Ankestyrelsens brev til en advokat

Dato: 30-10-2017

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2016 - 22036
SAGSBEHANDLER:
Dorthe Langelund

Telefon: 7256 7000
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Afgørelse om vederlag til bestyrelsen i AFLD I/S

Statsforvaltningen har i afgørelse af 8. juli 2016 meddelt AFLD I/S, at anmodningen om godkendelse af et fast vederlag på 61.710,10 kr. til formanden for bestyrelsen i AFLD I/S ikke kan imødekommes, men at Statsforvaltningen kan godkende et vederlag på 40.000 kr.

Statsforvaltningen har også meddelt, at der ikke er grundlag for at godkende et årligt vederlag til hver af de tre næstformænd for bestyrelsen i AFLD I/S.

Du har på vegne af AFLD I/S ved brev af 30. marts 2017 anmodet Statsforvaltningen om at genoptage afgørelsen.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Resumé
Ankestyrelsen har noteret sig de nye oplysninger om tidsforbrug og kan på baggrund heraf godkende, at der ydes et årligt vederlag til formanden for bestyrelsen i AFLD I/S på 61.710,10 kr. i perioden 2016-2017 og et årligt vederlag til hver af de tre næstformænd på 24.684 kr. i perioden 2016-2017.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens afgørelse.

Dit brev af 30. marts 2017
Følgende fremgår af dit brev af 30, marts 2017, der også vedrører Energnist I/S:

> ”**2. Selskabernes sagsbehandling siden afgørelserne**
>
> Det bør fremhæves, at nærværende sager alene omhandler vederlag til overgangsbestyrelserne, dvs. for Energnist perio-

den 2015 - 2017 og for AFLD perioden 2016 – 2017. Herefter vil begge selskaber etablere sig med sædvanlige bestyrelser med én formand og én næstformand, og begge selskaber vil indsende nye timeoplysninger med henblik på en revision af det vederlag, der fastsættes nu. Se nærmere neden for om baggrunden for anvendelse af overgangsbestyrelser.

Jeg har efter henvendelsen fra Energnist / AFLD (og Nomi 4s) foretaget en gennemgang af Statsforvaltningens afgørelser truffet den 8. juli 2016 (bortset fra HMN, jf. neden for). Statsforvaltningen bad om yderligere dokumentation for Energnists timeanvendelse. Desuden kunne jeg af den samlede gennemgang se, at Energnists og AFLDs timeopgørelser afveg i nedadgående retning fra sammenlignelige selskaber, f.eks. TVIS for Energnists vedkommende og Nomi 4s for AFLDs vedkommende, hvilket undrede mig i betragtning af, at affaldsselskaberne i vidt omfang varetager de samme opgaver, og derfor må forventes at have timeforbrug, der ikke ligger langt fra hinanden.

Desuden er der som anført tale om en overgangsbestyrelse foranlediget af en fusion, hvilket ikke gælder de andre selskaber. En fusion vil altid indebære ekstra arbejde med gensidig integration og med den nødvendige tilpasning af organisationen.

Endelig kunne jeg konstatere, at de oplysninger Energnist og AFLD havde indsendt, var relativt kortfattede og ikke nærmere uddybet.

Jeg bad derfor selskaberne overveje, hvordan deres opgørelser var foretaget og evaluere, om opgørelserne var korrekte.

Dette førte til, at jeg modtog fornyede redegørelser fra Energnist (26. januar 2017) og fra AFLD (7. februar 2017). Kopi af redegørelserne vedlægges som **bilag 1 (Energnist) og bilag 2 (AFLD).**

Selskaberne oplyste, at de tidligere timeopgørelser var et overslag over det forventede tidsforbrug / arbejdsopgaver baseret på et estimat. De nye opgørelser tager udgangspunkt i det af administrationen konkret erfarede arbejde, for AFLDs vedkommende i 2016 og for Energnists vedkommende i perioden 2015-16 og det på grundlag heraf forventede omfang i 2017.

…

Ad bilag 2 – AFLDs redegørelse

Den først indsendte opgørelse af 8. marts 2016 består af to oversigter, dels over formandens timeforbrug, dels over næstformandens. Totalopgørelsen viser:

Formand 190 timer Næstformand 76 timer

Den nye opgørelse viser:

Formand 312 timer Næstformand 202 timer

Formand
Merforbruget for formanden i forhold til den første opgørelse ligger med 100 % på andet end bestyrelsesmøder, der i den tidligere opgørelse udgjorde 68 timer (bestyrelses- og direktionsmøder) og i den nye udgør 62 timer.

Heraf ses, at det væsentligste merforbrug ligger ud over sædvanligt arbejde med bestyrelsesmøder, med andre ord er der tale om arbejde, der "går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, f.eks. forberedelsesarbejde, deltagelse i drøftelser, forhandlinger, besigtigelser og lignende", jf. cirkulære af 4. marts 1981.

Næstformand

Merforbruget for næstformanden (hver af de tre næstformænd) i forhold til den første opgørelse ligger med 100 % på andet end bestyrelsesmøder, der i den tidligere opgørelse udgjorde 50 timer (bestyrelses- og direktionsmøder) og i den nye udgør 50 timer.

Heraf ses, at det væsentligste merforbrug ligger ud over sædvanligt arbejde med bestyrelsesmøder, med andre ord er der tale om arbejde, der "går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, f.eks. forberedelsesarbejde, deltagelse i drøftelser, forhandlinger, besigtigelser og lignende", jf. cirkulære af 4. marts 1981."

Det fremgår af bilag 2, at bestyrelsesformanden i perioden 2016-2017 har brugt/forventer at bruge følgende antal timer:

Bestyrelsesmøder: 20
Forberedelse til bestyrelsesmøder: 42 (Formøder med direktion vedr. dagsorden: 12, forhåndsdrøftelser med de øvrige bestyrelsesmedlemmer samt politikere fra de 6 ejerkommuner i forbindelse med bestyrelsesdagsordenens beslutningspunkter: 8, gennemgang af revisionsprotokolat: 2, gennemlæsning af dagsorden og bilag: 20)

Seminarer, temadage og årsmøde i Dansk Affaldsforening: 50
Forberedelse: 12 (Forhåndsdrøftelser med direktion og de øvrige bestyrelsesmedlemmer om strategiafstemning i forhold til AFLD's interessevaretagelse i foreningen: 8, gennemlæsning af dagsorden og bilag: 4)

Møder med Nomi4S: 10
Forberedelse: 14 (Forhåndsdrøftelser med direktion og de øvrige bestyrelsesmedlemmer om strategiafstemning i forhold til AFLD's interessevaretagelse i interessefællesskabet: 12, gennemlæsning af dagsorden og bilag: 2)

Løbende vurderinger/vidensindhentning, interessevaretagelse mv.: 164 (Møder med lokale MF'ere, ministre i AFLD's opland: 12, møder med lokalpolitikere, øvrige interessenter, samarbejdspartnere i AFLD's opland: 18, repræsentative opgaver for AFLD herunder receptioner o. lign.:16, løbende drøftelser med direktion og øvrige bestyrelsesmedlemmer om aktuelle emner med relevans for selskabet: 12, drøftelse af aktuelle sager med direktionen (mediesager og pressemeddelelser): 3, studieture: 24, tilegne sig viden om udvikling af og rammebetingelser for affaldssektoren i forhold til regeringens ressourcestrategioplæg: 21, generel ajourføring af viden på affaldsområdet herunder EU- og national lovgivning: 26, læsning og opfølgning på nyhedsbreve, artikler, læsebreve m.v. sendt via AFID fra Dansk Affaldsforening, Dakofa, Altinget etc.: 20, interessevaretagelse vedr. samarbejde og fusion i forhold til omegnskommuner og andre affaldsselskaber: 4, henvendelse fra borgere, virksomheder, institutioner, interesseorganisationer o.lign. om forskellige affaldsemner: 8).

Det fremgår af bilag 2, at alle næstformændene i perioden 2016-2017 har brugt/forventer at bruge følgende antal timer:

Bestyrelsesmøder: 20
Forberedelse til bestyrelsesmøder: 30 (Forhåndsdrøftelser med direktion forud for bestyrelsesmøder: 4, forhåndsdrøftelser med de øvrige bestyrelsesmedlemmer samt politikere fra de 6 ejerkommuner i forbindelse med bestyrelsesdagsordenens beslutningspunkter: 4, gennemgang af revisionsprotokolat: 2, gennemlæsning af dagsorden og bilag: 20)

Seminarer, temadage og årsmøde i Dansk Affaldsforening: 20
Forberedelse: 12 (Forhåndsdrøftelser med direktion og de øvrige bestyrelsesmedlemmer om strategiafstemning i forhold til AFLD's interessevaretagelse i foreningen: 8, Gennemlæsning af dagsorden og bilag: 4)

Løbende vurderinger/vidensindhentning, interessevaretagelse mv.: 120 (Drøftelse af aktuelle sager med direktionen (mediesager, pressemeddelelser: 3, studieture: 24, tilegne sig viden om udvikling af og rammebetingelser for affaldssektoren i forhold til regeringens forsynings- og ressourcestrategioplæg: 21, generel ajourføring af viden på affaldsområdet herunder EU- og national lovgivning: 26, læsning og opfølgning på nyhedsbreve, artikler, læsebreve m.v. sendt via Energnist fra Dansk Affaldsforening, Dakofa, Altinget etc.: 20, henvendelse fra borgere, virksomheder, institutioner, interesseorganisationer o.lign. om forskellige affaldsemner: 8, møder med lokalpolitikere, øvrige interessenter, samarbejdspartnere i næstformandens respektive Løbende vurderinger/vidensindhentning, interessevaretagelse mv.: 18).

Følgende fremgår videre af dit brev af 30. marts 2017:

> **"Baggrunden for anvendelse af overgangsbestyrelse – AFLD**
>
> AFLD er en fusion af de tidligere affaldsselskaber, ESØ og Østdeponi. Fusionen blev gennemført pr. 1. januar 2016 med seks interessentkommuner- Billund, Hedensted, Herning, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern og Varde.
>
> Det fusionerede selskab betjener ca. 310.000 borgere.
>
> Østdeponi havde Ringkøbing-Skjern, Herning, Ikast-Brande, Hedensted, Billund og Varde som interessenter (201.000 borgere), mens ESØ havde Ringkøbing-Skjern og Varde kommuner (109.000 borgere) som interessenter.
> Baggrunden for fusionen var bl.a. en ændring af affaldsreglerne, der undtog visse erhvervsaffaldstyper fra kommunal håndtering.
>
> De fusionerede selskaber indskød deres anlæg, Østdeponis i Fasterholt og ESØs i Tarm. Hovedsædet med administration er placeret i Herning, mens driften styres fra Tarm.
>
> Vedtægterne fastsætter om overgangsbestyrelsen:
>
> > "4.8 Frem til udgangen af 2017 ledes Selskabet af en bestyrelse med 6 medlemmer, som udpeges af Ejerkommunerne blandt medlemmer af bestyrelsen i henholdsvis ESØ og Østdeponi, og således at hver kommune udpeger et medlem til bestyrelsen. Endvidere deltager 4 observatører i bestyrelsens møder. Observatørerne udpeges af Ejerkommunerne blandt bestyrelsens medlemmer i ESØ. Observatører, som deltager på bestyrelsens møder, har ingen stemmeret.
> > Formanden fra Østdeponi vælges som formand i Selskabet. Formanden fra ESØ, næstformanden for Østdeponi og næstformanden for ESØ vælges alle tre som næstformænd i Selskabet i den nævnte, prioriterede orden."
>
> Der er således tale om en periode på 2 år.

Overgangsbestyrelsen dannes ved, at hver af de seks deltagerkommuner udpeger et medlem, der i forvejen er medlem af bestyrelserne i fusionsselskaberne. Dette suppleres af 4 observatører udpeget af den mindste fusionspartner, ESØ. Formand og næstformænd er "øremærket" til bestemte personer. Den tidligere formand for Østdeponi er formand i det fusionerede selskab, mens den tidligere formand for ESØ samt næstformændene i fusionsselskaberne fungerer som næstformænd.

Anvendelse af en overgangsbestyrelse er en hensigtsmæssig fremgangsmåde i forbindelse med fusioner. Ved fusion af private selskaber ses ofte lignende konstruktioner, hvor man sikrer en repræsentation af fusionsparterne i bestyrelsen. Dette hensyn har også en betydelig vægt i politisk ledede § 60-selskaber, hvor interessenterne er geografisk defineret som kommuner, hvorfor hver fusionspart har sin egen politiske forankring / legitimitet.

En fusion giver en række udfordringer på alle niveauer, herunder for den nye ledelse. Ved at lade ledelsen på bestyrelsesniveau bestå af de tidligere formænd og næstformænd for fusionsselskabernes bestyrelser sikres kontinuitet og en smidig overgang på ledelsesniveauet til den endelige "én-strengede" organisation.

Det er samtidig en praktisk måde at gennemføre den almindelige grundsætning om, at "de enkelte kommunalbestyrelser får en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på samarbejdsvirksomhedens udøvelse", jf. Kommenteret Styrelseslov, side 522. Her er der tale om en beskyttelse af den oprindelige indflydelse ejerkommunerne har udøvet på fusionsselskaberne i balance med den fremtidige enhedsorganisation.

Ved anvendelse af en overgangsbestyrelse med visse forhåndsbindinger, sker valget ikke efter de almindelige (varige) vedtægtsbestemmelser. I stedet er bestyrelsen sammensat med udgangspunkt i de tidligere bestyrelser og dermed en "refleks" af fusionsselskabernes oprindelige valg.

Det giver en kontinuitet i overgangsprocessen og sikrer, at hver fusionspart kan "se sig selv" i integrationsprocessen.
Det indebærer også en mindretalsbeskyttelse af fusionens mindste deltager, her ESØ, idet den mindste part får en repræsentation i bestyrelsen, end parten ville få ved anvendelse af de almindelige valgregler.

Formålet med anvendelsen af en overgangsbestyrelse er således at styrke og udvikle samarbejdet aktivt efter fusionens realisering. Det ligger i selve formålet, at de centrale aktører i bestyrelsen og i et vist omfang også de menige bestyrelsesmedlemmer skal være på et fælles informationsniveau af principielt samme højde, for at denne proces kan fungere. Det gør det nødvendigt, at aktørerne i vidt omfang har det samme tidsforbrug til f.eks. forberedelse af møder.

Jeg henviser til bilag 2, hvor selskabet peger på, at konstellationen med en formand og tre næstformænd blev besluttet for at skabe en dialogplatform og for at tilgodese ligeværdighed i fusionsprocessen.

Om relationen mellem formand og næstformændenes opgavevaretagelse har selskabet peget på, at de pågældende indgår i et arbejdsfællesskab på tværs af de oprindelige selskaber. Fællesskabets sammensætning, arbejdsform og arbejdsporteføljе sikrer en afvejning af interesserne i fusionsprocessen.

Der er er tale om en sideordnet ansvars- og opgavefordeling mellem de tre næstformænd. Denne ligestilling muliggør en balanceret interessevaretagelse.

Formandens funktion i forhold til næstformændenes funktion er at stå som den primære eksponent for det samlede selskabs interesser. Det gælder ved møder med lokalpolitikere, interessenter og samarbejdspartnere i hele AFLD´s nye opland

Som et led i den samlende opgave tegner formanden selskabet i anliggender affødt af de lovgivningsmæssige rammevilkår og i udmøntning af selskabets visioner og strategiske overvejelser. I tråd hermed varetager formanden samarbejdet med kommuner uden for selskabets geografiske område og samarbejdet med andre affaldsselskaber samt relationer til centraladministrationen, herunder ministre og folketingsmedlemmer."

Du har i brevet henvist til Social- og Indenrigsministeriets Vejledning om kommunale fællesskaber fra april 2016, bekendtgørelse nr. 1530 af 9. december 2016, Indenrigsministeriets praksis, Statsforvaltningens praksis og Indenrigsministeriets cirkulære nr. 9231 af 4. marts 1981.

Du har på den baggrund anført følgende:

"4. Vurdering

Energnist og AFLD - Formænd og næstformænd

Timeopgørelserne er væsentligt ændret.
Efter min opfattelse er der et sagligt grundlag for at tildele alle formænd og næstformænd fast vederlag på grundlag af de nu foreliggende timeopgørelser og på grundlag af en timetakst svarende til et folketingsmedlems timebeløb.

Der er nu opgjort et realistisk timeforbrug for begge selskaber, der f.eks. for AFLDs vedkommende viser et resultat, der er sammenligneligt med selskaber af samme størrelse og med samme aktiviteter."

Ankestyrelsens afgørelse
For så vidt angår Ankestyrelsens kompetence og regelgrundlaget henviser Ankestyrelsen til afgørelsen af 8. juli 2016.

Ankestyrelsen har noteret sig de nye oplysninger om tidsforbrug og kan på baggrund heraf godkende, at der ydes et årligt vederlag til formanden for bestyrelsen i AFLD I/S på 61.710,10 kr. i perioden 2016-2017 og et årligt vederlag til hver af de tre næstformænd på 24.684 kr. i perioden 2016-2017.

Ankestyrelsen har lagt vægt på, at der på baggrund af de nye oplysninger er grundlag for at fravige udgangspunktet om, at der alene kan vederlægges ved udbetaling af mødediæter. Ankestyrelsen har også lagt vægt på det kommunale fællesskabs omsætning.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk

Med venlig hilsen

Dorthe Langelund