



Notat

23. juni 2010

Redegørelse om regler for ansættelsesprocedurer i statslige selskaber.

Som opfølgning på Finansministeriets svar på Trafikudvalgets spørgsmål nr. 1139 af 5. maj 2010 stillet af Per Clausen (EL) angående ansættelsesprocedurer i statslige selskaber følger hermed den uddybende redegørelse, der blev omtalt i svaret, og der har til formål at afdække, om der kunne være argumenter for at pålægge visse statslige selskaber at følge de ansættelsesprocedurer, der gælder i den statslige forvaltning.

1. Regulering af statslige selskaber

1.1. Udgangspunktet

Statslige selskaber er som udgangspunkt ikke underlagt de offentligretlige regler, der gælder for den offentlige forvaltning.

I stedet er det – typisk ved oprettelsen af selskaberne – blevet bestemt, at de skal følge de regelsæt, der gælder for private selskaber. Dvs. blandt selskabsloven og årsregnskabsloven. Dog gælder, at statslige selskaber er pålagt særlige forpligtelser i forhold til blandt andet offentliggørelsen af væsentlige oplysninger og kravene til årsrapporten, så disse følger, hvad der gælder for børsnoterede selskaber, uanset at det statslige selskab ikke er børsnoteret.

Det gælder ligeledes, at de statslige selskaber ikke følger de statslige overenskomster, men kan fastsætte løn- og ansættelsesvilkår svarende til, hvad der gælder på det private arbejdsmarked.

Dette ligger i forlængelse af, at et af formålene med at anvende selskabsformen for visse typer af statslige virksomhed netop er, at det ud fra en samlet betragtning vurderes hensigtsmæssigt, at de statslige selskaber har større fleksibilitet i forhold til, hvordan de vil drive deres virksomhed, end hvis den blev drevet som en del af den offentlige forvaltning. Samtidig følger styringen af de statslige selskaber selskabslovens almindelige ordning, hvor det er selskabets ledelse der har ansvaret for, at selskabet drives forretningsmæssigt inden for de rammer, der er fastsat ved selskabets oprettelse og lovgivningen i øvrigt.

Selv om det generelt ikke anses som hensigtsmæssigt at underlægge statslige selskaber særlige regler, der ikke gælder for tilsvarende private selskaber, betyder det ikke, at staten som ejer ikke har nogle klare forventninger til, hvordan selskaberne drives, og dermed hvordan selskabernes ledelser forvalter det ansvar, som de har fået overdraget.

I Staten som aktionær (Finansministeriet, Trafikministeriet & Økonomi- og Erhvervsministeriet, januar 2004) beskrives en række principper, spilleregler, krav og forventninger for de statslige selskaber nærmere. Med udgangspunkt i overvejelser om god selskabsledelse redegøres for de pligter, der påhviler staten som ejer, ansvarsfordelingen og kommunikationen mellem staten og selskabets ledelse m.v. Derudover indeholder publikationen en række krav og forventninger til, hvordan statens selskaber skal drives i forhold til spørgsmål som åbenhed og gennemsigtighed, bestyrelsens arbejdsform, aflønning af medarbejdere og ledelse m.v.

1.2. Typer af statslige selskaber

Staten ejer eller er medejer af selskaber, der er organiseret på forskellig vis og fungerer under forskellige vilkår, jf. Statens som aktionær (Finansministeriet, Trafikministeriet & Økonomi- og Erhvervsministeriet, januar 2004).

Alle væsentlige statslige selskaber er organiseret som enten (i) aktieselskaber, (ii) selvstændige offentlige virksomheder og (iii) interessentskaber.

De selvstændige offentlige virksomheder – for nærværende alene DSB og Energinet.dk – er generelt underlagt de samme regler som de statslige aktieselskaber, men er af særlige grunde ikke valgt organiseret som egentlige aktieselskaber. For DSB's vedkommende betyder det, at tjenestemændene er ansat direkte i selskabet, mens organiseringen af Energinet.dk som selvstændig offentlig virksomhed blandt skyldes, at klima- og energiministeren skal godkende selskabets investeringsprogrammer.

Interessentskabsformen anvendes alene i forhold til Metroselskabet I/S og Udviklingselskabet By & Havn I/S (og før det i forhold til Ørestadsselskabet I/S). Anvendelsen af denne organisationsform skal navnlig ses i lyset af, at karakteren af de to selskabers virksomhed forudsætter en tættere inddragelse af og dialog med ejerne, end der normalt anses for hensigtsmæssigt inden for rammerne af selskabslovens styringsmodel. Endvidere gælder, at deltagerne i et interessentskab hæfter for alle selskabets forpligtelser, mens såvel aktieselskaberne som de selvstændige offentlige selskaber er selskaber med begrænset hæftelse.

Anvendelsen af de forskellige organisationsformer for de statslige selskaber afspejler, at de statslige selskaber også fungerer på forskellige vilkår. Nogle selskaber opererer på markedsmæssige vilkår og er konkurrenceudsatte m.v., mens andre selskaber i højere grad varetager opgaver med karakter af forvaltning.

Dette er også afspejlet ved, at det for ovennævnte selvstændige virksomheder og interessentskaber ved deres oprettelse blev besluttet, at deres virksomhed helt eller delvist skulle være omfattet af en eller flere af de centrale offentligretlige love – forvaltningsloven, offentlighedsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.

Derimod gælder det kun undtagelsesvist, at de statslige aktieselskaber er omfattet af disse love. Et sådant eksempel er, at Finansiell Stabilitet A/S ved lov er under-

lagt forvaltningsloven for den del af selskabets virksomhed, der vedrører behandling og tildeling af individuelle statsgarantier, og som selskabet udøver på grundlag af en aftale med Økonomi- og Erhvervsministeriet. Endvidere er visse dele af DONG Energys virksomhed omfattet af offentlighedsloven i medfør af de særlige bestemmelser, der gælder for elektricitets-, naturgas- og varmforsyning i almindelighed og derfor ikke er knyttet til det forhold, at staten er majoritetsaktionær i selskabet.¹

Ud over forskelle i den valgte organisationsform skal det tillige bemærkes, at statens ejerandele i selskaberne også varierer. I flere virksomheder har staten således en minoritets ejerandel, hvilket begrænser statens indflydelse på selskabet. Der kan også gælde særlige aftaler eller overenskomster for nogle selskaber, der er indgået i ejerkredsen, som hvis ændring forudsætter ejerkredsens enighed og dermed kan være vanskelige at ændre.

2. Overvejelser om ansættelsesprocedurer

2.1. Regler for ansættelser i staten

Ansættelser i staten følger reglerne i Personalestyrelsens cirkulære CIR nr. 9108 af 26/03/2010. Ifølge cirkulæret skal alle stillinger i staten opslås efter de regler, der følger af Finansministeriets bekendtgørelse om opslag af tjenestemandstillinger i staten (BEK nr. 302 af 26/03/2010). Deraf følger, at alle stillinger skal opslås på en måde, som er bedst egnet til at gøre offentligheden bekendt med opslaget. Enkelte særlige stillinger – Højesterets præsident, militære tjenestemandstillinger og tjenestemandstillinger i det statslige redningsberedskab – kan dog besættes uden opslag.

Bekendtgørelsen specificerer endvidere indholdet af et opslag. Et opslag skal således blandt andet indeholde stillingsbetegnelsen, ansættelsesområdet, det gældende tjenestested, den lønmæssige placering, og hvilken myndighed ansøgningen skal sendes til m.v. Det skal endvidere fremgå, hvornår en ansøgning skal være modtaget, og som udgangspunkt skal ansøgningsfristen være 14 dage, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Endelig fastsættes også regler for genopslag i bekendtgørelsen.

2.2. Ansættelsesprocedurer for statslige selskaber – generelt

Som nævnt er der ikke fastsat særlige regler for ansættelser i statslige selskaber.

Det er imidlertid Finansministeriets opfattelse, at det generelle ansvar, som lederne for de statslige selskaber har i forhold til at sikre en effektiv drift, også indebærer en pligt til at sikre, at stillinger besættes med de bedst kvalificerede personer i forhold til de krav, der knytter sig til den pågældende stilling, og de tilbudte løn- og ansættelsesvilkår i øvrigt.

¹ I betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven (Justitsministeriet, 2009) foreslås, at selskaber med en statslig ejerandel på 75 pct. og derover omfattes af offentlighedsloven.

Det er Finansministeriet vurdering, at denne generelle pligt i mange, hvis ikke de fleste tilfælde bedst kan opfyldes gennem brug af formaliserede ansættelsesprocedurer, hvor interesserede ansøgere på baggrund af offentlige opslag kan tilkendegive deres interesse for en given stilling, og hvor selskaberne på baggrund af de indkomne ansøgninger afdækker, hvilken kandidat der er bedst egnet.

I den forbindelse bemærkes, at det – uanset at der ikke findes data for, i hvilket omfang de statslige selskaber slår stillinger op – er Finansministeriets indtryk, at de statslige selskaber som oftest opslår ledige stillinger offentligt.

Selv om ansættelser på grundlag af offentlige opslag overvejende vurderes at være både den i praksis mest anvendte og hensigtsmæssige ansættelsesprocedurer, kan der også være situationer, hvor offentlige opslag ikke nødvendigvis er den mest hensigtsmæssige rekrutteringsprocedure. Det kan fx gælde ved besættelse af visse specialistfunktioner, hvor antallet af mulige kandidater er begrænset, og hvor det derfor kan være fordelagtigt at afsøge markedet på anden vis, fx ved anvendelse af rekrutteringsfirmaer.

På den baggrund er det samlet Finansministeriets opfattelse, at der i forhold til at pålægge alle statslige selskaber at følge specifikke procedurer ved besættelse af ledige stillinger ikke ses at være et grundlag fra at fravige princippet om, at der generelt ikke fastlægges særlige regler, herunder procedureregler, for de statslige selskaber. Valget af ansættelsesprocedurer anses at ligge inden for de frihedsgrader, der tilkommer ledelsen af de statslige selskaber under den styringsmodel og ansvarsfordeling, der gælder mellem statens og de statslige selskabers ledelse.

2.3. Overvejelser om specifikke selskaber

Som nævnt i svaret på Trafikudvalgets spørgsmål nr. 1139 af 5. maj 2010 var det vurderingen, at der kunne være argumenter for at pålægge visse, konkrete statslige selskaber at følge de regler for ansættelsesprocedurer, der gælder for den statslige forvaltning.

I den forbindelse har navnlig den gruppe af selskaber, der i medfør af deres oprettelseslov skal følge visse offentligretlige regler, jf. afsnit 1.2, været vurderet. Særligt muligheden for en eventuel sammenknytning til forvaltningsloven har været overvejet.

Forvaltningsloven indebærer blandt andet krav til de omfattede institutioner og selskabers processer og afgørelser i forhold til begrundelse, klagevejledning, parternes aktindsigt, partshøring, inhabilitet m.v. Når det er valgt at lade forvaltningsloven gælde for hele eller dele af nogle statslige selskabers virksomhed, skyldes det, at de udfører opgaver, der må karakteriseres som egentlig forvaltning. Det gælder fx Energinet.dks behandling af ansøgninger om tilskud fra de midler til forskning, som selskabet disponerer over, og Finansiell Stabilitet A/S' behandling af ansøgninger fra danske kreditinstitutter om individuel statsgaranti i medfør af Kreditpakken.

Idet sådanne egentlige forvaltningsopgaver i princippet lige så godt kunne varetages inden for den offentlige forvaltning, kunne det være et argument for at anvende dette som et kriterium for, hvilke selskaber der også skulle følge de statslige regler for ansættelsesprocedurer.

Heroverfor står imidlertid, at det er udtryk for en eksplicit beslutning, når det er valgt at placere visse forvaltningsmæssige opgaver i visse selskaber og dermed lade forvaltningsloven gælde for de pågældende selskaber med de særlige regler, ansvar og frihedsgrader, der følger heraf. Ligeledes er det udtryk for en eksplicit beslutning, når det er valgt ikke i øvrigt at pålægge de pågældende selskaber at følge de regelsæt, der gælder for offentlige myndigheder, herunder især, at de pågældende selskaber ikke generelt følger de statslige overenskomster. I den forbindelse bemærkes også, at det for de relevante selskaber kun er en lille del af deres samlede virksomhed, der har karakter af egentlig forvaltningsmæssig virksomhed.

Samlet er det derfor vurderingen, at der ikke er noget, der taler for, at det forhold, at forvaltningsloven – og visse andre offentligretlige love – gælder for visse statslige selskaber, skulle tilsi, at de samme selskaber skulle pålægges de særlige statslige regler for ansættelsesprocedurer.

2.4. Ansættelse af topstillinger i statslige aktieselskaber

Afslutningsvis skal der gøres opmærksom på, at den daværende finansminister i december 2005 i et brev opstillede en række anbefalinger og forventninger vedrørende ansættelsesprocedurer for topstillinger, der blev sendt til bestyrelserne for de statslige aktieselskaber (Trafikudvalget, bilag 171 (alm. del), folketingssamlingen 2005-06).

Det fremgik blandt andet heraf, at det er afgørende, at topstillinger besættes med de bedst kvalificerede personer i forhold til de krav, der knytter sig til den pågældende stilling, og at besættelsen af topstillinger sker på baggrund af en forudgående grundig proces, hvor relevante kandidater gives mulighed for at tilkendegive deres eventuelle interesse for stillingen.

Der blev endvidere tilkendegivet, at det forventes, at den samlede bestyrelse forud for besættelsen af topstillinger gør sig klart, hvilke kvalifikationer og kompetencer, der er brug for, og derefter gennemfører et veltilrettelagt rekrutteringsforløb med henblik på at søge markedet for relevante kandidater – eventuelt med bistand fra et rekrutteringsfirma.

Endeligt blev det anbefalet, at der ved besættelsen af topstillinger gøres brug af offentligt opslag ved den form for annoncering, der bedst bringer opslaget til offentlighedens kendskab fx annoncering i landsdækkende eller lokale aviser, fagblade og/eller jobbaser på Internettet.

Disse forventninger og anbefalinger supplerede de anbefalinger, forventninger og krav til god selskabsledelse for statslige aktieselskaber, der fremgår Staten som Akti-

onær (Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, januar 2004).

3. Sammenfatning

Samlet er Finansministeriet af den opfattelse, at det ansvar for at sikre en effektiv drift af statslige selskaber, der påhviler selskabernes ledelser, også omfatter en pligt til at sikre, at ledige stillinger besættes med de bedst kvalificerede kandidater, givet løn- og ansættelsesvilkår i øvrigt. Det følger endvidere af den generelle styringsmodel, at der ikke sker en detailregulering af de statslige selskaber, og at selskaberne har en udstrakt fleksibilitet i forhold til, hvordan de vil forvalte deres generelle ansvar, også i forhold til at tilrettelægge rekrutteringsprocesser.

Finansministeriet vurderer tillige, at de statslige selskaber er sig dette ansvar bevidst og dermed altovervejende besætter stillinger efter offentlige opslag og grundige ansættelsesprocedurer.

På den baggrund ses der ikke at være grundlag for at fravige princippet om ikke at pålægge de statslige selskaber at følge regler, der er udarbejdet og dermed indrettet efter de forhold, der gør sig gældende i den offentlige forvaltning. Dette gælder både i forhold til den samlede gruppe af statslige selskaber og de statslige selskaber, der i et vist omfang er omfattet af offentligretlig regulering, og som er vurderet konkret ovenfor.

Finansministeriet finder imidlertid, at det vil være hensigtsmæssigt at få præciseret de forventninger, som staten som ejer har i forhold til, at selskaberne altid bør sikre, at ledige stillinger besættes med de bedst egnede kandidater. Efter omstændighederne forekommer brugen af offentlige opslag af ledige stillinger og grundige ansættelsesprocedure at være en hensigtsmæssig måde at opfylde denne forventning på. Derfor vil de overvejelser om rekrutteringsprocedurer, der er indeholdt i denne redegørelse, indgå i igangværende revision af de forventninger, anbefalinger og krav om god selskabsledelse, der blev opstillet i Staten som aktionær.

Afslutningsvis bemærkes, at ovenstående ikke er til hinder for, at de ansvarlige ressortministerier – som det gælder generelt – kan indgå aftale med eller fremkomme med opfordringer til konkrete selskaber om fx anvendelsen af nærmere fastlagte ansættelsesprocedurer. Således har transportministeren tilkendegivet at ville opfordre interessentskaber, der er underlagt forvaltningsloven, offentlighedsloven og lov om Folketingets Ombudsmand, til at følge ansættelsesprocedurer, der svarer til de procedurer, der gælder for den offentlige forvaltning, jf. svar på spørgsmål nr. S 964 af 28. januar 2010. Ud over Metroselskabet I/S, som svaret konkret vedrørte, gælder opfordringen også for By & Havn I/S, hvis statslige ejerskab også varetages af transportministeren.