørende selskabernes eventuelle ønsker om at udskille væsentlige aktiviteter i datterselskaber, og om ejerne skal orienteres om forhold i datterselskaber med væsentlig økonomisk betydning for moderselskabet. Da ejerne af moderselskabet ikke nødvendigvis har kontrol med datterselskaberne, kan fx udskillelse af aktiviteter, som ejerne har særlige interesser i, til datterselskaber have stor betydning for ejernes ejerskabsudøvelse.

40. Undersøgelsen viser, at ejerne af By & Havn ifølge vedtægterne enten skal godkende eller orienteres om oprettelse af datterselskaber, og når aktiviteter flyttes fra moderselskabet til datterselskaber. I ejeraftalen for NORDUnet har ejerne aftalt, at bestyrelsen kan træffe beslutning om at oprette datterselskaber. Undersøgelsen viser også, at forhold vedrørende datterselskaber ikke er specifikt reguleret i aftaler for de øvrige delejede selskaber, der indgår i undersøgelsen. Der er dog eksempler på, at ejerministerierne vurderer, at oprettelse af datterselskaber mv. er adresseret i andre aftaler, fx om forhåndsorientering eller godkendelse af væsentlige ændringer i selskabets forretningsområde.

Systematiseret dialog mellem ejerne og deling af viden

41. Vi har undersøgt, om ejerministerierne er blevet enige med de øvrige ejere om en systematiseret dialog ud over den, der er relateret til generalforsamlingen, fx ved at dele viden om selskabet med de andre ejere på baggrund af ejernes tilsyn med selskabet.

42. I 4 af selskaberne (interessentskaberne By & Havn, Hovedstadens Letbane og Metro-selskabet samt aktieselskabet SKI) har ejerministerierne sammen med medejerne vurderet, at der var behov for en systematisk dialog mellem ejerne, fx faste møder. Der er dog ingen af ejerne, som har fundet det relevant at indgå formelle aftaler i fx vedtægter eller i ejeraftaler om, at ejerne deler viden om selskabet. Undersøgelsen viser, at der for nogle af selskaberne er en praksis for ad hoc at dele viden mellem ejerne, men at det ikke sker på baggrund af forudgående aftaler, formelle retningslinjer e.l. Undersøgelsen viser i øvrigt, at det særligt er de selskaber, hvor der er aftalt en fast mødestruktur mellem ejerne, at viden om relevante forhold relateret til selskabet deles mellem ejerne.

Et eksempel på aftaler mellem ejerne om dialog vedrører SKI. Her har de 2 ejere aftalt at mødes 3 gange om året. Finansministeriets departementschef og KL's administrerende direktør deltager på ét af møderne, mens det på de 2 øvrige møder er embedsmænd, der deltager. På møderne deltager også selskabets bestyrelsesformand og direktør. Finansministeriet har derudover haft en tæt dialog med KL. Dialogen har især været knyttet til selskabets økonomiske situation, kapitaludvidelsen i 2015 og opfølgningen herpå. Udarbejdelsen af en fælles ejerstrategi har desuden været central i dialogen mellem Finansministeriet og KL i 2016. Andre emner, der har præget dialogen mellem ejerne og selskabet, har fx været den fællesoffentlige indkøbsstrategi samt SKI's strategi og økonomi.

For de 3 interessentskaber (By & Havn, Hovedstadens Letbane og Metroselskabet) er det skrevet ind i selskabernes vedtægter, at der afholdes kvartalsmøder mellem bestyrelsesformanden og interessenterne. Ifølge vedtægterne er interessenterne berettigede, men ikke forpligtede, til at deltage i møderne. Undersøgelsen viser, at alle interessenterne fast deltager på kvartalsmøderne med selskabets bestyrelsesformand, næstformænd og selskabets direktør. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet oplyser, at interessenterne i Metroselskabet i 2017 har besluttet at holde formøder med hinanden på embedsmandsniveau for at effektivisere kvartalsmøderne og sikre, at emner af større tyngde bliver behandlet grundigere.

For de øvrige selskaber har ejerministerierne oplyst, at hverken ministerierne eller medejere har fundet, at der var behov for en systematisk dialog med medejere om selskabet ud over den dialog, der knytter sig til generalforsamlinger. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i forhold til de børsnoterede selskaber ikke finder det relevant med en systematiseret dialog mellem ejerne uden om selskabet. Finansministeriet indleder en dialog med medejere, hvis der opstår et behov herfor i en konkret sag. Det samme gør sig gældende for Kulturministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriets selskaber (henholdsvis DBC og NORDUnet).

Beslutninger, der kræver enstemmighed blandt ejerne, eller andre forhold, der justerer stemmeandelen

43. Vi har undersøgt, om ejerministerierne har indgået aftaler med de øvrige ejere om, at visse forhold kræver enstemmighed blandt ejerne, eller aftaler, der på anden måde justerer stemmeandelen.

44. Undersøgelsen viser, at ejerne af aktieselskaberne har indgået aftaler om, at ét eller flere forhold kræver enstemmighed. Ejere af SKI har fx fastlagt en række emner, der kræver enighed blandt ejerne. Det gælder bl.a. ved beslutning om selskabets opløsning, ændring af selskabets vedtægter, valg af revisor og fastsættelse af vederlag til bestyrelsens medlemmer.

Tilsvarende gør sig gældende for interessentskaberne. Fx er statens ejerandel i By og Havn 5 %, men staten hæfter solidarisk med den anden ejer (Københavns Kommune), og beslutninger skal træffes med enstemmighed.

Håndtering af uenigheder eller konflikter mellem ejerne

45. Vi har undersøgt, om ejerministerierne er blevet enige med de øvrige ejere om, hvordan de skal forholde sig i tilfælde af uenighed i forhold til de aftaler, de har indgået, eller generelt i samarbejdet om ejerskabet.

46. I tilfælde af, at ejerne bliver uenige om forhold i relation til de aftaler, de har indgået, kan håndtering af sådanne situationer være formelt reguleret i vedtægter eller ejeraftaler mellem ejerne. Undersøgelsen viser, at ejerministerierne sammen med medejerne i 7 af de 9 selskaber særskilt har aftalt i enten ejeraftaler eller vedtægter, hvordan eventuelle konflikter og uenigheder formelt skal håndteres.

47. Det fremgår af vedtægter og ejeraftaler for SKI, DBC, Air Greenland og NORDUnet, at tvister skal afgøres ved voldgift. I ejeraftalen for SKI fremgår det desuden, at aktionærerne først og fremmest skal forsøge at løse tvisterne gennem forhandling mellem ejerne.

I de 3 interessentskaber (By & Havn, Metroselskabet og Hovedstadens Letbane) har ejerne indgået aftaler om håndtering af tvister. For By & Havn og Metroselskabet fremgår det af ejeraftalen (interessentskabskontrakten), mens det for Hovedstadens Letbane fremgår af vedtægterne. Ifølge Hovedstadens Letbanes vedtægter kræver alle beslutninger på interessentskabsmøderne enstemmighed mellem ejerne, og det er derfor særligt interessant, hvordan uenigheder og konflikter mellem ejerne løses. I interessentskabskontrakten fremgår en "trappe" til eskalering ved uenigheder, hvor ejerne i første omgang skal indlede forhandlinger med henblik på at løse tvisten med en positiv, samarbejdsvillig og ansvarlig indstilling. Hvis dette ikke fører til en løsning, skal der søges assistance til at løse uenigheden hos en opmand. Hvis dette heller ikke fører til en løsning, skal tvisten afgøres ved voldgift.

48. Undersøgelsen viser, at der er flere eksempler på, at der har været situationer med uoverensstemmelser mellem ejerne i flere af selskaberne. Uoverensstemmelserne har fx omhandlet sikring af et ensartet informationsniveau mellem ejerne, udbyttepolitik og selskabets forretningsstrategi. I flere tilfælde, hvor der har været uoverensstemmelser mellem ejerne, har ejerne gennem dialog fundet løsninger. I løbet af undersøgelsesperioden 2014-2017 har der således ikke været gjort brug af bestemmelserne om uenighed og konflikt i form af brug af opmand eller voldgift. Undersøgelsen viser, at kun enkelte uenigheder/konflikter ikke er blevet løst endnu, men at tvisterne heller ikke er bragt videre til afgørelse ved voldgift.

Udtræden af selskabet

49. Vi har undersøgt, om ejerministerierne er blevet enige med de øvrige ejere om betingelser for udtræden af selskabet.

50. Undersøgelsen viser, at der i 5 af de 9 selskaber er bestemmelser for, hvordan en ejer kan træde ud af selskabet. Der er dog forskel på, hvordan en udtræden af selskabet er adresseret. I vedtægterne for By & Havn og for Metroselskabet fremgår det fx, at hvis en ejer ønsker at træde ud af selskabet, kræver det, at medejerne skal samtykke. Det er dog ikke yderligere beskrevet i vedtægterne, om der er særlige forhold, der skal være til stede, for at medejerne fx kan give deres samtykke, og i så fald hvordan den part, der ønsker at træde ud af selskabet, kan leve op hertil. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har oplyst, at et sådant ønske om at træde ud af selskabet i givet fald må bero på en forhandling med medejerne. For DBC har ejerne indgået en aftale om, at udtrædelsesperioden er op til 5 år. Aftaler om ejernes muligheder for at træde ud af selskabet kan derfor i nogle situationer sætte begrænsninger for statens manøvredygtighed i forhold til at kunne træde ud af selskabet.

SAS og Københavns Lufthavne er børsnoterede selskaber. Derfor kan staten træde ud af selskaberne ved at sælge sin aktiebeholdning på børsen.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at alle 4 ejerministerier, der indgår i undersøgelsen, sammen med de øvrige ejere har taget stilling til – og for de fleste selskaber valgt at regulere – en række specifikke forhold relateret til det fælles ejerskab. Dette kan være aftalt i såvel vedtægter og ejeraftaler som i fælles ejerskabsdokumenter. Fx er der for flere af selskaberne indgået aftale om, at ejerne skal høres, inden der træffes beslutning af væsentlig karakter, eller at ejerne skal være enige om visse væsentlige beslutninger, fx vedrørende selskabets forretningsområde og strategi. Dette gælder bl.a. i de 3 interessentskaber, hvor staten hæfter solidarisk med de øvrige ejere uanset ejerandel. Ejerministerierne er også for de fleste selskabers vedkommende blevet enige med de øvrige ejere om håndtering af tvister. Bestemmelserne om tvister er relateret til situationer, hvor der er behov for at få en tredjepart til at mægle i konflikten, fx brug af opmand eller voldgift. Bestemmelserne om tvister har dog ikke været anvendt for den type af uoverensstemmelser, der er opstået i det delte ejerskab i undersøgelsesperioden, og der har ikke været eksempler på, at parterne har fundet det nødvendigt at inddrage tredjepart til konfliktløsning, heller ikke ved længerevarende uoverensstemmelser.

Ejerministerierne har også for de fleste selskabers vedkommende sammen med de øvrige ejere fundet det relevant at regulere udtræden af selskabet. Nogle af aftalerne giver en lang opsigelsesperiode eller kan i princippet fastlåse ejerne, fordi det kræver enstemmighed, hvis en ejer vil træde ud af et selskab.

Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har for de fleste selskabers vedkommende søgt at øge deres indflydelse på og viden om selskabet ved at indgå aftaler med de øvrige ejere om dialog og information fra selskabet eller aftaler om en systematiseret dialog med de øvrige ejere. Her har ejerne valgt at holde faste møder med selskabet, hvor alle ejere deltager kvartalsvis. Ligeledes er der løbende en dialog mellem ejerne om emner for disse møder og sager, der løbende opstår. Undersøgelsen viser, at kontakt mellem ejerne og selskabet betyder, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet er godt informeret om de andre ejerers syn på selskaberne. Ejerne af SKI (Finansministeriet og KL) har også valgt at have fælles kvartalsmøder med selskabet, og der er en løbende dialog forud for møderne, hvor ejerne bruger hinanden som sparingspartnere i forhold til deres forventningsafstemning over for selskabet, men også i forhold til at finde løsninger på sager, som de ser forskelligt på.

I SAS og SKI samarbejder Finansministeriet med de øvrige ejere om bestyrelsessammensætningen. I SAS sker dette i en nomineringskomité, hvor ejerne er repræsenteret, mens Finansministeriet i fællesskab med KL (medejer af SKI) udpeger bestyrelsesformanden og et antal bestyrelsesmedlemmer. For nogle af interessentskaberne skal der være enighed mellem ejerne om udpegning af bestyrelsens formand og næstformænd, men derudover er der ikke fastsat regler om dialog mellem ejerne om bestyrelsen. I Air Greenland og NORDUnet udpeges bestyrelsesmedlemmerne af ejerne, hvorefter det er bestyrelsen, der konstituerer sig med bestyrelsesformand og næstformand. I Københavns Lufthavne og DBC er der ikke et formelt samarbejde om bestyrelsessammensætningen.

3. Ejerskabsudøvelsen i de delejede selskaber

DELKONKLUSION

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har fulgt op på de delejede selskaber som forudsat i *Statens ejerskabspolitik*. Ministerierne følger på baggrund af regelmæssige rapporteringer fra selskaberne op på en række områder, som er væsentlige at følge på baggrund af det delte ejerskab. Det gælder bl.a. selskabernes strategiske udvikling og finansielle mål og nøgletal. Ministerierne har generelt også etableret en løbende dialog med selskaberne i form af både faste møder og ad hoc-møder efter behov. I 4 af selskaberne (SKI, By & Havn, Hovedstadens Letbane og Metroselskabet) deltager medejerne også i møderne med selskabet.

Undersøgelsen viser desuden, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet løbende har reageret i situationer, hvor ministerierne er blevet opmærksomme på, at der har været behov for deres inddragelse og for dialog med de øvrige ejere. Det gælder fx i forhold til en sag i 2014-2015 om kapitaltilførsel til SKI, en sag i 2016 om Sveriges og Norges ønske om at sælge aktier i SAS og en sag i 2017 om salg af byggegrunde på Amager Fælled til finansiering af Sydhavnsmetroen i By & Havn. I disse situationer har ejerministerierne været opmærksomme på medejernes betydning og søgt at håndtere situationen med baggrund i, at ejerministeriet i de fleste selskaber er minoritetsejer. Samarbejdet med medejerne har fx vedrørt selskabets retning, hvor medejereren har været en strategisk samarbejdspartner, og aktuelle økonomiske udfordringer i selskabet, der har krævet en dialog mellem ejerne.

Undersøgelsen viser dog også, at ejernes forskellige interesser kan skabe uoverensstemmelser, som kan være udfordrende for ejerne at finde fælles løsninger på. For interessentskaberne betyder selskabsformen, hvor ejerne hæfter solidarisk, at ejerne i højere grad løbende har samarbejdet og afstemt forhold om selskabet.

Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har kun i mindre omfang ageret som aktive ejere af de mindre selskaber DBC og NORDUnet. Ministerierne har fx ikke udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter og har kun i begrænset omfang været i dialog med selskabet om selskabets forhold og udvikling samt ministeriernes forventninger til ejerskabet. Dette skal dog ses i sammenhæng med de 2 selskabers størrelse, og at der er tale om not-for-profit-selskaber, som leverer ydelser på markeder, der ikke er konkurrenceudsat. Ministerierne har endvidere vurderet, at selskaberne gennem en årrække har været inde i en relativt stabil økonomisk udvikling.

Rigsrevisionen finder, at ejerministerierne kan styrke ejerskabsvaretagelsen yderligere på enkelte områder. Ministerierne kan fx i det strategiske ejerskabsdokument tydeliggøre, hvad delejerskabet betyder for statens ejerskabsvaretagelse i selskabet, og hvilke forhold der er vigtige at følge som en konsekvens af, at andre ejere kan have andre målsætninger end staten. Rigsrevisionen vurderer, at ejerministerierne i det løbende tilsyn er opmærksomme på en række relevante risici for selskaberne. Tilsynet kan dog styrkes yderligere ved, at ministerierne fx i det strategiske ejerskabsdokument mere systematisk beskriver de risici, som ministerierne anser for vigtige for statens ejerskab, og hvor ofte ministerierne vil følge risiciene i tilsynet med selskaberne. Endelig kunne ministerierne tydeliggøre, hvor ofte det vil være hensigtsmæssigt at følge op på de enkelte mål og nøgletal, hvordan ministerierne fastsætter ambitionsniveauet for de enkelte mål, og hvilken udvikling i mål og nøgletal ministerierne vurderer er tilfredsstillende.

51. Dette kapitel handler om, hvorvidt ejerministerierne har udøvet et aktivt ejerskab i de delejede selskaber, ved at ministerierne løbende følger op på udviklingen i selskaberne og reagerer på situationer, der kræver ejernes inddragelse. En tæt opfølgning på de delejede selskaber er væsentlig, da de øvrige ejeres interesser kan have betydning for selskabets økonomi og strategiske udvikling.

For at styrke et aktivt ejerskab kom der med *Statens ejerskabspolitik* fra 2015 et nyt element i statens ejerskabsvaretagelse i form af et internt strategisk ejerskabsdokument for ejerskabet af hvert selskab, som ejerministerierne skal udarbejde. Ejerskabsdokumentet skal operationalisere og strukturere ejerskabsvaretagelsen og skal bidrage til at facilitere og strukturere ejerministerens tilsyn med selskabet.

3.1. STRATEGISKE EJERSKABSDOKUMENTER

52. Vi har undersøgt, om ejerministerierne har udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter for deres delejede selskaber som grundlag for en aktiv ejerskabsudøvelse. Desuden har vi undersøgt, om ejerskabsdokumenterne indeholder overvejelser vedrørende de øvrige ejeres betydning for ejerskabsvaretagelsen.

53. Det fremgår af *Statens ejerskabspolitik*, at ejerskabsdokumentet skal indeholde ejerministerens selvstændige vurdering af selskabets strategiske position og værdiskabelse, og at dokumentet skal ligge til grund for ministerens opfølgning på selskabets udvikling i forhold til de opstillede finansielle mål mv. Ejerskabsdokumentet skal bl.a. indeholde analyser af selskabets rammevilkår, markeder, vigtigste resurser og risici. Ifølge anbefalingerne skal ejerskabsdokumentet løbende opdateres og udvikles.

Nogle af anbefalingerne om ejerskabsdokumentets indhold er formuleret som krav til ejerministerierne, jf. boks 4.

BOKS 4

ANBEFALINGER OM UDARBEJDELSE AF ET STRATEGISK EJERSKABS-DOKUMENT

- Ejerministeren skal udarbejde et internt strategisk ejerskabsdokument for hvert selskab, der opsummerer statens perspektiver på selskabets rationale, målsætning, overordnede strategiske ramme, finansielle mål mv. og værdiskabelse.
- Ejerskabsdokumentet skal ligge til grund for ejerministerens regelmæssige opfølgning på selskabets præstationer i forhold til de opstillede finansielle mål mv.
- Ejerskabsdokumentet skal løbende opdateres og udvikles.

Kilde: Statens ejerskabspolitik, Finansministeriet, 2015.

54. Undersøgelsen viser, at de 4 ejerministerier senest i foråret 2017 vurderede rationallene bag og statens formål med ejerskabet af selskaberne.

55. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter for alle deres delejede selskaber. Dokumenterne varierer i indhold og omfang. Fælles for dokumenterne er, at de bl.a. omhandler statens rationale og målsætning med selskaberne samt en række finansielle mål og nøgletal, som ministerierne løbende vil følge op på i deres tilsyn med selskaberne.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har i forbindelse med udformningen af de strategiske ejerskabsdokumenter for Metroselskabet og By & Havn delt dokumenterne med medejerne med henblik på at få deres bemærkninger. Tilsvarende har Københavns Kommune sendt sine ejerskabsdokumenter for de 2 selskaber til ministeriet. Denne udveksling af ejerskabsdokumenter har haft til formål at sikre, at ejerne var enige om retningen for selskabet.

I forhold til SKI har Finansministeriet i forlængelse af udarbejdelsen af ministeriets strategiske ejerskabsdokument for selskabet sammen med medejereren (KL) valgt at udarbejde en fælles ejerskabsstrategi. Strategien indeholder bl.a. 2 overordnede strategiske retningslinjer, 5 mere konkrete indsatsområder og 2 forventninger til og mål for SKI's præstationer.

Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har dog ikke i nogle af ejerskabsdokumenterne forholdt sig til, at der er andre ejere af selskabet, og hvad medejernes mål og interesser i selskabet kan betyde for statens ejerskabsvaretagelse. Ministerierne har hertil bemærket, at der ikke har været krav om, at dette skulle indgå. Rigsrevisionen finder dog, at det er relevant, at ejerministerierne strategisk forholder sig til, at ejerskabet er delt, og tager stilling til, hvad det betyder for statens muligheder for aktiv ejerskabsudøvelse. Da ejerskabsdokumentet netop skal understøtte ejerskabsvaretagelsen, vil det efter Rigsrevisionens opfattelse være naturligt at adressere heri eller i tillæg til dette.

56. Kulturministeriet har ikke udarbejdet et strategisk ejerskabsdokument for DBC. Ministeriet vurderede i forbindelse med udmøntningen af *Statens ejerskabspolitik* i november 2015, at det var uhensigtsmæssigt at igangsætte et arbejde med at udarbejde et ejerskabsdokument for DBC. Det skyldtes, at ministeriet i forbindelse med stillingtagen til rationalet for ejerskabet af DBC var kommet frem til, at statens ejerskab ikke var hensigtsmæssigt. Ministeriet havde derefter drøftelser med KL om muligheden for et fælles salg. Ministeriet vurderede, at det ville forstyrre processen med KL, hvis ministeriet samtidig med salgsovervejelserne skulle udarbejde et ejerskabsdokument for DBC, som kunne af føde en ændring i ministeriets ejerskabsvaretagelse af selskabet.

Kulturministeriet har været i dialog med Finansministeriet om, at Kulturministeriet ikke ville udarbejde et strategisk ejerskabsdokument på grund af drøftelserne med medejereren om et eventuelt salg. Af korrespondancen fremgår det, at ministeriet ville udarbejde et ejerskabsdokument, hvis forhandlingerne med medejereren førte til, at staten fortsat skulle være medejer af DBC. Rigsrevisionen bemærker, at Kulturministeriet under alle omstændigheder bør gøre sig strategiske overvejelser om, hvordan staten i den mellemliggende periode varetager ejerskabet af DBC bedst muligt.

57. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har været opmærksom på, at der skulle udarbejdes et strategisk ejerskabsdokument for NORDUnet som led i udmøntningen af *Statens ejerskabspolitik*. Ministeriet har derfor ikke udarbejdet et ejerskabsdokument for NORDUnet. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet vil gå i dialog med Finansministeriet for at få afklaret, om ministeriet bør udforme et strategisk ejerskabsdokument, og i givet fald hvordan det mest hensigtsmæssigt udformes.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at der er udarbejdet strategiske ejerskabsdokumenter for alle de delejede selskaber bortset fra Kulturministeriets DCB og Uddannelses- og Forskningsministeriets NORDUnet. Ejerministerierne har senest i 2017 vurderet statens rationaler bag ejerskabet af selskaberne.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har for Metroselskabet og By og Havn udvekslet strategiske ejerskabsdokumenter med medejereren (Københavns Kommune) for at sikre, at ejerne er enige om retningen for selskabet. Finansministeriet har for SKI både udarbejdet ministeriets eget strategiske ejerskabsdokument og har sammen med medejereren (KL) udarbejdet en fælles ejerskabsstrategi, der bl.a. beskriver de strategiske retningslinjer og ejernes forventninger til selskabet.

Ejerministeriernes perspektiv på det delte ejerskab er dog ikke beskrevet i de strategiske ejerskabsdokumenter for de delejede selskaber, fx betydningen for statens indflydelse i selskabet, hvilket ministerierne bør overveje, når ejerskabsdokumenterne opdateres og udvikles.

3.2. KOMMUNIKATION MELLEM EJERMINISTERIERNE OG SELSKABERNE

58. Vi har undersøgt, om ejerministeriernes kommunikation med selskaberne sikrer ministerierne et informationsniveau, der gør dem i stand til at følge udviklingen i selskaberne og reagere, hvis der er behov for det, og indgå i en dialog med selskaberne om selskabets forhold, herunder fx strategi og bestyrelsessammensætning.

59. Der er forskellige krav til rapportering, afhængigt af selskabsform. Børsnoterede aktieselskaber og aktieselskaber er således underlagt en række krav til indholdet af årsrapporter, der har til hensigt at give aktionærene et tilstrækkeligt indblik i selskabet. Derudover skal børsnoterede aktieselskaber og statslige aktieselskaber afgive delårsrapporter og kan vælge også at afgive kvartalsrapporter.

Informationer fra selskaberne og ministeriernes opfølgning

60. Ejerministerierne har modtaget årsrapporter fra alle 9 selskaber og kvartalsrapporter fra 6 selskaber (dvs. alle undtagen DBC, NORDUnet og Air Greenland, der ikke er forpligtede hertil).

61. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet gennem økonominotater løbende følger op på rapporteringerne fra deres selskaber.

Uddannelses- og Forskningsministeriet og Kulturministeriet følger ikke op på udviklingen i henholdsvis NORDUnet og DBC i interne økonominotater. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet indtil nu har fundet det tilstrækkeligt at basere tilsynet med NORDUnet på årsrapporten og den løbende dialog med det danske bestyrelsesmedlem og har ikke fundet behov for at udarbejde interne notater om selskabets udvikling. Ministeriet har oplyst, at denne praksis vil blive revurderet.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet i en årrække ikke har fulgt den fastlagte procedure for behandling af materiale til generalforsamlingen. Der er derfor ikke blevet udarbejdet notater om årsrapporterne. Kulturministeriet vil fremadrettet sikre, at der frem til ministeriets udtræden af DBC's ejerkreds udarbejdes et notat om årsrapporten.

62. Ud over det faste materiale, som ejerministerierne modtager, får flere af ministerierne løbende informationer fra selskaberne i overensstemmelse med de aftaler, der i enkelte selskaber er indgået med de øvrige ejere. Det kan være gennem ministeriernes drøftelser med bestyrelsesformanden, eller hvis ministerierne har brug for uddybende redegørelser eller supplerende forklaringer mv. fra selskaberne om elementer fra de faste rapporter fra selskaberne. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har fx i flere tilfælde efterspurgt relevant materiale fra selskaberne, fx i forhold til tidsplan, økonomi og kvalitets sikring af et anlægsbudget.

Møder og dialog

63. Det fremgår af *Statens ejerskabspolitik*, at et vigtigt led i det aktive ejerskab er effektiv kommunikation mellem ejerminister og selskab. Ejerskabspolitikken nævner, at det vurderes hensigtsmæssigt, at ministeren mødes med selskabets ledelse mindst én gang om året. Desuden nævnes det, at det er hensigtsmæssigt, at der derudover afholdes regelmæssige møder mellem embedsmænd og selskabets ledelse for at drøfte selskabets løbende økonomiske udvikling.

Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har oplyst, at ministerierne har fastlagt omfanget af møder ud fra det behov, ministerierne har vurderet var nødvendigt for det enkelte selskab. Fx har Finansministeriet planlagt at mødes 4 gange om året med Københavns Lufthavne, SAS og SKI og 2 gange om året med Air Greenland. Finansministeren har deltaget i mindst ét årligt møde med selskaberne.

64. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har – ud over de årlige interessentskabsmøder (generalforsamlinger) – planlagt og gennemført 3 kvartalsmøder om året med By & Havn, Metroselskabet og Hovedstadens Letbane. På kvartalsmøderne deltager medejere også. Transportministeren har deltaget i ét møde med By & Havn årligt og deltog i hovedparten af kvartalsmøderne med Metroselskabet i perioden 2014-2017. Ministeren har i undersøgelsesperioden deltaget i 2 møder med Hovedstadens Letbane.

I flere af selskaberne har Transport-, Bygnings- og Boligministeriet drøftet forhold i selskabet med medejerne, fx for at få bekræftet, om der var enighed i medejerkredsen om den strategiske retning for selskabet, eller for at sikre sig, at ministeriet har adgang til informationer i selskabet på lige fod med de øvrige ejere. Fx viser en sag om opdatering af ejeraftalen for By & Havn, og ministeriet var særligt opmærksom på at sikre armslængdeprincippet mellem ejere og bestyrelse og at sikre ejernes fortsatte mulighed for et forum for løbende drøftelser ud over interessentskabsmøderne.

65. Ifølge Finansministeriets strategiske ejerskabsdokumenter skal møderne med selskaberne gennemgående handle om selskabets økonomiske udvikling på baggrund af den seneste finansielle rapport. På møderne med selskaberne ønsker ministeriet desuden at drøfte bestyrelsessammensætning, selskabets generelle udvikling i forhold til strategi og budget, samfundsansvar og eventuelt større sager. Undersøgelsen viser, at møderne med selskaberne – med enkelte variationer – handler om de emner, som ministeriet har ønsket at drøfte med selskabet. På møderne med SAS og Københavns Lufthavne er det fx blevet drøftet, hvordan den økonomiske udvikling har været i selskaberne i forhold til selskabernes strategi, og i relation til SAS har man desuden drøftet den norske stats og den svenske stats aktiesalg i SAS. I relation til Københavns Lufthavne har Finansministeriet fx drøftet Danmarks luftfartspolitiske strategi. 3 ud af 4 årlige møder med SKI er med deltagelse af begge ejere (Finansministeriet og KL). Finansministeriets møder med Air Greenland, SAS og Københavns Lufthavne er uden deltagelse af de øvrige ejere.

66. Som led i dialogen med selskaberne har Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet drøftelser om bestyrelsessammensætningen og udpegning af nye bestyrelsesmedlemmer i forhold til kompetencer og erfaringer. Undersøgelsen viser, at ministerierne har haft grundige overvejelser om bestyrelsessammensætningen ud fra selskabernes behov for kompetencer i bestyrelserne. Ministerierne har haft en aktiv dialog med selskaberne og i flere tilfælde med medejerne om bestyrelsessammensætningen. Ministerierne har i tråd med *Statens ejerskabspolitik* i flere tilfælde benyttet muligheden for at anvende eksterne rekrutteringsbureauer til at afsøge markedet for potentielle bestyrelseskandidater. Ministerierne har desuden indstillet relevante kandidater til bestyrelsesposterne over for regeringens ansættelsesudvalg.

67. Kandidater til bestyrelsen i SAS udvælges af en nomineringskomité (valberedning), hvor bl.a. den danske stat er repræsenteret. Nomineringskomitéen har afsøgt markedet for potentielle kandidater ud fra en række forhold, herunder bestyrelsens selvevaluering og kompetencebehov. Afsøgningen af markedet for potentielle bestyrelseskandidater sker typisk med bistand fra rekrutteringsbureauer.

I Københavns Lufthavne, hvor staten er mindretalsaktionær, er det hovedaktionærerne (OTPP/ATP), der indstiller og udpeger kandidater til bestyrelsen på generalforsamlingen.

68. I forhold til Kulturministeriet viser undersøgelsen, at ministeriet kun i beskedent omfang har haft en direkte dialog med DBC's bestyrelse om ejerskabsvaretagelsen generelt. DBC holder generalforsamling som en såkaldt papirgeneralforsamling, hvor spørgsmål mv. afklares på skrift inden mødet. Der har ikke været møder mellem DBC og kulturministeren, hvor ministeren fx har kunnet tilkendegive sine synspunkter over for bestyrelsen, og hvor bestyrelsen har kunnet få indsigt i de overvejelser, ministeren gør sig om selskabet. Kulturministeriet har oplyst, at det blev vurderet, at sådanne møder ikke var relevante. Dialogen med selskabet har primært handlet om kunderelationen og er primært sket gennem Slots- og Kulturstyrelsen samt via møder mellem departementets ansvarlige direktionsmedlem og Kulturministeriets udpegede bestyrelsesmedlemmer i DBC.

Kulturministeriet har ved udpegning af medlemmer til bestyrelsen lagt vægt på relevante erfaringer og kompetencer i forhold til behovet i bestyrelsen. Ministeriet kan ligeledes vælge en tilfornodnet til bestyrelsen, men har ikke fundet det nødvendigt de seneste år at deltage på bestyrelsesmøderne. Undersøgelsen viser endvidere, at Kulturministeriet ikke har fundet det relevant at drøfte DBC's bestyrelsessammensætning med den anden ejer (KL).

69. Undersøgelsen viser, at Uddannelses- og Forskningsministeriet har deltaget på de årlige generalforsamlinger, men at ministeriet derudover ikke har haft behov for møder med NORDUnets bestyrelse. Ministeriet har oplyst, at ministeriet er repræsenteret på bestyrelsesmøder i DeIC (Danish e-Infrastructure Cooperation), der er det danske e-infrastruktursamarbejde. Forhold vedrørende NORDUnet er på dagsordenen på disse bestyrelsesmøder og er dermed også en kilde til informationer om NORDUnet.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har ved udpegning af bestyrelsesmedlemmet til NORDUnet lagt vægt på relevante erfaringer og kompetencer i forhold til behovet i selskabet. Undersøgelsen viser endvidere, at ministeriet ikke har fundet det relevant at drøfte NORDUnets bestyrelsessammensætning med de øvrige ejere.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har sikret en løbende opfølgning og dialog med selskaberne. Opfølgningen omfatter en række af de forhold, som er væsentlige at følge i selskaberne, herunder bestyrelsessammensætningen og selskabernes udvikling. Medejerne deltager også på møderne i SKI og i de 3 interessentskaber Hovedstadens Letbane, By & Havn og Metroselskabet.

Kulturministeriet har primært fulgt DBC's økonomi og udvikling gennem sin rolle som kunde i DBC og på baggrund af årsrapporten. Ministeriet har vurderet, at det ikke har været nødvendigt med særskilt dialog, fx regelmæssig information om selskabet og møder med DBC's ledelse om selskabets udvikling og ejerskabet, ud over den dialog, der er relateret til generalforsamlingen. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at ministeriet har haft en løbende dialog med det danske bestyrelsesmedlem, men derudover ikke modtager rapporteringer fra NORDUnet ud over årsrapporter. Ministeriet har heller ikke fundet det nødvendigt at holde møder med selskabet om ejerskabet. De 2 ministerier har derfor kun i begrænset omfang været aktive ejere i relation til kommunikation med selskaberne.

Ejerministerierne udpeger bestyrelsesmedlemmer ud fra en vurdering af kandidaternes kompetencer og erfaringer i forhold til selskabernes behov. I flere af selskaberne har ministerierne desuden haft drøftelser med medejerne om bestyrelsessammensætningen og egnede kandidater. Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har desuden forelagt deres kandidater for regeringens ansættelsesudvalg.

3.3. EJERMINISTERIERNES OPFØLGNING PÅ MÅL OG RISICI

70. Vi har undersøgt, om ejerministerierne har udøvet tilsynet med selskaberne på baggrund af ministeriernes selvstændige vurdering af selskaberne i forhold til risici, opstillede mål og forventninger til selskaberne, som ministerierne har fastlagt i de strategiske ejerskabsdokumenter. Vi har desuden undersøgt, i hvilket omfang ministerierne forholder sig til de risici ved ejerskabet, der knytter sig til de øvrige ejeres interesser.

Ministeriernes vurdering af selskabernes risici og risici ved medejerskabet

71. Vi har undersøgt, om ejerministerierne til brug for deres tilsyn med selskaberne udarbejder egne risikoanalyser eller på anden måde har fokus på selskabernes risici i deres vurdering af selskaberne.

Det er selskabets ansvar at håndtere selskabets risici. Ejerministeriets selvstændige vurdering består i at kende selskabets risici og oplyste disse risici på forhånd for at kunne være på forkant med udviklingen i selskabet og være i dialog med selskabet herom, så ministeriet kan reagere i tide, hvis der bliver behov for det.

72. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet forholder sig til en række risici i den løbende opfølgning. Fx er det gennemgående for ministeriets tilsyn med Hovedstadens Letbane og Metroselskabet, at ministeriet bl.a. har fokus på anlægsbudgettet og tidsplanen for anlægsprojekterne. Ministeriets vurdering af, hvad der er de vigtigste risici for Metroselskabet, By & Havn og Hovedstadens Letbane, fremgår ikke tydeligt af det strategiske ejerskabsdokument for de enkelte selskaber. Derfor er det uklart, hvilken metodisk tilgang ministeriet har i forhold til at identificere, følge og fremhæve risici. Det er således også uklart, om de risici, som ministeriet forholder sig til, er emner, der dukker op løbende, eller om der er en mere systematisk tilgang til at vurdere selskabets og ejerskabets risici.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet løbende følger op på flere centrale risici i By & Havn, herunder selskabets indtjening og renteomkostninger. Ministeriet er opmærksom på, at selskabets forpligtelser til at finansiere diverse infrastrukturprojekter skal hænge sammen med den indtjening, selskabet forventer at opnå ved de forskellige udviklingsprojekter. Ministeriet finder derfor, at ministeriet har en systematisk tilgang til opfølgning på risici. Ministeriets fokus på risici i ejerskabsvaretagelsen indgår desuden i ministeriets vejledninger, som skal understøtte de selskabsansvarliges ejerskabsvaretagelse i selskaberne. Emnerne i vejledningen spænder bredt og handler fx om, at den ejerskabsansvarlige skal overveje, hvilke finansielle mål der skal følges op på. Derudover beskrives det i vejledningen, at der skal foretages en vurdering af de forretningsmæssige og strategiske risici, som er forbundet med selskabets forretningsmodel. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriet fx i det strategiske ejerskabsdokument med fordel kan beskrive, hvilke risici ministeriet arbejder med, og hvordan ministeriet følger op på risiciene.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet vil drøfte med selskabernes ledelse, hvordan risici, herunder opfølgning på risici, ud fra et ejersynspunkt kan formaliseres i de strategiske ejerskabsdokumenter.

73. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet forholder sig til risici ved de enkelte selskaber i sin løbende opfølgning og gennemgang af materiale fra selskaberne. Fx har ministeriet et løbende fokus på de problemstillinger og risici, der har betydning for SAS' konkurrenceevne og indtjening. Ministeriet gennemgår de offentligt tilgængelige årsrapporter mv. i forhold til 13 centrale nøgletal, selskabets forklaringer på den økonomiske udvikling, selskabets forventninger til de kommende år og selskabets tiltag til at forbedre konkurrenceevnen. På baggrund af denne gennemgang foretager ministeriet en samlet vurdering af SAS' situation. Ministeriet har oplyst, at ministeriet desuden inddrager viden om selskabet fra andre kilder end selskabet selv i sin vurdering, fx relevant viden om branchen, aktieanalytikerens vurdering af selskabet og analyser af selskabet med ekstern bistand i forbindelse med større projekter, fx den norske stats og den svenske stats salg af aktier i 2016. Det fremgår dog ikke tydeligt af ministeriets interne opfølgningsnotater om selskabet, hvordan dette materiale anvendes i opfølgningen, da opfølgningsnotaterne som oftest afspejler en gennemgang af de løbende rapporteringer fra selskabet.

Finansministeriet har ikke beskrevet, hvilke risici ministeriet særligt vil have fokus på og følge i ejerskabsvaretagelsen i de strategiske ejerskabsdokumenter for henholdsvis SAS, Københavns Lufthavne, Air Greenland og SKI.

74. Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet har heller ikke på forhånd identificeret risici eller afklaret, hvordan eventuelle risici i henholdsvis DBC og NORDUnet skal følges.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at der er særlige risici ved DBC for så vidt angår den forretningsmæssige drift. Ministeriet har ikke foretaget løbende risikoanalyser af selskabet, da det er ministeriets vurdering, at de parametre i selskabet, som kan udvikle sig i en problematisk retning (egenkapitalen og efterspørgslen efter DBC's produkter), umiddelbart er synlige for ministeriet. Ministeriet vurderer, at tilsynet baseret på årsrapporten derfor er tilstrækkeligt, set i lyset af at der er en tæt dialog med selskabet i relation til kundeforholdet, og at selskabet efter ministeriets vurdering har en stabil økonomi.

Kulturministeriet har desuden oplyst, at selskabets evne til at levere de relevante produkter følges af Danskernes Digitale Bibliotek, der er i nær kontakt med landets biblioteker. Eventuelle udfordringer synliggøres over for ejerne via Danskernes Digitale Biblioteks styregruppe, hvor der sidder et medlem fra Kulturministeriets departement som næstformand og et medlem fra Slots- og Kulturstyrelsen (der hører under Kulturministeriets ressort).

Forhandlingerne med KL om salg af statens ejerandel i DBC har betydet, at Kulturministeriet har haft behov for ekstern konsulentbistand til en nærmere gennemgang af selskabet i de seneste år. Forhandlingerne har bidraget til Kulturministeriets vurdering af selskabets udvikling og situation.

75. Uddannelses- og Forskningsministeriet har oplyst, at fordi NORDUnet er et not-for-profit-selskab, der har sit indtægtsgrundlag via bidrag fra ejerkredsen, vurderer ministeriet, at den finansielle risiko i selskabet er meget begrænset og under alle omstændigheder tydelig for ministeriet.

76. Undersøgelsen viser, at der ikke er nogle af de 4 ejerministerier, der fx i de strategiske ejerskabsdokumenter har forholdt sig til de risici ved ejerskabet, som er forbundet med de øvrige ejeres interesser. Det kunne fx være i tilfælde af, at andre ejere måtte ønske at træde ud af selskabet eller have større krav til udbyttet end staten.

Ejerministeriernes vurdering af selskaberne ud fra mål fastlagt i ejerskabsdokumenterne

77. Vi har undersøgt, om ejerministerierne foretager en selvstændig vurdering af selskaberne på baggrund af mål, der er beskrevet i ejerskabsdokumenterne.

78. Finansministeriet har i de strategiske ejerskabsdokumenter for sine selskaber opstillet finansielle mål i overensstemmelse med *Statens ejerskabspolitik*. Der er tale om mål, som relaterer sig til afkast, kapitalstruktur og udbyttepolitik. Det gælder fx i forhold til SKI, som har status af at være et not-for-profit-selskab, og derfor er afkastmål i udgangspunktet ikke relevant for dette selskab. Men fordi selskabet i 2015 modtog et kapitalindskud på 40 mio. kr. – under forudsætning af at det blev tilbagebetalt til ejerne i form af udbytte, når selskabets økonomi var konsolideret – har det været relevant i en periode at have et afkastmål for SKI. Ejerne er sammen blevet enige med selskabet om afkastmålet samt mål for soliditet og likviditet. Eksemplet fra SKI viser, at begge ejere har været og er i dialog om fastsættelse af finansielle mål for selskabet, og at begge ejere har fokus på at følge op på målet for afkastet og har et incitament til, at målet skal nås inden for den aftalte tidsramme. Målet bidrager dermed til en klar forventningsafstemning om selskabets resultater, som ejerne kan indgå i dialog med selskabet om.

79. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har vurderet, at afkastmål og mål for kapitalstruktur og udbyttepolitik i mindre grad er relevante for interessentskaberne. Ministeriet har derfor valgt at opstille andre nøgletal til brug for den kvartalsvise opfølgning end dem, ministeriet bør opstille i henhold til *Statens ejerskabspolitik*. Der er ikke tale om konkrete mål, men nøgletal, som ministeriet løbende vil følge op på.

Boks 5 viser et eksempel fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriet på, hvilke nøgletal der følges i forhold til Metroselskabet.

BOKS 5

TRANSPORT-, BYGNINGS- OG BOLIGMINISTERIETS NØGLETAL FOR METROSELSKABET

Nøgletal, som Transport-, Bygnings- og Boligministeriet ifølge det strategiske ejerskabsdokument kvartalsvis følger vedrørende Metroselskabet:

- driftsresultatet
- resultatmål (passagertal, driftsstabilitet, kundetilfredshed og driftsresultat)
- tilbagebetalingstid for gælden
- anlægsbudgettet
- nettogælden.

Derudover fremgår det af ejerskabsdokumentet, at ministeriet vil følge fremdriften på anlægsprojekterne, som Metroselskabet skal behandle i kvartalsrapporteringen til interessenterne.

80. Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet stort set følger alle de nøgletal, der er opstillet i de strategiske ejerskabsdokumenter. Finansministeriet følger ligeledes de finansielle mål fra ejerskabsdokumenterne i 3 af de 4 selskaber, der indgår i undersøgelsen. Ministerierne følger op ved at beskrive status og i nogle tilfælde udviklingen i målene i de interne økonominotater, som ministerierne udarbejder på baggrund af selskabernes løbende rapportering. Begge ministerier har oplyst, at opfølgningen på mål og nøgletal indgår i en samlet vurdering af selskaberne.

Undersøgelsen viser desuden, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet ikke på forhånd har fastlagt, hvilket niveau eller hvilken "tærskel" ministerierne vurderer som passende for de enkelte nøgletal eller finansielle mål i den kvartalsvise opfølgning, eller hvor ofte det giver mening at følge op på nøgletallene eller målene.

Rigsrevisionen finder, at det kunne tydeliggøre ministeriernes selvstændige vurdering af deres selskaber, hvis opfølgningen på mål og nøgletal var sat i forhold til ministeriernes forventninger, fx set i forhold til andre selskaber i den pågældende branche eller selskabets nuværende situation, fx om selskabet er inde i en konsolideringsfase eller en intensiv investeringsfase.

Både Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har desuden opstillet en række indikatorer for omkostningseffektiviteten i selskaberne (fx personaleomkostninger, rentedækningsgrad og overskudsgrad pr. passager). Ministeriernes opfølgning på udviklingen i indikatorerne for omkostningseffektiviteten fremgår kun i enkelte af ministeriernes økonominotater.

81. Hverken Kulturministeriet eller Uddannelses- og Forskningsministeriet har opstillet mål for deres delejede selskaber eller fastlagt en tilgang til vurdering af selskabernes udvikling.

Uddannelses- og Forskningsministeriet finder ikke, at de finansielle mål, som er nævnt i *Statens ejerskabspolitik*, fx afkastmål, er relevante for et not-for-profit-selskab som NORDUnet. Ministeriet anerkender imidlertid, at der med fordel kan være andre økonomiske mål for selskabet, som ministeriet kan følge i sin ejerskabsvaretagelse. Uddannelses- og Forskningsministeriet vil gå i dialog med Finansministeriet herom.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet foretager selvstændige vurderinger af selskaberne og i de interne økonomotater beskriver, hvilke overvejelser ministerierne har i forhold til udviklingen i selskaberne. Ministerierne kan dog med fordel tydeliggøre, hvilken udvikling i henholdsvis nøgletal og finansielle mål ministeriet vurderer som tilfredsstillende – både i opfølgningen for hele året og i de kvartalsvise opfølgninger – og hvor ofte der skal følges op på de enkelte nøgletal og finansielle mål. Ministerierne kan desuden tydeliggøre, om målene er fastlagt i forhold til målene i sammenlignelige selskaber, selskabets situation o.l.

Ministerierne foretager i et vist omfang en selvstændig vurdering af selskabernes risici og udvikling i finansielle mål. Hverken Finansministeriet eller Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har dog på forhånd identificeret og beskrevet de vigtigste risici for ministeriernes selskaber i de strategiske ejerskabsdokumenter. Begge ministerier forholder sig løbende til risici i deres interne økonomotater om udviklingen i selskaberne, men opfølgningen indeholder ikke en systematisk vurdering af selskabernes særlige risici og risici relateret til ejerskabet.

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriet i begrænset omfang har udøvet tilsyn med DBC ud fra en selvstændig vurdering af risici og udvikling i finansielle mål, idet ministeriet ikke har identificeret og beskrevet centrale risici og opstillet relevante finansielle mål i det strategiske ejerskabsdokument. Uddannelses- og Forskningsministeriet har ikke ført tilsyn med NORDUnet baseret på en selvstændig vurdering af risici eller udvikling i finansielle mål på baggrund af centrale risici og finansielle mål, der er beskrevet i et strategisk ejerskabsdokument. Dette gør det vanskeligere for ejerministerierne at forvalte deres ejerskabsudøvelse over for selskaberne på en hensigtsmæssig måde.

3.4. EJERMINISTERIERNES REAKTION PÅ UDVIKLINGEN I SELSKABERNES ØKONOMI OG RISICI

82. Vi har undersøgt, om ejerministerierne har reageret på oplysninger om udviklingen i selskabernes økonomi og risici. Undersøgelsen tager udgangspunkt i eksempler på situationer, der har krævet ministeriernes stillingtagen. Eksemplerne vedrører bl.a. situationer, som har krævet dialog eller forhandlinger med de øvrige ejere.

Finansministeriet

83. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet har reageret på oplysninger om SKI's økonomi og risici som følge af, at indtægterne i SKI var under pres. Selskabet bad således ejerne om hjælp til at løse udfordringen med likviditeten i 2014-2015. Begge ejere forholdt sig aktivt til informationer om selskabet og ydede sparring til selskabet og hinanden om forslag til handlinger. Ejerne igangsatte sammen en analyse, som skulle identificere de mere præcise årsager til udfordringerne. Analysen indeholdt forslag til tiltag, der kunne dæmme op for problemet. Sagen endte med, at SKI i 2015 modtog et kapitalindskud fra Finansministeriet og KL.

84. I forhold til Københavns Lufthavne har Finansministeriet særligt skullet forholde sig til et ønske fra den tidligere medejer Macquarie om at sælge sin ejerandel. Undersøgelsen viser, at Finansministeriet i forbindelse med Macquaries salg af sin ejerandel til ATP i 2017 overvejede forskellige perspektiver på ejerskabet i lyset af statens position som mindretalsaktionær.

Finansministeriet har desuden haft fokus på selskabets udbyttepolitik, kapitalstruktur og investeringsniveau. Ministeriet havde således på generalforsamlingen i flere år spurgt ind til, om selskabets kapitalstruktur kunne blive ved med at bære, at det relativt høje investeringsniveau blev fastholdt, samtidig med at den hidtidige udbyttepraksis fortsatte, hvor selskabet har udloddet 100 % af årets resultat.

85. I forhold til SAS har der i den undersøgte periode særligt været fokus på den svenske stats og den norske stats delvise frasalg af deres ejerandele i 2016. Det fremgår af sagen, at der på foranledning af én af ejerne blev engageret fælles rådgiverbistand med henblik på at gennemføre et delvist frasalg af aktieposten i SAS og afdække landenes handlemuligheder i relation hertil. Finansministeriet engagerede desuden supplerende rådgiverbistand, der skulle undersøge de nationale forhold i Danmark og udgøre en "second opinion" i forhold til statens handlemuligheder.

Med afsæt i bl.a. rådgivernes anbefalinger blev der udarbejdet en fælles plan for den videre proces, som førte til, at den norske stat og den svenske stat i oktober 2016 solgte sammenlagt 7 % af aktierne i SAS.

86. I forhold til Air Greenland har SAS tidligere ytret ønske om at træde ud af ejerkredsen i Air Greenland, hvilket har haft indflydelse på Finansministeriets ejerskabsvaretagelse. Det fremgår af sagen, at SAS tilkendegav ønsket om at træde ud af selskabet i 2007. I den forbindelse har Finansministeriet fået gennemført flere undersøgelser. Det fremgår desuden af sagen, at ejerne har haft forskellige interesser i selskabet og har haft vanskeligt ved at blive enige om en løsning for SAS' udtræden. Der er ikke sket ændringer i ejerkredsen i undersøgelsesperioden.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet

87. Undersøgelsen viser, at bestyrelsen i By & Havn i 2014 foreslog en ændring i datterselskabet Copenhagen Malmö Ports (CMP) vedtægter, så aktiviteter på andre lokaliteter end i København og Malmø alene kræver et kvalificeret flertal i bestyrelsen frem for et kvalificeret flertal på generalforsamlingen. Det fremgår af sagen, at dette forslag har haft en særlig bevågenhed fra Transport-, Bygnings- og Boligministeriets side, da ministeriet ønskede at sikre ejernes indflydelse på de geografiske områder for By & Havns aktiviteter, hvilket nu er præciseret i vedtægterne.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har også reageret i sagen om Ørestad Fælled Kvarter, hvor der skulle sælges byggegrunde for ca. 1,8 mia. kr. til finansiering af Sydhavnsmetroen. Denne sag omhandler en drøftelse med medejeren (Københavns Kommune), hvor der i efteråret 2017 blev skabt tvivl om, hvorvidt Københavns Kommune ville godkende en lokalplan, der ville muliggøre en udvikling af Ørestad Fælled Kvarter. Københavns Kommune havde sat undersøgelser i gang, der skulle afdække muligheden for at finde arealer til erstatning. Københavns Kommune havde tilkendegivet, at værdien af arealerne til erstatning skulle svare til værdien af den tabte udviklingsmulighed ved Ørestad Fælled Kvarter. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet var i dialog med Finansministeriet om en orientering af regeringens økonomiudvalg og havde i den forbindelse udarbejdet en række analyser og vurderinger af forskellige forhold vedrørende By & Havns økonomiske stilling og statens reaktionsmuligheder, i tilfældet af at byggeplanerne ved Ørestad Fælled Kvarter ikke blev realiseret. Ministeriet har desuden taget initiativ til dialog om udfordringen om Ørestad Fælled Kvarter på kvartalsmøder med selskabet og medejeren.

88. I Hovedstadens Letbane blev styringsmodellen for selskabet i 2016 tilpasset, efter at Statsrevisorerne havde rettet kritik mod statens deltagelse i Aarhus Letbane, fordi Hovedstadens Letbane hidtil havde fulgt samme model, som blev kritiseret i forhold til Aarhus Letbane. I den forbindelse besluttede Transport-, Bygnings- og Boligministeriet bl.a. at gennemføre en ekstern granskning af projektet, inden udbuddet skulle igangsættes. Analysen viste, at der manglede 360 mio. kr. til bygherreorganisationen. Ministeriet har ad flere omgange krævet, at anlægsbudgettet blev øget med 360 mio. kr. for at sikre et retvisende anlægsbudget, mens selskabet mente, at anlægsbudgettet ikke burde opjusteres, men skulle afvente de kommende tilbud. Sagen endte med, at de 360 mio. kr. blev indarbejdet i budgettet.

89. I Metroselskabet har Transport-, Bygnings- og Boligministeriet særligt skullet forholde sig til entreprenøren CMT's ekstra krav, som samlet beløber sig til knap 1 mia. euro. Disse ekstra krav er blevet behandlet på flere kvartalsmøder fra medio 2015 og frem. Ministeriet reagerede på CMT's fremsatte ekstra krav, på Metroselskabets håndtering af sagen og på selskabets indgåede aftaler med CMT. Sagen er verserende.

Derudover har Transport-, Bygnings- og Boligministeriet reageret over for Metroselskabet i forhold til afgreningen af metroen til Sydhavnen. Ejerne besluttede i november 2016, at afgreningen til Sydhavnen skulle være underjordisk frem for over jorden. Det underjordiske anlæg ville fordyre anlægsprojektet med 615 mio. kr. Ministeriet var i den forbindelse opmærksom på, hvordan økonomien i selskabet ville blive påvirket, og vurderede, at der var risiko for, at entreprenørerne ville forhøje priserne for anlægget på grund af markedssituationen. Det kunne betyde en fordyrelse af anlægsprojektet fra begyndelsen. Ministeriet bad derfor selskabet om at vurdere markedssituationen og økonomien for afgreningen. Der var fra start afsat en korrektionsreserve på 10 % af anlægsbudgettet til eventuelle budgetoverskridelser. Da Metroselskabet i december 2017 bad om ejernes godkendelse af valg af entreprenør til Sydhavnsmetroen, ville ministeriet kun godkende indstillingen med det forbehold, at korrektionsreserven ikke skulle overføres til Metroselskabet til finansiering af fordyrelsen, da selskabet ikke havde likviditetsproblemer.

Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet

90. Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet i en længere periode har haft et ønske om at udtræde som ejer af DBC. KL har imidlertid ønsket, at Kulturministeriet forblev som ejer. Kulturministeriet kan træde ud med et varsel på 5 år. Ministeriet forhandler i den forbindelse med medejeren (KL) om en udtræden og tidspunktet herfor.

Rigsrevisionen har i forhold til NORDUnet ikke fundet eksempler på situationer i den undersøgte periode, hvor Uddannelses- og Forskningsministeriet har fundet anledning til at reagere på selskabets udvikling mv.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har reageret på oplysninger om selskabernes økonomi og risici i de 3 interessentskaber. Ministeriet har reageret på situationer og informationer, som kunne udgøre risici for tidsplanen og budgettet i anlægsprojekter, og forholdt sig aktivt ved at bede selskaberne redegøre for risici, økonomiske konsekvenser, og hvilke tiltag selskaberne har taget for at håndtere disse. Ministeriet har desuden taget initiativ til dialog med medejerne for at håndtere disse forhold.

Finansministeriet har reageret på oplysninger om selskabernes økonomi og risici i de 4 selskaber, hvor ministeriet varetager ejerskabet. Ministeriet har forholdt sig aktivt til informationer fra SKI og overvejede i forbindelse med selskabets likviditetsproblemer, hvilke tiltag og løsninger der ville være de mest hensigtsmæssige. I sagen om den svenske stats og den norske stats delvise salg af deres ejerandele i SAS har ministeriet koordineret processen med de øvrige stater og har desuden fået foretaget flere analyser af statens handlemuligheder. Ministeriet har desuden vurderet perspektiverne på ejerskabet af Københavns Lufthavne i forbindelse med Macquaries salg af sin ejerandel til ATP. Ministeriet har endvidere haft et løbende fokus på udbyttepolitikken, kapitalstrukturen og selskabets investeringsniveau i Københavns Lufthavne.

Undersøgelsen viser desuden, at sagerne kan omhandle forhold, der vedrører medejeren, fx Air Greenland og Ørestad Fælled Kvarter-sagen i By & Havn, eller sager, hvor ejerministeriet inddrager medejeren som led i at finde løsninger på problemer, fx i SKI. Ejerministeriernes stillingtagen til situationer har ofte krævet en dialog og samarbejde mellem ejerne om problemer og løsningsmodeller. I tillæg hertil viser undersøgelsen – som i tilfældet med fx Air Greenland – at ejernes forskellige interesser kan betyde, at det kan være vanskeligt at finde fælles løsninger mellem ejerne.

Rigsrevisionen, den 15. maj 2018

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om ministerierne har været aktive ejere i de delejede selskaber. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har ejerministerierne taget stilling til, om samarbejde med de øvrige ejere kan understøtte statens målsætning med ejerskabet af de enkelte selskaber?
- Har ejerministerierne løbende fulgt op på de delejede selskabers udvikling og reageret på situationer, hvor der har været behov for ejernes inddragelse?

I undersøgelsen indgår Finansministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet, da de varetager ejerskabet i ét eller flere delejede selskaber. Følgende selskaber indgår i undersøgelsen:

Finansministeriet:

- Københavns Lufthavne A/S
- SAS AB
- Air Greenland A/S
- Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet:

- Hovedstadens Letbane I/S
- Metroselskabet I/S
- Udviklingselskabet By & Havn I/S.

Kulturministeriet:

- Dansk BiblioteksCenter A/S.

Uddannelses- og Forskningsministeriet:

- NORDUnet A/S.

Vi har afgrænset os fra at undersøge ejerskabsudøvelsen i PostNord AB, fordi selskabet i længere tid har været i en helt særlig økonomisk situation. Der er nu indgået en aftale om selskabet mellem den svenske stat og den danske stat, som skal sikre selskabet fremadrettet. Implementeringen af aftalen skal godkendes af Europa-Kommissionen såvel som af Folketinget. Denne godkendelse afventer. Vi har desuden afgrænset os fra at undersøge ejerskabsudøvelsen i forhold til Ørsted A/S (tidligere DONG Energy A/S), da Finansministeriets ejerskabsudøvelse i dette selskab blev undersøgt i *beretningen om kapitaludvidelsen i DONG Energy A/S og den efterfølgende børsnotering* fra maj 2017. Danske Spil A/S indgår heller ikke i undersøgelsen, da selskabet indgik i *beretningen om staten som selskabsejer* fra juni 2015. Endelig har vi ud fra en væsentlighedsbetragtning afgrænset os fra Dansk Jagtforsikring A/S, hvor Miljøstyrelsen varetager ejerskabet.

Undersøgelsen omhandler perioden 2014-2017.

Væsentlige dokumenter

Hovedformål, delformål og revisionskriterier tager afsæt i *Statens ejerskabspolitik* og lovgivning mv. vedrørende aktieselskaber (selskabsloven – lovbekendtgørelse nr. 1089 af 14. september 2015) og interessentskaber (lovbekendtgørelse nr. 1295 af 15. november 2013 om visse erhvervsdrivende virksomheder).

Til grund for kriterierne har vi også inddraget principperne fra Komitéen for god Selskabsledelse og *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Derudover har vi gennemgået faglitteratur vedrørende vedtægter, ejerftaler og aktionæroverenskomster (særligt *Vedtægter og ejerftaler*, Peer Schaumburg-Müller & Erik Werlauff, 2010). Litteraturen afspejler, at ejerftaler har 3 grundlæggende kategorier, som kan være genstand for regulering. Det drejer sig om:

- *forvaltningsmæssige beføjelser (magt)*, dvs. kapitalejerens indflydelse på administrationen af selskabet, som udøves gennem stemmeafgivelse på generalforsamlingen
- *økonomiske beføjelser (penge)*, dvs. retten til at eje eller modtage en del af selskabsformuen i forhold til kapitalandelens størrelse
- *dispositions mæssige beføjelser (exit)*, dvs. regulering af spørgsmål om kapitalejerens ellers som udgangspunkt helt frie ret til at sælge, pantsætte, overlade brugsretten til, indgå udbytteaftaler, indgå udbytteaftaler mv. vedrørende kapitalandelen.

Sagsgennemgang

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af de sager og dokumenter, der vedrører ejerskabsvaretagelsen i ministerierne for hvert selskab. Vi har efterspurgt og modtaget materiale (herunder fortroligt materiale) på baggrund af aktlister fra ejerministeriernes journalsystemer, som har været relevante for undersøgelsen, herunder:

- ejerskabsdokumenter, fx vedtægter og ejerftaler (aktionæroverenskomster og interessentskabskontrakter)
- strategiske ejerskabsdokumenter, fælles ejerskabsdokumenter o.l.
- dagsordener og mødereferater fra møder mellem ministerium og selskab og eventuelt medejere
- selskabernes kvartalsrapporter og årsrapporter
- finansielle statusnotater
- mailkorrespondance, fx mellem ministerium og selskab
- diverse notater fra ministeriernes løbende tilsyn
- dokumenter om konkrete sager, som har været behandlet i ministerierne.

Formålet med gennemgangen har været at belyse, om aftaler mellem ejerne indeholder bestemmelser om følgende forhold:

- selskabets formål, forretningsområde og strategi
- bestyrelsessammensætning og udpegning af bestyrelsesmedlemmer
- mulighed for forhåndsorientering af ejerne, fx forud for, at bestyrelsen træffer væsentlige beslutninger, eller før selskabet offentliggør sager af væsentlig eller principiel karakter, fx oprettelse eller flytning af væsentlige aktiviteter til datterselskaber
- behovet for deling af viden og systematiseret dialog ud over den, der er relateret til generalforsamlingen/interessentskabsmødet

- at visse beslutninger kræver enstemmighed blandt ejerne eller lignende aftaler, der ændrer ved den stemmefordeling, ejerandelen giver ejerne
- hvordan ejerne skal forholde sig i tilfælde af uenigheder eller konflikter mellem ejerne
- regulering af ejernes muligheder for at træde ud af selskabet.

Desuden har vi gennemgået materialet for at undersøge ejerministeriernes:

- grundlag for en aktiv ejerskabsvaretagelse i form af et strategisk ejerskabsdokument
- kommunikation og dialog med selskabet og eventuelt medejere, herunder indsamling af information og drøftelse af bestyrelsessammensætning
- opfølgning på og vurdering af selskabets udvikling
- reaktion på oplysninger om selskabets situation.

Vi har fremhævet relevante case-eksempler i de pågældende selskaber, hvis det kunne belyse samarbejdet og dialogen mellem ejerne og mellem ejerne og selskabet.

Møder

Vi har holdt møder med Finansministeriet, Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, Kulturministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet om deres rolle som ejer. Derudover har vi interviewet medarbejdere i ministerierne, der er ansvarlige for ejerskabsudøvelsen. Formålet med møderne har bl.a. været at spørge ind til overvejelser omkring:

- indhold i ejeraftaler
- betingelser for udtræden af selskabet
- model for overordnet tilsyn med selskabet
- risikoanalyse for selskabet
- ministeriets reaktioner over for selskabet
- ministeriets dialog med selskabet og dialogen med andre ejere
- selskabets bestyrelse
- mødestruktur mellem ministeriet og selskabet og med andre ejere.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. SELSKABERNES FORMÅL OG STATENS RATIONALE OG MÅLSÆTNING MED EJERSKABET

Ejerministerium og selskab	Selskabets formål (beskrevet i dokumenter vedtaget af ejerne, fx ejeraftale, vedtægter eller oprettelseslov)	Statens rationale og målsætning med ejerskabet
FINANSMINISTERIET Air Greenland A/S	Selskabets formål er at udføre luftbefordring og transportvirksomhed samt anden i forbindelse hermed stående virksomhed. Selskabet har også til formål at foretage investering i fast ejendom.	Rationalet for statens ejerskab af Air Greenland er primært begrundet i statens ønske om at understøtte lufttransport til og fra Grønland samt internt i Grønland. Statens målsætning for Air Greenland er forretningsmæssig, dvs. at selskabet skal agere kommercielt og dermed skabe størst mulig værdi for aktionærerne.
Københavns Lufthavne A/S	Selskabets hovedformål er at eje, drive og udbygge flyvepladsen i Kastrup. Selskabet skal gennemføre den udbygning af flyvepladsen i Kastrup, som er nødvendig for at fremme og sikre afviklingen af lufttrafikken til og fra Danmark. Selskabets formål er også at eje, drive og udbygge flyvepladsen i Roskilde.	Rationalet for statens ejerskab af Københavns Lufthavne er et ønske om negativ kontrol med kritisk infrastruktur med henblik på at sikre, at der er tilvejebragt den nødvendige kapacitet til hensigtsmæssigt at håndtere luftfartstrafikken til og fra København og dermed understøtte den internationale tilgængelighed til Danmark. Statens målsætning for Københavns Lufthavne er forretningsmæssig, hvilket indebærer, at selskabet skal sikre størst mulig værdi for ejerne.
SAS AB	Selskabet har til formål – direkte eller indirekte – at drive lufttrafik, anden transport- og rejserelateret virksomhed samt anden virksomhed for enelig hermed.	Statens ejerskab af SAS er primært historisk begrundet i forhold til at sikre international tilgængelighed til Danmark. I dag er det primære rationale at sikre SAS den bedst mulige langsigtede ejerstruktur med henblik på at understøtte den internationale tilgængelighed til Danmark. Statens målsætning for SAS er forretningsmæssig, dvs. at selskabet skal skabe størst mulig værdi for aktionærerne.
Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI)	Selskabets formål er at tilbyde indkøbsmæssig service til den offentlige sektor på kommercielle vilkår samt anden i forbindelse hermed stående virksomhed.	Rationalet for statens og KL's ejerskab er et ønske om at effektivisere og professionalisere det offentlige indkøb gennem etablering og drift af indkøbsaftaler samt at yde rådgivning og videnuddeling om indkøb og udbud til offentlige myndigheder, hvor offentlige myndigheder og halvoffentlige virksomheder kan opnå pris- og resursebesparelser. Forretningsgrundlaget hviler på et offentligt ejerskab. SKI har status som et not-for-profit-selskab. Overskud skal anvendes til yderligere effektiviseringer af det offentlige indkøb.

Ejerministerium og selskab**Selskabets formål (beskrevet i dokumenter vedtaget af ejerne, fx ejerftale, vedtægter eller oprettelseslov)****Statens rationale og målsætning med ejerskabet****KULTURMINISTERIET****Dansk BiblioteksCenter A/S (DBC)**

Selskabets virksomhed skal være koncentreret om at levere informationservice til den samlede bibliotekssektor omfattende såvel forskningsbiblioteker som folke- og skolebiblioteker, herunder varetage nationalbibliografiopgaven efter opdrag fra Kulturministeriet, udføre den bibliografiske betjening af bibliotekerne med data (bibliotekskatalogiseringen) og infrastruktur med DANBIB samt levere bibliografiske ydelser til andre.

Rationalet for statens ejerskab af DBC er, at selskabet bl.a. tilvejebringer infrastruktur til de offentlige biblioteker og varetager opgaver af samfundsmæssig betydning (bibliografisk registrering).

Kulturministeriet er imidlertid i gang med at forhandle med KL om at træde ud af selskabet, da staten ikke længere finder det hensigtsmæssigt at være ejer af DBC, men i stedet alene ønsker at være kunde hos DBC.

TRANSPORT-, BYGNINGS- OG BOLIGMINISTERIET**By & Havn I/S**

Interessentskabskontrakten er indgået med hjemmel i og henviser til lov nr. 551 af 6. juni 2007, hvor formålet er beskrevet som følgende: At forestå udvikling af selskabets arealer og forestå havnedrift i Københavns Havn. I ejerftalen står der, at selskabets formål er at bidrage til finansiering af en række anlæg. En forudsætning for dette er, at selskabet skal udvikle Ørestad, og Københavns Havn skal udvikles med bolig- og erhvervsbyggeri.

Rationalet for statens ejerskab af By & Havn er, at selskabet udvikler arealer i Ørestad og i Københavns Havn med henblik på at tilvejebringe statslig medfinansiering af den københavnske metro.

Statens målsætning for selskabet er, at selskabet via størst mulig værdiskabelse skal afvikle selskabets gæld og på sigt skabe grundlag for overskud til ejerne. Dette skal ske gennem udvikling af selskabets arealer og ved at forestå havnedrift i Københavns Havn.

Hovedstadens Letbane I/S

Af vedtægterne for selskabet fremgår det, at formålet for selskabet er at projektere, anlægge og drive Ring 3 Letbanen.

Rationalet for statens ejerskab af Hovedstadens Letbane er at bidrage til at projektere og anlægge en letbane på Ring 3, dvs. offentlig infrastruktur.

Statens målsætning for selskabet er, at selskabet skal projektere, anlægge og drive letbanen.

Metroselskabet I/S

Interessentskabskontrakten er indgået med hjemmel i og henviser til lov nr. 551 af 6. juni 2007 og selskabets vedtægter, hvor formålet er beskrevet som følgende: Varetage projektering og anlæg af en cityring som en metro, færdiggørelse af anlæg af Østamagerbanen (metroens 3. etape) samt stå for drift og vedligeholdelse af den samlede metro. Selskabet kan tillige drive anden virksomhed, som har en naturlig forretningsmæssig sammenhæng med metroaktiviteterne.

Rationalet for statens ejerskab af Metroselskabet er et ønske om at bidrage til etableringen af metroen i København, dvs. offentlig infrastruktur.

Statens målsætning for selskabet er, at selskabet skal varetage projektering og anlæg af Cityringen som en metro (inkl. afgrening til Nordhavnen og Sydhavnen samt stå for drift og vedligeholdelse af den samlede metro).

Ejerministerium og selskab	Selskabets formål (beskrevet i dokumenter vedtaget af ejerne, fx ejeraftale, vedtægter eller oprettelseslov)	Statens rationale og målsætning med ejerskabet
UDDANNELSES- OG FORSK- NINGSMINISTERIET NORDUnet A/S	Selskabets formål er at forestå driften af NORDUnet-netværket, som er et samarbejde mellem de nordiske landes nationale netværk for forskning og uddannelse, der yder netværkstjenester til de nationale net og til internationale net af interesse for selskabet og aktionærerne.	Statens ejerskab bunder i et nordisk samarbejde om drift af forskningsnetværk. NORDUnet er et not-for-profit-selskab, der sikrer forskere, undervisere og studerende på nordiske forsknings- og uddannelsesinstitutioner den bedst mulige infrastruktur til en konkurrencedygtig pris, hvor stordriftsfordele udnyttes, og hvor resurserne gennem langsigtet planlægning kan anvendes bedst muligt.

Kilde: Statens selskaber, Finansministeriet, 2017.

BILAG 3. ORDLISTE

Aktieselskab	Ved aktieselskabsformen har ejerne (aktionærerne) begrænset hæftelse for selskabets gæld og forpligtelser. Aktionærernes tab ved konkurs er således begrænset til værdien af deres indskud i form af tegnede eller købte aktier. Hvis staten ejer mere end 50 % af aktierne, er der tale om et statsligt aktieselskab.
Armslængdeprincip	Relationen mellem selskabets ejerministerium og selskabets ledelse (bestyrelse og direktion) skal ifølge <i>Statens ejerskabspolitik</i> bygge på armslængdeprincippet. Det indebærer, at det er selskabets ledelse, der har et selvstændigt ansvar for at lede selskabet og træffe beslutninger om selskabets drift og udvikling. Ejerministeriet skal normalt ikke påtage sig den faktiske ledelse af statslige selskaber.
Børsnoteret aktieselskab	Et aktieselskab, der har noteret aktierne på børsen. Selskabets aktier skal købes og sælges på børsen. Et børsnoteret aktieselskab er underlagt en række krav om åbenhed og information i forhold til markedet (aktionærerne).
Ejeraftale	En aftale af juridisk bindende karakter, der regulerer ejernes indbyrdes forhold, men som ikke er bindende for selskabet. En ejeraftale kan fx omhandle stemmeforhold, indflydelse, strategiske dispositioner, forretningsmæssige mål, udbyttepolitik, udtræden af selskabet mv.
Ejerspolitik	En politik, som udstikker de overordnede principper og retning for det fælles ejerskab. En ejerspolitik er ikke juridisk bindende.
Forretningsmæssigt formål	Betyder overordnet set, at selskabet har et mål om at skabe størst muligt overskud og værdi inden for de rammer, som lovgivningen har fastlagt. Det forretningsmæssige formål kan variere fra selskab til selskab.
Følg eller forklar-princip	Et princip om, at alle statslige ordregivere enten skal bruge sociale klausuler om uddannelses- og praktikpladser, når de sender større tjenesteydelsesopgaver og bygge- og anlægsopgaver i udbud, eller forklare, hvorfor de ikke gør det.
Institutionel investor	En investor, der har adgang til en stor pulje af midler, som anvendes til investeringer på andres vegne. Investeringsbanker, børsmæglerselskaber og pensionskasser er eksempler på institutionelle investorer.
Interessentskab	Interessentskabsformen er en stort set ureguleret virksomhedsform, der har mindst 2 ejere. Det særegne ved interessentskabsformen er, at interessenterne hæfter solidarisk (og direkte) for selskabets forpligtelser. Den konkrete konstruktion for et interessentskab kan i øvrigt aftales inden for ret vide rammer.
Korrektionsreserve	En reserve til dækning af uforudsete udgifter ved anlægsprojekter.
Majoritetsejet selskab	Ejerandel i selskabet på over 50 %.
Minoritetsejet selskab	Ejerandel i selskabet på under 50 %.
Opmand	En uafhængig person, der i tilfælde af uenighed har til opgave at mægle eller træffe afgørelse i en sag.
Resultatdisponering	En bestemmelse om, hvordan det årlige resultat i et interessentskab fordeles mellem interessenterne.
Statsligt aktieselskab	Et aktieselskab, hvor staten har en bestemmende indflydelse. Dette indebærer, at ressortministeren som hovedregel kan vælge flertallet af bestyrelsesmedlemmerne og ejer mere end 50 % af aktierne. Statslige aktieselskaber er som udgangspunkt ikke omfattet af det statslige bevillings- og regnskabsmæssige regelsæt.

Strategisk ejerskabsdokument	Internt dokument i ejerministeriet for hvert selskab, der opsummerer statens perspektiver på selskabets rationale, målsætning, overordnede strategiske ramme, finansielle mål mv. og værdiskabelse.
Tvist	Uoverensstemmelse eller konflikt mellem parterne.
Udbyttepolitik	Et selskabs regler for udbetaling af udbytte til aktionærerne, fx en fast procentdel af årets resultat.
Vedtægt	Et regelsæt, der regulerer retsforholdene for et selskab, fx forhold om formål og bestyrelsessammensætning. Vedtægten er offentlig og juridisk bindende.
Voldgift	Privat ret, som kan afgøre tvister med bindende virkning for parterne (alternativ til domstolene).